



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

Gracias papá por el sacrificio de la soledad, por dejar en el camino todas tus fuerzas sólo para que yo pudiera ser feliz, por todas las declaraciones de amor que me das con todos y cada uno de tus actos y que a pesar de las distancias llegan a mi como soplos de vida.

Gracias mamá por toda tu infinita paciencia, por todo tu amor y por la dulce ternura que me das, por sacrificar todos tus años velando por mi y por haber estado conmigo cuando más te necesité a pesar de que tú me necesitabas más a mi.

Debo dar gracias a ellos porque en gran parte estoy aquí por sus grandes esfuerzos, por haber luchado ambos por no dejarme caer en los momentos más difíciles y darme su apoyo incondicional por encima de todo; gracias porque han dejado su vida en ello sin dudar en ningún momento aunque la voluntad les haya flaqueado. Gracias por amarme tanto.

Gracias a mis tres hermanos, Joel que a pesar de nuestra distancia sé que estás ahí para mí, gracias Noe, por ser mi cómplice, mi amigo y por estar siempre pendiente de mí, gracias David por haberme dado fuerza para seguir cuando más lo necesité y ser para mí mucho más que mi hermano pequeño, los tres gracias por ser parte de esta familia y por los grandes momentos que pasamos a lo largo de nuestra vida juntos.

Gracias a ti Raúl por lo hermoso que haces mi presente, por ser para mí hoy una de la muchas razones que tengo para ser feliz y gracias por la oportunidad que me regalas de compartir un futuro juntos.

ÍNDICE

ANÁLISIS DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL Y SU POSIBLE MODIFICACION EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Introducción.	v
---------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES GENERALES DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

1.1 Origen del Sistema de Representación Proporcional en el mundo.	1
1.2 Origen del Sistema de Representación Proporcional en el Sistema Electoral Mexicano.	8
1.2.1 La reforma de 1963	9
1.2.2 La reforma de 1972	12
1.2.3 La reforma de 1977	14
1.2.4 La reforma de 1986	22
1.2.5 La reforma de 1990	26
1.2.6 La reforma de 1993	32
1.2.7 La reforma de 1996	39

CAPITULO II

SISTEMAS ELECTORALES

2.1 Concepto de Sistema Electoral	53
2.1.1 Funciones de los Sistemas Electorales	55
2.1.2 Elementos del Sistema Electoral	58
2.1.3 Importancia de los Sistemas Electorales	69

2.1.4 Efectos Políticos de los Sistemas Electorales.	71
2.2. Tipos de Sistemas Electorales	74
2.2.1 El sistema de Representación por Mayoría	77
2.2.2 El sistema de representación proporcional	81
2.2.3 El sistema mixto	82
2.2.4 Otros sistemas electorales.	83

CAPITULO III

EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

3.1 Representación proporcional pura.	89
3.2 Representación proporcional impura.	89
3.3 Procedimiento de Distribución de Escaños.	92
3.3.1 La cuota.	92
3.3.2 Divisor o promedio más alto.	95
3.3.3 Otros procedimientos.	100
3.3.3.1 Media alta	100
3.3.3.2 Resto Mayor.	104
3.3.3.3. Resto menor.	106
3.4. Ubicación legal del principio de representación proporcional en el sistema electoral.	106
3.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	108
3.4.2 Principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados.	118
3.4.3 Principio de representación proporcional en la Cámara de Senadores.	124
3.4.4. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	135

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA UNA REAL REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO.

4.1 La representación política.	142
4.2 Como el pueblo puede gobernar.	147
4.3 La representación política en los sistemas democráticos.	149
4.4 El principio de representación mayoritaria y la defensa de las minorías	153
4.5 Propuesta	158
4.6 Conclusiones	161
Bibliografía.	168

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objetivo vislumbrar la posibilidad que existe de modificar el principio de representación proporcional que en la actualidad es utilizado en México para la integración del Congreso de la Unión.

Esta tesis fue estructurada en cuatro capítulos a mencionar: el primero de ellos es denominado Antecedentes del Sistema de Representación Proporcional y tiene por objeto dar a conocer, en primer lugar la evolución de este sistema electoral en el mundo y en segundo término y la evolución del este sistema en nuestro país, desde su adopción, las reformas que ha sufrido en nuestra legislación hasta la actualidad.

El segundo capítulo lleva como título los sistemas electorales, y tiene como fin dar un panorama claro de los sistemas electorales, cual es su fundación, cuáles son sus elementos y como se clasifican.

Y de esta manera discernir de entre todos ellos cual es el más viable para aplicarse de forma efectiva en nuestro sistema electoral.

En el capítulo tercero se analiza de forma particular el sistema de representación proporcional, así como sus diversas modalidades, para culminar con el análisis del sistema de representación proporcional en el sistema electoral mexicano, en que forma esta regulado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en que forma esta establecido para la elección de diputados y senadores y el procedimiento previsto en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Finalmente en el capítulo cuarto se aborda el tema de la representación política, tratando de establecer la forma más adecuada para que exista una real representación en nuestro país, de forma que los ciudadanos dentro del marco de

las posibilidades gobierne sino en forma directa, mediante un gobierno representativo investido de legitimidad.

Señalar si el sistema mayoritario dentro de sus características, fines y funcionalidad permite que las minorías estén debidamente representadas en el poder y tengan una real participación en la toma de decisiones.

Al término del desarrollo del presente trabajo se estará en posibilidad de formular una propuesta que mejore el sistema electoral mexicano, ya sea mediante la modificación de este, o su profunda transformación.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

1.1 Origen del Sistema de Representación Proporcional en el mundo

El principio de representación proporcional tiene raíces diversas, pero el argumento más importante que debe resaltarse y por el que este sistema tuvo su origen es que el sistema mayoritario sólo puede aplicarse limitadamente a consecuencia de la democratización de los sistemas políticos, “desde Tocqueville se han destacado algunas precondiciones que resultan básicas para poder aplicar la fórmula mayoritaria. Éstas serían:

- A) la existencia, de una amplia igualdad en el estilo de vida de la población, es decir, que la sociedad sea homogénea;
- B) que exista un consenso político fundamental difundido en toda la población en cuanto a la aceptación de la regla mayoritaria;
- C) que haya la posibilidad real de que la minoría puede convertirse en mayoría, en algún momento.”¹

El desarrollo del principio de decisión de la proporcionalidad se remonta al s. XVIII en la filosofía de la Ilustración en donde se propugnaba por un sistema electoral más adecuado en el que se asegurara la infabilidad de la voluntad general, al tiempo que debía satisfacer al anhelo de verdad y corresponder al principio de justicia.

¹ Rolando, Franco. Los Sistemas Electorales y su impacto político, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, México, 1987, p. 34.

DE BORDA, miembro de L' Académie Royale en su proposición en el año de 1770 partía del presupuesto de que el resultado de la elección por mayoría de ningún modo tenía que corresponder siempre con los deseos de los electores especialmente cuando más de dos candidatos compiten por un escaño. El elector tenía que expresar el orden en que considerase al conjunto de los candidatos, en orden de jerarquía. El sistema presentaba sin embargo grandes deficiencias y era cualquier cosa menos practicable.

Posteriormente CONDORCET apoyándose parcialmente en DE BORDA, hizo diversas propuestas de sistema electoral, él entendía al sistema electoral como un procedimiento de acercarse a la verdad, que se leería de la voluntad de la mayoría, a través del cual se situaría a los candidatos según los votos graduados que sobre ellos recayeran al tiempo que al establecimiento de la mayoría, así bajo las premisas del cálculo de probabilidades estableció una relación entre el grado de la mayoría y el acercamiento a la verdad. Sin embargo estas técnicas diversas que posteriormente se unieron con sistemas practicables de elección proporcional, no pudieron madurar.

“MIRABEAU en una de sus intervenciones en la asamblea de la nobleza provenzal en 1789 constituyo la primera teoría del reflejo de la representación política.”²

Por otro lado la Revolución Francesa creó las condiciones para una Asamblea Nacional y aunque predominaba la convicción de que todo ciudadano que no sea representante ha de estar representado, aún no había surgido la idea de la elección proporcional, esto es que se ha de garantizar una representación en la Cámara también a la minoría de la circunscripción electoral.

² Nohlen, Dieter. Los sistemas electorales del mundo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 90.

En los debates de la Asamblea Nacional la noción de proporcionalidad se refería solamente a la necesidad de garantizar un reparto equilibrado de la población en las circunscripciones electorales. A pesar de la presencia de estos debates la época no era madura aún ni para un debate sobre la idea de la representación proporcional ni para los intentos de su aplicación práctica. En los manuales de derecho electoral de la época no se hablaba de la proporcionalidad, tal es el caso de la obra de Benjamín Constant *Cours de Politique Constitutionnelle*, en la cual no aparece el concepto ni una sola vez.

A mitad de siglo XIX VICTOR CONSIDERANT recogió la teoría del reflejo de MIRABEAU, después que en 1839 VILLELE hubo recomendado que “para romper el monopolio representativo de un partido, los electores debían juntarse en grupos iguales.... a cada uno de los cuales había de corresponder un diputado”³

CONSIDERANT defendía la idea de que si una asamblea representativa quiere representar al electorado, cada opinión se ha de encontrar representada en relación proporcional a su influencia en el cuerpo electoral. Posteriormente él mismo hace una proposición electoral concreta en su informe al Gran Consejo de la Ciudad de Ginebra en 1846, el proponía un sistema de elección por lista. Sus consideraciones no tuvieron gran difusión, sin embargo sus conclusiones representaron un avance de suma importancia hacia la creación de un sistema electoral moderno.

En los decenios siguientes en países como Inglaterra, Francia, Suiza, Dinamarca y Bélgica se abrió un amplio debate sobre la teoría de la representación que permitió la implantación de la proporcionalidad como principio de representación y como principio de decisión.

La primera aplicación de un sistema de elección proporcional bajo la forma del voto único transferible se dio en 1855 en Dinamarca y que fue utilizado para la

³ Ibidem p. 91, 92.

elección del Senado o Cámara Alta prevista en la Constitución Danesa de 1855, creado por el Ministro y matemático Danés CARL CRISTOPH ANDRAE y que constituye la fórmula proporcional más antigua.

Dos años más tarde en 1857 esta idea fue retomada por THOMAS HARE, quien publicó una obra de representación política denominada *El mecanismo de la Representación Proporcional* en la que expuso las ventajas de un sistema proporcional, provocando un movimiento de reforma que afectó a toda Inglaterra. Este mecanismo se basaba en la idea de CARL ANDRAE del voto único transferible, fórmula que se aplicaba en circunscripciones plurinominales en las que estaban en juego varios escaños. El voto, sin embargo, no era de lista, sino uninominal: cada elector votaba por su candidato preferido, aunque podía a continuación marcar un orden de preferencia entre los demás aspirantes.

JOHN STUART MILL apoyándose en las ideas de THOMAS HARE publicó un trabajo denominado *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo* en 1858 en donde estableció la pauta en la que fundaba sus argumentos en contra del gobierno de la mayoría. Para este pensador el voto proporcional aseguraba frente a la brutalidad del método electoral inglés, que la minoría instruida pudiera pesar específicamente frente a la mayoría cuantitativa. “En un folleto publicado en 1859, que tituló *Ideas sobre la Reforma Parlamentaria*, expuso con toda claridad su criterio acerca de la representación de la minoría, del voto plural (derecho de dar más de un voto o de votar en varias partes) y de la votación secreta.”⁴

La recepción de las obras de THOMAS HARE y de JOHN STUART en el continente Europeo condujo a un fortalecimiento de los fundamentos de la elección proporcional trayendo consigo el debate entre partidarios y no partidarios de estos postulados, así como también una fuerte agitación de la idea de proporcionalidad en el Parlamento y en la opinión pública en general.

⁴ Stuart Mill, John. *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Herrero Hermanos Sucesores, México, 1966, p.IX.

La discusión se hace pública cuando en Gran Bretaña WALTER BAGEHOT se erige como defensor del método mayoritario, y así es como comenzó la polémica entre JOHN STUART y WALTER BAGEHOT, en este debate público quedan expresadas las concepciones políticas radicalmente diferentes en que ambos se apoyaban. STUART optaba por la proporcionalidad, mientras que BAGEHOT elegía el sistema mayoritario argumentando que a través de él se permitía simplificar el espectro político asegurando una mayoría en el parlamento que permitiera el establecimiento de gobiernos estables en donde existiera paralelamente una minoría activa capaz de realizar críticas de la actividad del gobierno en turno.

STUART por su parte refutaba las ideas de su adversario alegando que su postulación traería consigo la alternancia en el poder de dos grandes partidos con riesgo de que estos olvidaran sus principios y programas, en cambio con la proporcionalidad se abrirían espacios para que la minoría pudiera expresarse y ejercer un papel reformador.

Incluso los partidarios del sistema proporcional se concentraron en la *Proportional Representation Society* que fungía como grupo de presión y que tenía como función principal propagar y defender las ventajas de este sistema y exigir su adopción, pese a esto Inglaterra no implanto el sistema proporcional.

Es importante señalar que este debate surgió del planteamiento de la alternativa entre conseguir una representación más justa de todas las opiniones e intereses del electorado en relación con el número de votos y la funcionalidad del gobierno parlamentario.

En el año 1882 el Belga VICTOR D'HONDT junto con el Suizo HAGENBACH-BISCHOFF, ambos matemáticos, descubrieron procedimientos más simples de

decisión estableciendo con ello los fundamentos técnicos de los sistemas de elección proporcional más comunes hoy día.

“La primera Guerra Mundial representa para el continente Europeo un replanteamiento en profundidad de esquemas sociales y políticos: aparición de nuevos Estados por desintegración de los Imperios Centrales, robustecimiento de los partidos socialistas, revolución bolchevique en Rusia. A partir de ello se producen significativas variaciones.”⁵

Para el año de 1914 sólo tres países Bélgica en 1899, Finlandia en 1906 y Suecia en 1907 regulaban sus elecciones mediante la representación proporcional y en los tres casos, la adopción del sistema proporcional fue unida –o siguió cerca– a la implantación del sufragio universal masculino que alteraba sustancialmente la relación numérica de fuerzas entre las diversas clases sociales.

El resto del continente conservaban sistemas de fórmula mayoritaria, sin embargo, finalizada la Primera Guerra Mundial la tendencia había cambiado de rumbo, sólo Inglaterra conservaba la fórmula mayoritaria mientras que los demás Estados adquirirían distintas variantes de la representación proporcional “Holanda en 1917, Alemania y Suiza en 1919, Italia y Francia, aunque por poco tiempo, en el mismo año. Italia sólo celebró dos elecciones 1919 y 1921, con arreglo a la ley proporcionalista, puesto que en 1922 Mussolini hizo aprobar la llamada Ley Acerbo, encaminada a preparar la aplastante victoria fascista en 1924. Francia, por su parte, volvió en 1927 al sistema mayoritario. Noruega en 1921 e Irlanda en 1922. También España se dejó sentir en esta ola proporcionalista, en forma de proyectos que no llegaron a ser aprobados y que la Dictadura de Primo de Rivera dejó obviamente sin objeto al suprimir en 1923 el régimen parlamentario.”⁶

Un caso excepcional fue la Gran Bretaña, como ya se ha mencionado anteriormente, país que a pesar de las apabullantes campañas a favor de la

⁵ Francesc de Carreras Joseph. Las Elecciones, Blume, Barcelona, 1977, p.103

⁶ Ibidem p.103

representación proporcional decidió conservar el principio mayoritario. Un dato curioso que debe anotarse es que los Ingleses decidieron implantar en el recién creado Estado Libre de Irlanda lo que no aceptaron para sí, el principio de representación proporcional en su variante de voto único transferible para las elecciones del Parlamento Irlandés.

En este punto cabe preguntarse cuál fue la razón de la adopción generalizada de la representación proporcional en sus diferentes variantes, esto se explica por el siguiente hecho histórico: la evolución social y política que experimentaron las democracias liberales desde finales del siglo XIX tales como la ampliación del sufragio que trajo consigo el surgimiento de organizaciones políticas de masas que permitió la expresión electoral de intereses que hasta ese momento no habían podido hacerse escuchar dentro del ámbito político. Incluso ciudadanos oprimidos por razones de clase, religión, etnia o lengua adquieren la posibilidad de participar de manera activa en el ámbito político, posibilidad que de prevalecer un sistema mayoritario no habría sido posible obtener por causa de la naturaleza de este sistema, el cual pone en situación de desventaja a los miembros de grupos minoritarios, situación que se hubiera traducido en conflictos electorales graves que deterioraran la legitimidad del sistema político así como de las autoridades que lo rigen.

Otro factor que influyó en la inclinación por la representación proporcional fue el surgimiento de partidos de masas que se contraponían a las coaliciones de notables que hasta ese momento habían actuado como partidos.

Todos estos factores contribuyeron a la evolución histórica de los sistemas electorales, Joseph Francesc habla incluso de dos etapas sucesivas de implantación de la fórmula proporcional: la primera, antes de la Primera Guerra Mundial, motivada por la protección de las minorías étnicas y lingüísticas, y la segunda, después de la guerra, guiada por intenciones antisocialistas.

1.2 Origen del Sistema de Representación en el sistema electoral mexicano

En México, el sistema electoral original fue el de mayoría, desde 1917 y hasta antes de 1963 imperó en las legislaciones electorales el principio mayoritario para la elección de diputados, donde era electo el candidato y el partido que obtuviera el mayor número de votos durante la contienda electoral.

En el Texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se estableció el mecanismo siguiente para la elección de un diputado: debía elegirse un Diputado por cada cien mil habitantes o fracción que excediera de la mitad, estableciendo una representación popular mínima de dos Diputados por Estado.

Como se puede apreciar en la Constitución de 1917 se consagraba el sistema de mayoría con base poblacional, puesto que el número de representantes dependía de los conjuntos de cien mil habitantes que se pudieran formar, además de conservar un mínimo de representantes populares para cada Estado, que en este caso era una garantía para los Estados menos poblados.

Desde 1917 se han realizado una serie de reformas constitucionales, con el propósito de democratizar el sistema político.

“El antecedente mexicano más remoto del principio de representación proporcional lo encontramos en el pensamiento del connotado jurista Mariano Otero, quien se preocupó por la participación de las minorías en el Congreso, y quien incluso llegó a dibujar el sistema representativo proporcional como complementario del sistema mayoritario”⁷

⁷

Carpizo, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977, UNAM, México, 1979, p. 63, 64.

Mariano Otero en un discurso pronunciado el 3 de diciembre de 1842 se erige como defensor de las minorías, expresó entre otras ideas la siguientes:

“Dos vicios cardinales tiene el sistema electoral, el primero consiste en que la representación nacional no es el resultado de la voluntad general; y segundo consecuencia de lo anterior que la misma representación no representa más que a un partido (...) la minoría no será siempre sacrificada a la mayoría, que es el vicio funesto de que adolecen los sistemas representativos (...) la representación no es buena, sino en tanto que es imagen de la sociedad (...) se ha creído que la voluntad de la mayoría era soberana y que no tenía respecto de la minoría ningunos deberes. Hoy se sabe como un principio inconcluso de legislación que se repite con frecuencia, que es necesario respetar a las minorías (...) que el Congreso Constituyente de 1843 resuelva el problema de que la representación nacional se componga de los diversos elementos políticos que se encuentran en la Republica”.⁸

Comentando dicho discurso, Jesús Reyes Heróles concluye que Mariano Otero bosqueja la teoría de la representación proporcional como complementaría de la mayoritaria, porque no ignora el sentido de la decisión mayoritaria, sino que comprende el derecho de las minorías.

1.2.1 La Reforma de 1963

La primera reforma que se dio en México en esta materia fue durante el régimen del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), quien elaboró la iniciativa para reformar los artículos 54 y 63 de la Constitución Política el 22 de diciembre de 1962, y reguló cinco elecciones federales a la Cámara de Diputados, las de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

Aproximadamente a mediados del siglo pasado comenzó a tomar fuerza la demanda de que las diferentes corrientes políticas tuvieran acceso a la Cámara de Diputados. Hasta 1943, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo el control absoluto de los órganos legislativos.

⁸ Ibidem p.336, 337.

Las victorias avasalladoras del PRI sofocaban y anulaban de antemano cualquier oposición real en la Cámara Baja. Bastan estos datos:

- “En los comicios de 1955, el PAN ganó 6 escaños, el PPS dos y el PARM ninguno; tres años después, el PAN sólo obtuvo cinco, el PPS uno, lo mismo que el PARM.
- Para el 61, el PAN continuó en picada y sólo ganó cuatro diputaciones, el PPS conservó una y el PARM no alcanzó ninguna.”⁹

O sea que en 10 años la oposición política registrada sólo alcanzó veinte bancas de 483 en disputa.

La necesidad de integrar la Cámara de Diputados en forma distinta, a efecto de dar mayor representación a partidos políticamente débiles, cobraba mayor trascendencia día a día. Desde hacía tiempo se buscaba la modificación del sistema electoral. Se contemplo la representación proporcional tal y como se aplicaba en algunos países de Europa y América Latina.

El 22 de diciembre de 1962 fue presentado en la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales. La esencia del documento que dio entrada a las minorías con una mayor representación es la siguiente:

Si un partido político no alcanzaba más de 20 escaños a través de triunfos en los distritos uninominales (entonces únicamente existían éstos), y si obtenía cuando menos un 2.5% de la votación total ganaba el derecho de contar con un mínimo de cinco diputados de partido. Además por cada 0.5% extra que obtuviera en la votación, tenía derecho a contar con un diputado más hasta llegar a 20.

En atención a que de ninguna forma se planteó la creación de listas para determinar quienes ocuparían los escaños disponibles creados por el nuevo sistema, los diputados de partido, serían aquellos candidatos uninominales que,

⁹ López Moreno, Javier. ¿Qué es la Reforma Política?, UNAM, 1980, p.13.

no habiendo obtenido el triunfo mayoritario, se constituyeran como los mejores perdedores.

Asimismo proponía incluir por primera vez en el texto de la Constitución el concepto de partido político, consagrado por la ley como la forma de agrupamiento cívico de los ciudadanos para fines electorales.

Debido a la importancia que tuvo la iniciativa, resulta interesante transcribir algunos de sus párrafos a efecto de apreciar con mayor claridad el espíritu de la reforma:

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil al Congreso de la Unión los diversos partidos políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un solo partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación proporcional.

Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncian a favor de un partido político, mantenga en el Congreso el predominio que corresponda a su condición mayoritaria.

En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

Por otra parte, no sería bien aceptada en las diversas Entidades Federativas del país la supresión del sistema de diputados por circunscripción territorial (...) después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos como representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que (...) pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías contemplado por otro yuxtapuesto de representación minoritaria, de tal manera que además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos diputados de partido.

Se ha calculado que un partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación nacional, para tener derecho a la obtención de

diputados de partido (...) para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limita a veinte los diputados de partido.

De la lectura de los párrafos anteriores, llegamos a la conclusión de que la iniciativa respondió a las críticas de que había sido objeto político mexicano, tanto en el interior como en el exterior, por falta de representación de las minorías políticas. Sin embargo en los mismos encontramos la razón del porque lo limitada de la reforma, es notoria la preocupación por conservar a toda costa la mayoría en el Congreso.

En resumen por un lado hicieron caso a los reclamos de que era objeto el sistema, pero por otro, crearon un mecanismo perfectamente diseñado para que las minorías no pudieran poner en peligro la gobernabilidad del país.

Lo que se persiguió con la reforma de 1962-1963 es ganar legitimidad a través de la implantación de un sistema proporcional, pero impidió de antemano la posibilidad de compartir decisiones; mantuvo la capacidad de decisión de la mayoría e impidió sistemáticamente la formación de una mayoría alternativa que hiciera que el sistema renovara su legitimidad por la vía de los acuerdos parlamentarios.

No obstante lo anterior, la reforma significó un gran avance en el proceso de democratización del país, significó un parteaguas en la historia de la representación en México, por primera vez en nuestro país se instauró un método diferente al de mayoría relativa en circunscripciones uninominales para la designación de representantes en la Cámara de Diputados.

1.2.2 La Reforma de 1972

En 1972 se modificó de manera mínima el sistema de diputados de partido, la modificación consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de Diputados y aumentar el límite máximo para ello, es decir el partido que obtuviera

el 1.5% de la votación total en el país en la elección respectiva, (antes 2.5%), tenía derecho a cinco diputados de partido en la Cámara, más uno adicional por cada 0.5% más de votos emitidos, la reforma de 1963 establecía que debían ser 20 diputados como máximo, pero la reforma de 1972 modificó el número máximo de diputados elevando la cantidad de 20 a 25, estableciéndose de igual forma que si lograba la mayoría en 20 distritos o más no tendría derecho a que le fueran reconocidos diputados de partido.

La razón por la que se redujo el mínimo fijado para la acreditación de Diputados del 2.5% al 1.5% se explica de manera clara en la exposición de motivos del proyecto de modificaciones, en el que se admitía que las normas de la ley fundamental habían sido trasgredidas ya que partidos que no alcanzaron el mínimo requerido obtuvieron curules como Diputados de partido.

Dicha iniciativa señala lo siguiente sobre el punto señalado anteriormente:

“La experiencia de tres elecciones sucesivas revela que la obtención del 2.5% de la votación, exigido como mínimo para que las minorías organizadas ingresen al Congreso, resulta difícil de alcanzar para algunas de ellas. Sin embargo, representan grupos que aglutinan corrientes arraigadas en la sociedad e ideología consistentes. Es menester, por ello, facilitarles aún más la entrada a la tribuna de la representación nacional, su voz aporta beneficios, presenta disyuntivas y enriquece la discusión y el contenido de las decisiones.”¹⁰

Esta reforma también incluyó la reducción de la edad para poder ser Diputado de 25 años cumplidos a 21, y para ser Senador, de 35 a 30 años. Desde el constituyente de 1917, varios Diputados pidieron que la edad que se requiriera para ser Diputado fuera de 21 años, pero la edad fue mantenida por el constituyente en 25 años.

¹⁰ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Porrúa, México, 1999, p. 169.

Jorge Carpizo señala que las razones de dicha iniciativa presidencial para proponer esas reducciones en las edades, son armonizar los preceptos en cuestión con el artículo 34 constitucional que fue reformado para otorgar la ciudadanía a los 18 años; que en las elecciones de 1970, la juventud votó en gran número con lo que se demostró el acierto de la reforma al artículo 34 constitucional ya que la juventud cumplió con la responsabilidad que se le había otorgado; abrir las puertas a la nueva generación para que tenga mayor participación en el ejercicio del poder político; el análisis de las condiciones actuales de la juventud, demuestra que a las edades propuestas, los jóvenes ya intervienen en los sindicatos, asociaciones rurales, grupos culturales y partidos políticos, por lo que a los 21 años ya tienen la experiencia necesaria para ser representantes en el poder legislativo federal.

Se redujo la edad para ser Senador sólo a 30 años, como hemos dicho, porque se consideró que para ser Senador se debía exigir una más prolongada práctica política, ya que el Senado tiene una función equilibradora. Además, el requisito de 30 años para ser Senador ya había sido conocido en la historia constitucional de México. La ley fundamental de 1824 exigió 30 años para poder ser Senador, misma edad que se requirió cuando el Senado fue restablecido en 1874, siendo presidente de la República Sebastián Lerdo de Tejada.

1.2.3 La Reforma de 1977

En su informe de gobierno, José López Portillo (1976-1982) se refirió a la reforma política que habría de emprender no como un momento sino como un proceso cuyo objetivo debía ser el de perfeccionar las instituciones existentes para que la opinión de las minorías pudiera ser tomada en cuenta.

Jorge Alcocer señala los siguientes al respecto de esta reforma:

“Se trató de una reforma preventiva en la que la iniciativa y capacidad de decisión correspondiente íntegramente al gobierno y su partido (. ..) fue una reacción a las consecuencias del movimiento de 1968;

y fue también prevención del riesgo de una nueva elección presidencial de candidato único.”¹¹

Previó a la realización de la iniciativa que dio vida a la reforma política de 1977, se invitó a la ciudadanía para que expusiera sus puntos de vista acerca de los agitados problemas políticos que de tiempo atrás atraían la atención general.

Las discusiones se iniciaron en abril del mismo año. Fueron 12 audiencias públicas en las que comparecieron los representantes de los cuatro partidos políticos existentes más los de 11 organizaciones políticas no registradas, así como 27 personas a título individual. Al concluir las audiencias públicas, el presidente de la comisión encargada de realizarlas reiteró los objetivos de la reforma refiriéndose con cierto énfasis al derecho de las minorías a transformarse en mayorías.

“La filosofía que vibra en la exposición de motivos es: gobierno de la mayoría, evitando que las decisiones de ésta se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir. Las mayorías son quienes deben gobernar, pero permitiendo la participación política de las minorías, ya que el gobierno que las excluye, no es popular”.¹²

El contenido de la reforma abarcó diversos aspectos de la vida política nacional. En primer término se ocupó de la constitucionalización de los partidos políticos haciendo referencia a la serie de prerrogativas que se les confirió para garantizar su función, calificada de interés público; en seguida trató lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados explicando el sistema electoral mixto que con dominante mayoritario incorporó el principio de la representación nacional, además, aludió a los mecanismos ideados para la integración del Colegio Electoral encargado de calificar la elección de los miembros de la Cámara de Diputados y al

¹¹ Alcocer, Jorge. El ciclo de las reformas electorales, 1976-78, en diálogo y debate de cultura política.

¹² Carpizo, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977. Op. Cit. P.373

recurso de reclamación establecido para impugnar ante la Suprema Corte De Justicia las resoluciones del Colegio Electoral.

Para efectos de nuestro estudio, nos interesa únicamente enfocarnos en lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados y el sistema electoral mixto que trató de incorporar en nuestro país el principio de representación proporcional. Al respecto la iniciativa que dio vida a las reformas que en este punto comentamos señala:

Nuestras unidad nacional se consolidará y ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional (...) estoy persuadido de que se obtendrá una representación para las minorías de acuerdo a su número y se logrará que sus ideas puedan contar cuando las mayorías adopten decisiones (...) objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en nuestro país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes (...) adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la Republica (...) se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados según el principio de representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, pero cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país (...) además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante este último se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tenga derecho. Las elecciones se hará por el procedimiento de listas de candidatos que registren los partidos, según el principio proporcional, y para estos efectos se dividirá al país hasta en cinco circunscripciones plurinominales (...) se prevé que a cada partido le será asignado de su lista el número de diputados que le corresponda conforme al porcentaje de votos que haya obtenido en la circunscripción plurinomial de que se trate (...)

A fin de hacer operante el sistema enunciado en el artículo 54 aparecen fijados una serie de requisitos:

a) Todos los partido políticos nacionales tendrán derecho de solicitar el requisito de sus listas de candidatos en el número que corresponda a cada una de las circunscripciones plurinominales.

b) El partido político nacional que solicite el registro de sus listas regionales de candidatos deberá acreditar que participa al mismo tiempo con

candidatos en por lo menos la tercera parte o sea cien de los distritos uninominales.

c) Solo tendrán derecho a participar en la distribución proporcional de las listas regionales los partidos políticos que habiendo logrado menos de sesenta diputados de mayoría simple, hayan obtenido 1.5% más del total de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.

d) El partido que cumpla con los supuestos antes señalados, tendrá derecho a que le sean asignados, por el principio de representación proporcional, al número de diputados de su lista regional que correspondan al porcentaje de los votos obtenidos en la circunscripción respectiva.

e) Con el fin de que la Cámara de Diputados cuente siempre con una mayoría capaz de tomar decisiones (...) se ha establecido (...) el siguiente mecanismo: En el caso de dos o más partidos, que tengan derecho a que se les asignen diputados mediante el principio de representación proporcional, obtengan 90 o más constancias de mayoría, solo serán objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 5% de las mismas.

La iniciativa previó la creación de una ley secundaria que se encargaría de reglamentar lo dispuesto en ella y establecer la fórmula electoral para la representación proporcional. Tal ordenamiento fue la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 que estudiaremos más adelante en lo relacionado con el sistema electoral establecido.

Los objetivos propuestos fueron por una parte dar mayor participación a las minorías dentro de la Cámara de Diputados y por otra mantener el gobierno de mayorías.

Así como parte de la reforma política de 1977, se introdujo un cambio importante en la esfera de la representación, el cual aunado a los cambios producidos en otras áreas del sistema electoral, amplió considerablemente las posibilidades de los partidos opositores para incrementar su presencia en la cámara baja. En efecto, la creación de una zona de representación proporcional y la introducción del registro condicionado al resultado de la elección fueron dos cambios que permitieron la participación de nuevos partidos (o de viejos excluidos del sistema legal, como el Partido Comunista) con posibilidad de obtener diputados en su primera participación. Así en los años de la vigencia de la Ley

Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), el número de partidos de oposición con registro, que lograron su ingreso por la vía condicionada, se amplió de manera consistente.

La reforma constitucional y la nueva ley establecieron un número fijo de distritos (300) en los cuales se elegirían diputados de mayoría relativa y hasta un máximo de 100 diputados elegidos por el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en un máximo de cinco circunscripciones plurinominales. En este aspecto se establecía nuevamente la barrera legal del 1.5% de la votación, misma que también se aplicaba para transformar el registro condicionado en definitivo.

“La asignación de diputados de representación proporcional se guiaba por los siguiente principios:

1.- Presentar candidatos a diputados de mayoría relativa al menos en la tercera parte de los distritos (100 sobre 300);

2.- Haber obtenido al menos el 1.5% de la votación respectiva;

3.- No haber obtenido 60 o más triunfos de mayoría relativa;

4.- Se podía establecer un mínimo de una y un máximo de cinco circunscripciones electorales, cuya magnitud e integración serían decididas por la Comisión Federal Electoral (en 1979 se usaron 3, en 1982, 4, y en 1985, 5);

5.- La propia Comisión Federal Electoral decidiría cuál formula electoral utilizar de las dos que prevenía la ley; la de primera proporcionalidad y la de representatividad mínima (siempre se optó por la primera);

6.- La votación se realizaba en dos boletas diferentes: una para la de mayoría relativa y otra la de representación proporcional; y

7.- Si dos o más partidos con derecho a diputados de representación proporcional obtenían en su conjunto 90 o más triunfos distritales, solamente se repartiría la mitad de las 100 posibles diputaciones de representación proporcional. Por eso, el texto del nuevo artículo 52 constitucional indicaba que sería hasta 100 diputados de representación proporcional. Durante la vigencia de la LFOPPE nunca se produjo esta situación, pero evidentemente el hecho de que se estableciera esta eventualidad planteaba con todo claridad que la reforma se proponía abrir acceso a nuevos partidos y brindarles zonas de representación, sin poner en riesgo el margen de control de la cámara baja por el partido mayoritario. Evidentemente en la Cámara de Senadores no se corría ningún riesgo porque no se introdujo reforma alguna al respecto.”¹³

Las fórmulas electorales y los procedimientos contemplados en la LFOPPE para la asignación de curules eran los siguientes:

- a) Fórmula de representatividad mínima y
- b) Fórmula de primera proporcionalidad.

La primera de ellas se compone de los siguientes elementos:

- a) Porcentaje mínimo. Se entiende por porcentaje mínimo el 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal.
- b) Cociente natural. Es el resultado de dividir la votación efectiva entre el número de las curules no repartidas, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje mínimo.
- c) Resto mayor. Es el remante más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de

¹³ F. Tena R., op cit., pp.986,988. S. E. Gutiérrez y R. Rives, op., cit., p.241.

curules mediante el cociente natural. Éste podía utilizarse si aún había curules sin distribuir.

El procedimiento para su aplicación es el siguiente:

1. Al partido político que alcance un porcentaje mínimo del 5% de la votación efectiva en una circunscripción plurinominal, se le atribuirá un diputado.
2. Efectuada la atribución mediante el porcentaje mínimo se procederá a obtener el cociente natural, de acuerdo a lo señalado en el inciso b).
3. Obtenido el cociente natural, se asigna a cada partido político tantas curules como número de veces contenga su votación dicho cociente.
4. Si después de aplicarse el porcentaje mínimo y el cociente natural quedan curules por repartir, éstas se distribuyen por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

La fórmula de primera proporcionalidad se integra con los siguientes elementos:

a)Cociente rectificado. Es el resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal, entre el número de sus curules multiplicado por dos.

b)Cociente de unidad. Es el resultado de dividir la votación efectiva deducidos los votos utilizados mediante el cociente rectificado entre el total de curules que no se han repartido.

c) Resto mayor. Es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en la distribución de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad. Éste podría utilizarse si aún había curules sin distribuir.

El procedimiento para la aplicación de la fórmula que comentamos es el que a continuación se menciona:

1. Por el cociente rectificado se distribuyen sucesivamente la primera y segunda curules a todo aquel partido político cuya votación contenga una o dos veces dicho cociente, le serán asignadas las curules correspondientes.
2. Para las curules que queden por distribuir se empleará el cociente de unidad. En esta forma a cada partido político se le asigna tantas curules como número de veces que contenga su votación restante el cociente de unidad.
3. Si después de aplicarse el cociente rectificado y el cociente de unidad quedaran curules por repartir éstas se distribuirán por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos.

“Las novedades introducidas por la LFOPPE condujeron a que en 1985 hubiera nueve partidos con registro, ocho de los cuales se disputaban el reparto de los diputados de representación proporcional. Esto produjo el resultado lógico: los diputados de representación proporcional que podían obtener cada partido era

decreciente en la medida en que nuevos partidos lograran superar la barrera legal que, dicho sea de paso, era muy baja”.¹⁴

Adicionalmente se producía un problema en esta zona del sistema electoral, la de los organismos electorales. La entrada de nuevos partidos opositores, colocó en un serio apuro el control que el gobierno y el PRI habían mantenido hasta ese momento en la Comisión Federal Electoral. En efecto, debido a que en dicha Comisión cada partido tenía comisionado con derecho a voz y voto, la presencia de ocho partidos opositores planteaba la posibilidad cercana de que ellos pudieran controlar el máximo organismo electoral. Esta situación aunada a los crecientes conflictos en las elecciones locales y a la gravedad de la coyuntura económica, impulso al gobierno a proponer una nueva reforma que ahora pudiera cerrar más válvulas de las que podía abrir.

1.2.4 La Reforma de 1986

Nueve años después de la reforma de 1977, nuevamente el sistema electoral mexicano sufriría una importante transformación. El inicio de esta nueva reforma electoral se hizo público el 17 de junio de 1986 cuando el presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1986) envió una iniciativa a efecto de reformar los artículos 52, 53 párrafo segundo y 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV, 56, 60 y 77, fracción IV de la Constitución, esa iniciativa fue presentada por el ejecutivo el 4 de noviembre de 1986. En lo relacionado con el sistema electoral, la iniciativa señalaba:

“La reforma de 1986 combinó dos conjuntos de modificaciones que estaban destinadas a tener efectos convergentes sobre el sistema electoral y de partidos. Por una parte esta reforma cerró dos áreas que empezaban a escapar al control

¹⁴ Polis 96, Política, Marco Electoral, Pensamiento Social y Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, V. Uno, Año 1996, p. 21.

del gobierno y del PRI: desapareció el registro condicionado y se regreso al modelo tradicional del registro definitivo (con condiciones muy difíciles y sujeto a una amplia discrecionalidad gubernamental), en tanto que se eliminó la representación paritaria de los partidos en la Comisión Federal Electoral y se sustituyó por una variante proporcional que depositó por completo su control en los comisionados del PRI (la fórmula usada le dio a este partido 16 votos de 31). Por otra parte, se amplio la zona de representación proporcional en la Cámara de Diputados, al pasar de 100 a 200 los diputados elegidos por este principio, pero se introdujo la posibilidad de que el partido mayoritario participara de su distribución y se diseñó una cláusula que le garantizara una mayoría absoluta que no la lograría en los votos”¹⁵.

Las reformas hoy propuestas mantienen el sistema electoral mixto que permite la integración de una mayoría efectiva para que opere el Gobierno estable y eficaz, sin que se produzca una distorsión extrema entre el porcentaje de votos sufragados y el de curules obtenidas; de la misma manera, hace posible la representación de corrientes nacionales, sin que se dé lugar a la dispersión de la voluntad popular, o la polarización de fuerzas políticas.

Los artículos 52 y 53 constitucionales, ya reformados, establecieron un número fijo de circunscripciones plurinominales para la elección de los 200 diputados de representación proporcional. Además el texto del nuevo Código establecía que ahora se utilizaría solamente una boleta en lugar de las dos que establecía la LFOPPE, lo que reduciría la confusión en torno a las disparidades de los resultados de mayoría relativa y representación proporcional.

El artículo 208 del nuevo Código Federal Electoral y el artículo 54 constitucional reformado establecían cuatro supuestos básicos para asignar las diputaciones de representación proporcional:

¹⁵ Polis 96, Política, Marco Electoral, Pensamiento Social y Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, V. Uno, Año 1996, p. 23.

1.- El primero indicaba quiénes quedaban excluidos: a) el partido que obtuviera el 51% o más de la votación nacional efectiva (la votación total menos los votos nulos y los correspondientes a los partidos que no hubieran alcanzado el 1.5%) y sus triunfos distritales representarían una proporción de la cámara igual o superior a dicho porcentaje; b) el partido que obtuviera menos del 51% de la votación y sus triunfos distritales representarían una proporción de la mitad más uno o más de la cámara. En suma, no tendrían derecho los partidos que tuvieran garantizada la mitad más uno de la cámara, exclusivamente con sus triunfos distritales. En el proceso de 1988 ningún partido estuvo en este supuesto. “Este proceso electoral, el único en que se aplicó el Código, se caracterizó por un aumento inusitado de la competitividad, lo que condujo al PRI al resultado más bajo de su historia (51.1% sobre votos válidos y poco menos de 50% si se incluyen los votos nulos), con solamente 233 triunfos de mayoría relativa”¹⁶.

2.- El segundo supuesto detallaba un caso en que el partido mayoritario sí debía recibir diputados de representación proporcional: cuando tuvieran el 51% o más de la votación efectiva y sus triunfos distritales representarían una proporción menor de la cámara, se le debían asignar tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para igualar ambos porcentajes;

3.- Debido a que el tercer supuesto establecía que el tope máximo de curules para un partido establecía que el tope máximo de curules para un partido era de 350 (el 70% de la cámara), se entiende que a partir del 51% y hasta el 70% de la votación del partido mayoritario operaba este principio de igualdad. En 1988 el PRI se ubicó en este supuesto, por lo que se le asignaron los diputados de representación proporcional que necesitaba (27) para alcanzar el 52% (233 + 27=260), proporción de sus votos con respecto al total después de restar los nulos y los de los partidos que no alcanzaron el 1.5%.

¹⁶ Idem., p.24.

Como puede advertirse, los supuestos segundo y tercero le garantizaban la mayoría al partido que teniendo una votación igual o mayor al 51% hubiera sufrido pérdidas distritales que le hicieran tener una proporción menor de la cámara. En sentido estricto, este mecanismo producía un efecto proporcional porque el partido en cuestión nunca podría tener un porcentaje de diputados superior a su porcentaje de votos, en una banda comprendida entre el 51% y 70%.

Solamente en el remoto caso, poco probable ya que en México actual, de que el partido mayoritario superara el 70% de votos entraría en una franca situación de subrepresentación, aunque con excepcionales condiciones de gobernabilidad.

4.- Por último el cuarto supuesto detallaba la cláusula de gobernabilidad, aunque por supuesto la ley no la llamaba así: ningún partido obtenía el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanzaba la mitad más uno de la cámara con sus triunfos distritales, entonces al partido con más constancias de mayoría le serían asignados diputados de representación proporcional hasta alcanzar la mayoría absoluta en la cámara.

5.- El quinto supuesto contemplaba el esquema anterior: si dos partidos estaban empatados en cuanto a número absoluto de triunfos distritales, entonces el partido beneficiado sería el que tuviera el mayor número absoluto de votos en la elección de mayoría relativa.

Como se desprende de su diseño esta cláusula tenía el objetivo de que ante una situación de alta competitividad, en la que el ganador en sentido estricto sería la minoría más grande, se pudiera formar un grupo parlamentario que pudiera gobernar por sí mismo. Vale la pena hacer notar que no se establecía un límite inferior para la minoría más grande de tal manera que se podía haber presentado todo un abanico de situaciones posibles, como por ejemplo, un partido mayoritario con menos del 30% (como ocurrió en algunas elecciones de Europa oriental después de la caída del comunismo) hasta el 50% (como ocurre en la mayoría de

las democracias maduras), y en todos esos casos el resultado habría sido el mismo: la construcción de una mayoría artificial por decreto. Sin embargo, esta situación no llegó a producirse y más bien tuvo lugar la situación prevista en los supuestos segundo y tercer.

Finalmente, por lo que respecta a la Cámara de Senadores, la reforma de 1986 introdujo una tímida modificación al artículo 56 constitucional, en virtud de la cual se estableció su renovación por mitades cada tres años, de tal manera que los senadores por entidad elegidos en 1988, uno debía durar en su encargo seis años y el otro, por un artículo transitorio, solamente tres años. En esta lógica, en 1991 se elegiría sólo a un senador para sustituir a uno de los electos tres años antes. Sin embargo, como veremos más adelante, la posterior reforma de 1993 restableció la renovación de la cámara en su totalidad cada seis años.

1.2.5. La Reforma de 1990

Al realizarse el debate para la Reforma Electoral de 1989-1990, la integración de las cámaras legislativas ocupó un lugar relevante. Al respecto en el caso del Senado de la República, se sostuvo que debería revisarse el sistema electoral para su conformación, teniendo como objetivo fundamental el que reflejara de mejor manera la composición de la sociedad mexicana.

El debate sostenido en 1989 para la Reforma Electoral sobre la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores, se caracterizó por una amplia gama de propuestas hechas por los diferentes partidos políticos.

La posibilidad de modificar el Senado de la República fue objeto de análisis y discusiones intensas, tales como la necesidad de ampliar su composición pluripartidista, aunque al final no se llegó a consenso alguno.

“En principio se buscó que la posible reforma a la integración de la Cámara de Senadores satisficiera algunas condiciones fundamentales tales como:

1. Mantener la igualdad en el número de senadores electos por cada uno de los Estados y el Distrito Federal,
2. Preservar el carácter de los propios senadores como representantes de la nación, garantizando que en cada caso fueran elegidos exclusivamente por los ciudadanos de la entidad federativa correspondiente, y
3. Procurar la armonía en tamaño que el propio Senado debía guardar por el cumplimiento de sus atribuciones, así como en relación al número de integrantes de la Cámara de Diputados”.¹⁷

Durante el proceso legislativo para reformar la Constitución se presentaron diversas iniciativas que pretendían satisfacer las condiciones descritas anteriormente, tal fue el caso de la propuesta para la Cámara de Diputados, donde se pretendía introducir la representación proporcional total, tampoco lo hubo en torno a las modalidades del sistema mixto propuesto, particularmente en la que buscaba igualar el número de legisladores electos por representación proporcional con los de mayoría relativa; ni en la que pretendía establecer igualdad de condiciones de todos los partidos para participar en ambos principios de elección.

“En el Dictamen formulado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se estableció: se ha optado por un procedimiento graduado que propicia mayor equidad en la asignación de curules, en pro de la efectividad en el ejercicio de las funciones de la Cámara”¹⁸.

¹⁷ Núñez Jiménez, Arturo. La Reforma Electoral de 1989-1990, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p.66.

¹⁸ Ibidem p. 70.

Las reformas consistieron en adiciones introducidas al artículo 54 constitucional y por consiguiente a su ley reglamentaria en la materia El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en los artículos 12 a 18, el cual detallaba el mecanismo para la asignación de los diputados de Representación Proporcional, el cual fue reformado primero en el mismo año de 1990 y posteriormente en 1993. La versión original, aplicaba en las elecciones de 1991, establecía lo siguiente:

La Cámara de Diputados seguirá constituyéndose con 500 miembros, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos según el principio de representación proporcional.

En primer lugar, el número de circunscripciones permaneció en cinco y se mantuvo la votación en una sola boleta.

En segundo lugar, para que un partido político tuviera derecho a que se le asignaran diputados por el principio de representación proporcional debía satisfacer estos dos requisitos:

1. Acreditar que registró candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales (antes el mínimo era en 100 distritos) y
2. Alcanzar por lo menos el uno y medio por ciento del total de la votación nacional emitida (condición que no se modificó).

Aspectos que no cambiaron con la reforma de 1993.

“A partir de estas reglas generales se desarrollaron cinco reglas:

1. Ningún partido político podía contar con más de 350 diputados electos por ambos principios (70% de la Cámara), aunque su

votación se lo permitiera. Esta cláusula ya existía por la reforma constitucional de 1986, a través de la cual se reservaban por lo menos 150 curules para ser distribuidos entre los partidos minoritarios.

2. Sí ningún partido obtenía al menos el 35% de la votación nacional y ninguno alcanzaba 251 o más triunfos de mayoría relativa, entonces a cada partido se le asignarían diputados de representación proporcional hasta que su porcentaje de curules se igualara con su porcentaje de votos. Éste era el supuesto pesimista: ningún partido lograba una mayoría tal que le permitiera controlar la cámara por sí mismo. Debe enfatizarse que se trataba de dos factores: porcentaje de votación inferior a 35% y triunfos de mayoría relativa por debajo de 251. Aquí el COFIPE (art. 13.1.a) corregía a la Constitución (art. 54.IV.b), pues ésta solamente enunciaba el primer factor.

3. Si un partido obtenía el mayor número de constancias de mayoría y un porcentaje de votación de por lo menos el 35% entonces tendría derecho al premio de la sobrerrepresentación para alcanzar, por ambos principios, 251 diputados. Además, por cada punto porcentual que su votación excediera al 35% hasta el 60%, se le asignaría dos diputados de representación proporcional adicionales. Este supuesto (art. 54.IV.c de la Constitución) se repitió tal cual en el COFIPE (art.13.1.c). se trata de la cláusula de gobernabilidad, solamente que a diferencia de la de 1986 tiene límite inferior el 35%. En el COFIPE aprobado en julio de 1990 ésta fue la única versión de esta cláusula y de hecho así correspondía a lo que se había establecido en la Constitución. Lo que ocurre es que el

proyecto del Partido Revolucionario Institucional incluía otro supuesto, aunque en la negociación para lograr el apoyo del Partido Acción Nacional se aceptó no incluirlo, y finalmente fue el que se agregó en la reforma de diciembre de este mismo año. Éste fue el agregado de diciembre de 1990: al partido político que obtuviera 251 triunfos distritales o más (a diferencia de la situación anterior) y tuviera al menos el 35% o más de la votación, hasta el 60%, se le asignarían dos diputados de representación proporcional por cada punto porcentual que su votación excediera al 35%. En este caso, establecía la ley, el número total de diputados por ambos principios no podría ser superior a la cantidad que resultara de sumar a 251 el número de diputados adicionales asignados por los puntos excedentes con respecto a 35%.

4. Aquí se incluye un supuesto no contemplado en la regla anterior: el partido mayoritario tiene al menos el 35%, pero también tiene 251 o más triunfos de mayoría relativa. Por lo tanto, ya no es necesario completarle primero los 251, sino que se establece directamente el premio adicional hasta un límite del 60%. El modelo de sobrerrepresentación opera bajo la forma de una curva decreciente: mientras más alejado del 60% esté el partido, más fuerte es la sobrerrepresentación, en tanto que mientras más cerca de ese límite superior su votación, más tienden a igualarse votos y curules.
5. La última regla establecía una banda de igualación entre votos y curules para el partido mayoritario entre el 60% y 70%. Por definición un partido no puede obtener más del 60% de la cámara con sus triunfos distritales exclusivamente, de tal manera dicha igualación se produce mediante la asignación

de curules de representación proporcional. Esta banda sustituye a la prevista en el diseño de 1986, que se ubica entre el 51% y 70 por ciento”¹⁹.

De lo anterior se puede concluir que se buscaba la consolidación de un sistema electoral auténticamente mixto con dominante mayoritario, en el cual el efecto natural del principio mayoritario, la desproporción, sea atenuado aunque no anulado por el efecto inherente al principio de representación proporcional.

En términos resumidos, éste era el diseño previsto en el COFIPE de julio y diciembre de 1990. A pesar de que aparentemente estaban cubiertas todas las posibilidades, en realidad había muchas situaciones, aritméticamente factible, que no hubieran tenido solución de presentarse. Algunas reglas de asignación que en realidad eran supuestos, posibles entre varios otros, partían de la idea de que en la realidad se presentarían parejas perfectas de condiciones y no brindaban solución en caso de no ocurrir así. Por ejemplo, podrían perfectamente ocurrir que ningún partido alcanzara el 35% de la votación y ninguno tuviera 251 o más triunfos distritales, pero alguno o algunos podrían rebasar con sus constancias de mayoría sus porcentajes de votación, en cuyo caso la solución prevista por el Código no podría conducir a la igualdad de ambas magnitudes, porque ya de entrada unos partidos estarían sobrerrepresentados y otros subrepresentados. Otro caso que podría ocurrir es que ningún partido lograra el 35% de la votación obtuviera más constancias de mayoría que otro partido que sí hubiera logrado el 35% o más. Los ejemplos podrían alargarse excesivamente, pero el propósito de este análisis basta con esto.

En lo fundamental, el modelo desarrollado en el COFIPE estaba determinado por la obsesión de contrarrestar un posible caída de la votación del PRI, para lo cual se establecían las prevenciones necesarias que le garantizaran

¹⁹ F. Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, Porrúa, México, 1989, p.p. 946-947; S.E Gutiérrez S y R. Rives S., *op cit.*, p.240.

el margen de mayoría necesario para el caso en que su votación pudiera caer hasta un extremo del 35%. Pero al igual que en 1988, la cláusula de gobernabilidad, diseñada con tanto detalle, finalmente no se utilizó. De nuevo gracias a la sorpresiva recuperación del PRI, el resultado electoral cayó en el supuesto en que el partido mayoritario debería igualar su porcentaje de representación a su porcentaje de votos (la franja comprendida entre el 60% y 70% de la votación).

La reforma constitucional de 1989 y el COFIPE de 1990 no introdujeron modificación alguna en la Cámara de Senadores, razón por la cual la posibilidad de que la oposición obtuviera representación en ella dependía de sus triunfos de mayoría relativa en las entidades.

1.2.5 La Reforma de 1993

Nuevamente este año, precisamente uno antes de las elecciones federales, vuelve a surgir la inquietud de crear nuevas condiciones para su desarrollo. Existía la demanda generalizada de desaparecer la llamada cláusula de gobernabilidad que consistía en otorgar al partido político que obtuviera la mayoría relativa de los votos, pero no la absoluta, el número suficiente de diputados para que en la Cámara alcanzara el 51% de los votos posibles y establecer un sistema electoral que reflejara con mayor fidelidad la relación entre el porcentaje de los votos que obtenía cada partido y el que lograba en el órgano legislativo.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente desde 1990 y las reformas que en este punto comentamos trataron de dar respuesta a tal exigencia de "igualdad en términos de representación legislativa.

Por lo que se refiere al sistema electoral, las reformas se concentraron en el artículo 54 de la Constitución, en particular en lo dispuesto por las fracciones III, IV, V y VII. Al respecto la iniciativa menciona:

“... no es correcta la aseveración que habla de la representación exacta de los votos por el número de diputados que componen la Cámara, por que el sistema no es de representación proporcional total, es un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional.

...de todas maneras, la posibilidad teórica de que un solo partido pueda dar las dos terceras partes de la Cámara existe aún en la ley todavía en vigor. Por esa razón, la propuesta de aquí se presenta, erradica completamente los requerimientos inferiores en la composición de la Cámara, es decir, la llamada cláusula de gobernabilidad.

...independientemente del número de constancias de mayoría que obtenga y del número de diputados de representación proporcional que alcance un partido político, solo podrá tener el número de diputados por ambos principios que correspondan al 60% si su votación es igual o menor a esa cifra y hasta el 63% como máximo, independientemente de sí logro una votación mayor.

Para lograr esto es indispensable reconocer la naturaleza dual en la integración de la Cámara, de ahí el porqué se precisan claramente las condiciones de participación de todos los partidos sujetos a esos límites superiores en relación con los 200 diputados de representación proporcional.”²⁰

Probablemente uno de los puntos más importantes de los párrafos que hemos transcrito es el relacionado con el reconocimiento del gobierno de que una parte de la población demandaba, no solo pluralidad en la Cámara de Diputados, sino una exactitud cada vez mayor entre la proporcionalidad de los votos y el número de escaños que cada partido obtenía, al mismo tiempo que se impidiera legalmente que un solo partido estuviera en posibilidad de reformar, por si,

²⁰ Palma César, Víctor Samuel, Hacia una reforma electoral definitiva, en Crónica legislativa. Revista de la Cámara de Diputados, año IV, Nueva Época, No. 2 Abril-Mayo de 1995.

nuestra Carta Magna. Este es probablemente el espíritu de la iniciativa en cuanto a la transformación del sistema electoral. A partir de la reforma, ya no se velaría por brindar mayoría absoluta a ningún partido político.

No obstante lo anterior, el ejecutivo menciona que la naturaleza de nuestro sistema no es la de uno proporcional, sino la de un mixto, lo que indica que se procuraría mantener algunos fines de esta clase de representación, independientemente de la mayor fuerza que se le pretendía dar a la proporcionalidad. Nuevamente nos encontramos con que los fines de nuestro sistema implantado eran opuesto a, y ello, seguramente provocaría su pronta modificación.

Las reformas constitucionales implicaron también reformas a la ley electoral. El COFIPE dispuso que en la aplicación de la fracción III del artículo 54 constitucional, para la asignación de diputados de representación proporcional se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 1.5% y los votos nulos.

En la aplicación de la fracción VII del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de los diputados, se deduciría de la votación nacional emitida, los votos del partido político al que se le hubiere aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV, V y VI del propio artículo 54 de la Constitución.

Para la asignación de diputados, de conformidad con lo que establecía el artículo 54 constitucional, se designó una nueva fórmula llamada de proporcionalidad pura. Esta se integraba de los siguientes elementos:

a) Cociente de unidad. Resultante de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

b) Resto mayor. Remante más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados mediante el cociente de unidad. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputados por distribuir.

Su aplicación se observó conforme al siguiente procedimiento:

a) Primero se determinaría si era el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución, para lo cual:

I. Se determinarían los diputados que se le asignarían a cada partido político conforme al número de veces que contenga su votación el cociente de unidad.

II. Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente de unidad quedaran por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de diputados.

b) Si no era el caso de aplicar uno de los límites señalados en las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución, se haría la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal y una vez realizada la asignación a que nos referimos en el inciso anterior, conforme a lo siguiente:

I. Se dividirá la votación nacional emitida, de cada partido político entre el número de diputados de representación proporcional que les corresponda, para obtener su cociente de distribución.

II. La votación obtenida por cada partido político en cada uno de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre su cociente de distribución, siendo el resultado de esta división el número de diputados que en cada circunscripción, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente.

III.- Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaran diputados por distribuir, se utilizara el resto mayor de votos de cada partido político tuviere en cada circunscripción, hasta agotar las que le correspondan en orden decreciente.

d) Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diera el supuesto previsto por la fracción VII del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

I. Se determinaría el número de diputados que correspondiera asignar al partido político al que se tuviera que aplicar cualquiera de los límites de las fracciones IV, V y VI del artículo 54 de la Constitución.

II. Para la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal a dicho partido político se procedería en los términos señalados en el inciso b).

III. Una vez realizada la distribución a que se refiere el inciso anterior, se procedería a asignar el resto de los diputados a los demás partidos políticos con derecho a ello en los siguientes términos:

i) Se deducirían de la votación nacional emitida los votos del partido político al que se le hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV, V o VI del artículo 54 de la Constitución.

ii) Una vez obtenida la votación nacional ajustada a lo que se refería el inciso anterior se procedería a la asignación de diputados a cada partido político de acuerdo con su votación nacional, en los términos de la fórmula de proporcionalidad pura. Para los efectos, se entendería como cociente de unidad el que resultara de dividir la votación nacional ajustada entre el número de diputados de representación proporcional pendientes de asignar.

iii) Para la distribución de los diputados por circunscripción plurinominal a cada partido político se procedería en los términos señalados por el inciso b) I, II y III.

Esta reforma incluía cuestiones sobre la conformación del Senado de la Republica mediante la asignación de escaños por primera minoría por lo que para su integración se instituyeron dos sistemas: por un lado de mayoría relativa y por el otro senadores de primera minoría.

El poder Constituyente Permanente aprobó la reforma más importante en la integración de la Cámara de Senadores. Por virtud de esta reforma se duplicó, pasando de 64 a 128, con cuatro legisladores por entidad en vez de los dos tradicionales.

Se adoptó la elección de cuatro senadores en cada entidad por el sistema de mayoría relativa, tres de ellos, se atribuirían al partido que obtuviera el mayor número de votos en la entidad y el otro al partido que se quedase en el segundo lugar, al cual se denominó senadores de primera minoría.

Aunque la nueva fórmula representó un avance respecto al antiguo mecanismo en términos de una mayor concurrencia de los partidos de oposición, es importante subrayar que este sistema de conceder tres senadores por entidad al partido más votado y uno a la primera minoría dejaba todavía mucho que desear en lo que concierne a una auténtica representación proporcional.

“Los resultados conseguidos por los partidos políticos en la contienda electoral de 1994 para senadores ilustraron claramente que la formula “tres a uno” seguía garantizando una sobrerrepresentación notable al Partido Revolucionario Institucional, organismo que consiguió aproximadamente el 50% de los votos pero el 74% de los senadores, es decir una sobrerrepresentación de 21 puntos porcentuales; mientras que el Partido Acción Nacional conquisto 26% de sufragios y apenas 19% del total de senadores y el Partido de la Revolución Democrática

tuvo que conformarse con 6% de la representación senatorial, a pesar de haber registrado a su favor 17% de votos.”²¹

“Es importante aclarar que en 1994 el nuevo sistema no funciono a cabalidad, en virtud de que los senadores electos en 1991 (uno por entidad) debían concluir el mandato de seis años para el que fueron electos de manera que el 21 de agosto de 1994 los mexicanos votaron, de manera excepcional, para elegir solamente 96 senadores, a razón de 3 por cada entidad federativa, que permanecerían en sus cargos por 6 años (LVI y LVII Legislaturas), los dos primeros serían otorgados al partido que lograra el mayor número de votos y el tercero al partido que obtuviera el segundo lugar. Asimismo se determino que para el año de 1997, se elegirían 32 senadores a razón de uno por cada entidad federativa, que duraría en su encargo tres años (LVII Legislatura), todos ellos electos por el principio de mayoría relativa. Este último supuesto no se concretó en virtud de la reforma constitucional de 1996 que introdujo la figura de los senadores por representación proporcional.”²²

El artículo 56 Constitucional señalaba que para integrar la Cámara de Senadores en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serían elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad por elección directa cada seis años.

²¹ González Porás Natividad José, Labra Montarrez Armando, La Gobernabilidad Democrática en México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2000, p. 140.

²² Idem.

El artículo 11 de la ley reglamentaria de este artículo, señalaba que para integrar la Cámara de Senadores en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Por cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

En la lista del párrafo anterior los partidos políticos señalarán el orden en que deben aparecer las fórmulas de candidatos.

La Cámara de Senadores ha sido la gran olvidada por las frecuentes reformas electorales mexicanas, de modo que hasta estas reformas ha sido la zona del poder legislativo menos abierta a la pluralidad y a la competitividad que hoy caracterizan a nuestro sistema de partidos, las cuales, a pesar de las cláusulas de gobernabilidad, han tenido más oportunidad de reflejarse en la Cámara de Diputados. La Reforma de 1993 constituyó una tímida apertura, que al menos ha permitido que una cuarta parte del senado se abra a los partidos opositores, pero sin lugar a dudas es insuficiente y se puede avanzar más en la ruta de la reforma.

1.2.6 La Reforma de 1996

El primero de diciembre de 1994 asume la Presidencia de la República el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, en su discurso de toma de posesión exhortó a los actores políticos a sumar voluntades y esfuerzos a efecto de consensar una reforma electoral calificada por el propio Presidente en definitiva.

En 1995 se iniciaron los trabajos para emprender una nueva reforma política, se les conoció como “marco del diálogo nacional para la reforma política del Estado”. Participaron el ejecutivo federal y los partidos políticos nacionales con presencia en el Congreso, quienes establecieron un mecanismo de diálogo

conocido como la mesa central para la reforma política del Estado, instalada a principios del mismo año.

Los principales temas que abordaron fueron las reformas en materia electoral y la reforma política del Distrito Federal. Dentro de los primeros, nuevamente se transformó el sistema electoral en miras de lograr mayores grados de proporcionalidad entre votos y escaños, igualdad de condiciones para todos los partidos al acceder a la Cámara de Diputados, así como garantizar de mejor manera los espacios para los partidos minoritarios.

Los fines del actual sistema electoral nuevamente son contradictorias, por un lado se propone “permitir la existencia de una mayoría consistente” y por otro “conformar un órgano legislativo representativo”.

En esta virtud el artículo la redacción del artículo 54 de la constitución se reformó para quedar en los términos siguientes:

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley.

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participaron candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;

II.- Todo partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III.- Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiese obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviese los candidatos en las listas correspondientes.

IV.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

V.- En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 puntos su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicara al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de su votación nacional emitida más el 8%; y

VI.- En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que restan después de asignar las que correspondan al partido política que se halle en el supuesto de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

En este artículo se fijan los principios para la asignación de las diputaciones correspondientes a la representación proporcional, tales principios fueron modificados con el propósito de:

Modificar al pasar del uno y medio por ciento, el porcentaje mínimo del total de la votación emitida para las listas regionales a efecto de determinar los partidos

políticos que tendrán derecho a la asignación de diputados de acuerdo al principio de la representación proporcional.

Fijar en un número de 300 el máximo de diputados con los cuales podrá contar un partido en cada Legislatura.

Establecer la prohibición para que ningún partido político pueda contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje del total de la Cámara que excede en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, salvo el caso de que un partido político obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.

Reglamentan a este artículo constitucional, los numerales del 12 al 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunque se mantuvo la fórmula electoral de proporcionalidad pura, se modificaron diversos artículos que han influido de alguna manera a una integración completamente diferente de la Cámara de Diputados:

Artículo 12.-

1.- Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.

2.- En la aplicación de la fracción del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

3.- Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen a su porcentaje de votación nacional emitida más el ocho por ciento.

La reforma a los párrafos 1, 2 y 3 correspondiente al artículo citado artículo establece:

La definición de la votación total emitida.

La ampliación en medio punto porcentual, para elevarlo de 1.5% respecto de los votos de aquellos partidos que no hayan alcanzado ese porcentaje, a efecto de restarlos de la votación total emitida para que los votos nulos, se obtenga la votación nacional de representación proporcional.

El establecimiento de un límite máximo de asignación a un partido político de 300 diputados electos por ambos principios.

Artículo 13.-

1.- Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

a) Cociente natural, y

b) Resto mayor.

2.- Cociente de unidad: es el resultado de dividir la votación emitida entre los 200 diputados de representación proporcional.

3.- Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de diputados

mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputados por distribuir.

La reforma al inciso a) del párrafo 1 y la correspondiente a los párrafos 2 y 3 están dirigidas a sustituir el término cociente de unidad por el de cociente natural.

Artículo 14.

1.- Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los diputados que se les asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural.

b) Los que distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

2.- Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual, al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda de ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional; hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

3.- Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo 2 anteriores, se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción en los siguientes términos:

a) Se obtendrá el cociente de distribución el cual resulta de dividir el total de los votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirá entre el cociente de distribución, asignándose conforme a números enteros las curules para cada una de ellas, y

c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13 anterior.

El artículo 14 del mencionado Código regula uno de los supuestos para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional de conformidad a la hipótesis prevista en la fracción III del artículo 54 constitucional, el cual establece que todo partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar la participación de candidatos a diputados por mayoría relativa en cuando menos 200 distritos uninominales, así como haber alcanzado cuando menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Reunidos los requisitos anteriores, le serán asignados diputados por el principio de representación proporcional, de conformidad con su votación nacional emitida, distribuyéndose las curules en el orden que tengan los candidatos en las listas correspondientes.

Artículo 15.-

Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Una vez realizada la distribución a la que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de las curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I.- Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II.- La votación nacional emitida se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III.- La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido, y

IV.- Si aún quedaren curules por distribuir se asignará de conformidad con los restos mayores de los partidos.

2.- Para asignar los diputados que les corresponden a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones.

b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución siendo

el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal, y

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le corresponden, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

El artículo 15 establece el procedimiento para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional de conformidad, con la previsión establecida por las fracciones IV del artículo 54 de la Constitución, que textualmente indica que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

Artículo 16.-

1.- Determinada la asignación de diputados por partido político a que se refiere los incisos a y b del párrafo 1 del artículo 14 del Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución se procederá como sigue:

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre 40 para obtener el cociente de distribución.

b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán; y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren los diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

El artículo 16 del multicitado Código establece el procedimiento para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, fórmula que se aplicará siempre y cuando ningún partido político encuadre en los supuestos a que se refieren las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución.

Artículo 17.-

En los todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas.

La reforma de este artículo prevé el mecanismo para la asignación de diputados electos bajo el principio de representación proporcional, mecanismos que en antaño preveía el artículo 18.

Como resultado de la Reforma Política de 1996, la fórmula de conformación del Senado volvió a ser modificada. El número total de senadores quedó en 128, pero se redujo de tres a dos el número de legisladores a elegir en cada estado por la primera mayoría, quedando uno para la segunda. Es decir, ahora tenemos que cada estado está representado en la Cámara de Senadores por tres legisladores, lo que hace un total de 96. Para elegir a los 32 senadores restantes se estableció un sistema en el que cada partido presenta una lista nacional única de candidatos que compiten por los escaños mediante una fórmula proporcional.

El artículo 56 constitucional establece los principios para la integración de la Cámara de Senadores:

Artículo 56.-

La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para esos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Dicho precepto constitucional esta regulado por los artículos 11, 18 y 20 del Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 11

1.- La Cámara de Diputados se integrará por 300 diputados electos según el principio de votación, mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2.- La Cámara de Senadores se integrara por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 23 senadores restantes, serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. La Cámara de Senadores se renovará cada seis años.

3.- Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista de partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.

4.- En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalaran el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

Estas reformas revisten una importancia fundamental, no solo de orden electoral sino en labores de naturaleza constitucional por cuanto fijan principios rectores de las elecciones para los 128 integrantes de la Cámara de Senadores dado que establece que la elección de senadores por cada Estado y el Distrito Federal siguiendo el principio de mayoría relativa. La elección de un senador por cada Estado y el Distrito Federal siguiendo el principio de primera minoría. La elección de 32 senadores de acuerdo a la circunscripción plurinominal nacional, siguiendo el principio de representación proporcional.

Artículo 18.-

1.-Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional a que se refiere el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura y se atenderá las siguientes reglas:

a) Se entiende por votación total emitida para los efectos de la elección de senadores por el principio de representación proporcional, la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional; y

b) La asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.

2.- La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos:

a) Cociente natural; y

b) Resto Mayor.

3.- Cociente Natural, es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

4.- Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural. El resto mayor deberá utilizarse cuando aún hubiese senadores por distribuir.

5.- Para la aplicación de la fórmula, se observará el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuirá a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método del resto mayor, siguiendo el orden

decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

6.- En todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviese los candidatos en la lista nacional.

Este artículo introduce el procedimiento para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 56 constitucional.

CAPITULO II

SISTEMAS ELECTORALES

2.1 Concepto de Sistema Electoral

Los sistemas electorales constituyen un instrumento y un procedimiento para tomar decisiones en un grupo social, desde luego no se trata del único procedimiento a través del cual se pueda llegar a la toma de determinaciones al interior de un grupo social, existen otros tales como la costumbre, el consenso, la unanimidad o cualquier otra regla, procedimiento o principio para adoptar una decisión siempre que este sea aceptado por los miembros del grupo.

Pero nosotros estudiamos aquí el concepto de sistema electoral como principio de representación y como procedimiento por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños (asientos reservados para los representantes en las cámaras respectivas) o poder publico, entonces el sistema electoral puede concebirse como un conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta, forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda para formar los poderes políticos de una nación.

Para Arturo Núñez Jiménez el hablar de sistema electoral implica la referencia a la existencia de un “conjunto ordenado y coherente de elementos que relacionados e interdependientes entre sí, contribuyen al propósito de lograr la cabal expresión de la voluntad popular a través de la emisión del sufragio. Dicha interdependencia pesa de tal manera que la modificación de un elemento puede influir en otros o en las funciones que cumple todo el sistema.”¹

¹ Núñez, Jiménez Arturo. El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México, FCE, 1991, p. 34.

Para este autor debe existir una secuencia que vincule al sufragio con la organización que se establece para la adecuada recepción y cómputo de los votos, la representación que en los órganos del Estado se logra con su emisión y la calificación que se hace de todos los actos que se concretan al desarrollarse los procesos electorales.

Algunos otros especialistas en el tema distinguen dos conceptos de sistema electoral: uno amplio y otro estricto, los cuales se diferencian entre si por el nivel y el énfasis que en cada caso se pone en el análisis de sus respectivos elementos constitutivos, cabe mencionar que los elementos considerados en la concepción estricta se hallan incluidos dentro de los elementos de la concepción amplia de sistema electoral.

Por el concepto amplio se define como sistema electoral “el conjunto de instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso que se inicia en la etapa preparatoria de las elecciones y concluye con la calificación final de éstas y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfadores.”²

En el caso mexicano es en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales donde se contienen las normas jurídicas que regulan todas las etapas del proceso electoral a cargo del Instituto Federal Electoral, desde su preparación, pasando por la celebración de la jornada electoral y los actos posteriores a ella hasta la resolución de las controversias ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que se refiere al concepto estricto se define al sistema electoral como “el conjunto de elementos técnicos que permitan traducir voluntades políticas en posiciones de poder estatal. En tal sentido dichos elementos técnicos involucran procedimientos a través de los cuales los electores expresan su

²

Idem

voluntad en votos y los votos a su vez se convierten en puestos gubernamentales distribuidos entre los diferentes partidos políticos participantes en la contienda electoral. El caso típico de distribución de tales puestos es el de las curules o escaños de las cámaras de Diputados y Senadores, según la elección de que se trate.”³

2.1.1 Funciones de los Sistemas Electorales

Según Dieter Nohlen las funciones de los sistemas electorales son cinco:

1. Representación
2. Efectividad
3. Participación
4. Simplicidad
5. Legitimidad

“La primera función es la representación en términos proporcionales, para que el país en sus dimensiones política, partidística, ideológica y programática esté representado.”⁴

Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas en los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado representación para todos, a manera de estar representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional de las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta de representación de minorías y mujeres así como desviaciones

³ Ibidem, p.35

⁴ Nohlen, Dieter. El Contexto hace la diferencia: Reformas Institucionales y el enfoque Histórico-Empírico. México, UNAM, 2003, p.90.

significativas en la proporcionalidad son consideradas frecuentemente como problemáticas.

La segunda función es la concentración /efectividad, consiste en la agregación de intereses sociales y de opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. Las elecciones se comprenden como un acto de formación de la voluntad política, más no como una forma de copiar o medir las opiniones dominantes en la población. Los parámetros de la adecuada capacidad de concentración de un sistema electoral son: a) el número o la reducción del número de partidos que obtienen escaños en el parlamento y b) la formación de una mayoría partidaria o de una coalición que tengan carácter estable en el parlamento. Los sistemas multipartidistas que sólo permiten la formación de relaciones de gobiernos inestables son vistos normalmente como problemáticos. Por ende, este criterio comprende, asimismo, la cuestión de la efectividad del sistema electoral, cuyo parámetro es el de si contribuye a generar estabilidad en el funcionamiento del sistema político, dado que el sistema electoral influye en el funcionamiento de instituciones como el parlamento y el poder ejecutivo, así como en el proceso político. No todo gobierno estable es un buen gobierno, pero resulta altamente improbable que la inestabilidad política genere un buen gobierno.

La tercera función es la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término pues las elecciones son en sí un acto de participación política, sino de la mayor o menor posibilidad por parte del elector de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos. El parámetro de medición de una adecuada participación (en el sentido estricto) permitida por un sistema electoral es el grado de personalización del voto. La forma de votación totalmente impersonal (por ejemplo en el caso de la lista bloqueada) se convierte por lo general en blanco de críticas.

La cuarta función es la simplicidad o transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación son de hecho sistemas electorales más sofisticados. El sistema electoral más sencillo es sin duda el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. Éste cumple sin embargo sólo con los requisitos de concentración y participación, desatendiendo totalmente la función de la representación en términos, repito, de la relación entre votos y escaños. En primer lugar debería existir transparencia para el elector, quien debería poder entender tanto el sistema electoral como la estructura de la boleta, saber qué ocurre con su voto, cómo contribuye éste al resultado electoral final y qué efecto mecánico produce. En este sentido debería eliminarse, en primer lugar, la posibilidad de que el voto genere un efecto contrario a la intención con la que se le emite. Debería evitarse, además, que se le haga creer al elector que su voto ejerce una determinada influencia (por ejemplo sobre la selección de los candidatos de un partido), mientras que ésta en realidad termina desapareciendo totalmente debido a un proceso escalonado de transformación de votos en escaños hasta convertirse en precisamente lo contrario. La transparencia debería caracterizar también el proceso de aplicación del sistema electoral por parte de las autoridades electorales. Un sistema electoral demasiado complejo termina convirtiéndose en un desafío para las autoridades electorales, superando incluso, en muchos casos, su competencia material o técnica.

Otro problema asociado a este punto y con el que se ven confrontadas más que todo las democracias jóvenes es la demora en la determinación de los resultados electorales, generada por la complejidad del escrutinio, aspecto que puede alimentar sospechas de fraude. El requisito de la transparencia tiene por lo tanto como finalidad elevar el grado de confianza en el sistema y en el proceso electorales como así también en otras áreas donde ésta falta. Junto a otros

critérios, es fundamentalmente la transparencia la que hace que un sistema electoral sea defendible.

La última función es la legitimidad, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando –desde una perspectiva genética – se considera al sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral depende de la magnitud de este consenso. Para bien entender la importancia del consenso para la legitimidad del sistema electoral, es oportuno diferenciar entre dos conceptos de legitimidad respecto a las instituciones: 1) la legitimidad que merecen las instituciones debido al valor democrático que contienen o al diseño que reflejan más allá de un alto grado de madurez democrático del sistema, una perfección técnica. 2) la legitimidad que reciben por parte de la sociedad, de sectores o grupos o por parte de la opinión pública en general, debido al reconocimiento, la atención y la lealtad que provocan, procuran y promueven gracias a factores que pueden ser independientes a aquellos que fomentan el primer tipo de legitimidad. Entre estos factores se encuentran la tradición, la experiencia histórica, en el caso de las democracias bien establecidas; y el acuerdo y el consenso fundacional del nuevo sistema político que incluye al sistema electoral, en el caso de las democracias recién establecidas. Los sistemas combinados facilitan el acuerdo entre posiciones que en un primer momento parecen irreconciliables. Se adaptan más fácilmente a las estructuras existentes dado que no existe ningún modelo estático, muy al contrario de los sistemas clásicos mayoritarios tipo inglés o francés que no permiten variación ninguna.

2.1.2 Elementos del Sistema Electoral

Una vez que hemos definido a los sistemas electorales analizaremos los elementos que los componen según el estudioso Dieter Nohlen.

Para este autor los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas:

1. Distribución de circunscripciones electorales
2. Formas de candidaturas
3. Procedimiento de votación
4. Distribución de escaños

1. Distribución de circunscripciones electorales. “Una circunscripción electoral es la zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral”⁵

De acuerdo con Nohlen la importancia de este elemento radica en que de él dependen en gran medida las oportunidades de los partidos políticos. En definitiva aquí está en juego el principio democrático ya que de cada voto puede no resultar igual según sea el diseño de la circunscripción electoral.

Las circunscripciones son elementos que se deben definir constantemente debido a las fluctuaciones demográficas, los procesos migratorios internos influyen evidentemente en este fenómeno y exigen consecuentemente que se establezcan mecanismos que permitan un ajuste ante las nuevas realidades demográficas.

Este ajuste se puede llevar a cabo de dos maneras: mediante un cambio geográfico de los límites de las circunscripciones electorales o mediante el cambio en el número de escaños por cada circunscripción.

A este elemento se relaciona el principio demográfico de acuerdo con el cual cada voto debe tener el mismo peso y ello se logra cuando cada escaño representa el mismo número de habitantes, es decir al momento de determinar la

⁵ Rodríguez, Obregón José. Sistemas Electorales y Democratización de los Gobiernos Municipales en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1998, p.17.

distribución de las circunscripciones electorales se debe procurar que el número de personas que integren a cada una de ellas sea lo más igual posible o bien que el número de representantes por circunscripción sea proporcional al número de habitantes que la componen.

Ahora bien la aplicación del principio de igualdad mediante la fijación de un promedio de habitantes por escaños tiene dos variantes técnicas. Por un lado implica la distribución de circunscripciones electorales con un número de habitantes cercano a la proporción por escaños, esto implica la división del país en circunscripciones uninominales cuyos límites deben ajustarse constantemente a la variación demográfica.

Por otra parte implica el cómputo de la proporción de escaños atribuible a una circunscripción electoral con base en el número total o parcial de habitantes es decir que el número de escaños por circunscripción varíe de acuerdo a la variación demográfica.

Otro componente de este elemento es el tamaño de la circunscripción, entenderemos aquí por tamaño la cantidad de candidatos que se eligen en la circunscripción y no la cantidad de votantes que hay en ella o su tamaño territorial. Este componente determina el efecto proporcional de un sistema electoral, según el criterio del tamaño es posible distinguir entre dos tipos básicos de circunscripciones: uninominales y plurinominales: las primeras eligen un solo candidato, por lo mismo el criterio de decisión es allí siempre el de tipo mayoritario y solo cabe entregar la banca a la primera mayoría. En cambio en las plurinominales donde se eligen más de un diputado hay la posibilidad de aplicar también un sistema proporcional, cabe mencionar que la categoría "circunscripción plurinomial" es poco precisa porque abarca toda las circunscripciones con más de un diputado a elegir. En la práctica se pueden encontrar circunscripciones plurinominales de todos tamaños. En muchos casos la división del electorado en

circunscripciones plurinominales lleva a un número variable de escaños por circunscripción, a esto se le conoce como Circunscripción plurinomial variable.

Esto quiere decir que la división del electorado lleva a un número variable de escaños por circunscripción. Sin embargo también podemos distinguir la circunscripción plurinomial uniforme en la que el número de escaños es siempre igual.

“El tamaño invariable de la circunscripción es la característica básica del sistema electoral y determina en buena medida del efecto que tenga sobre la representación.”⁶

En relación con lo anterior Nohlen concluye que variando el tamaño de las circunscripciones se puede cambiar el grado de proporcionalidad de cualquier sistema electoral. Esto puede suceder tanto para disminuir la proporcionalidad existente como para mejorarla.

Sin duda el tamaño de la circunscripción tiene una importante relación con la representación, así cuanto más pequeña sea la circunscripción electoral menor es el efecto de proporcionalidad del sistema electoral, es decir se aumenta la desproporción entre votos y escaños, lo que traería consigo la disminución de las posibilidades de los partidos políticos pequeños de obtener puestos en los órganos legislativos, por ejemplo en una circunscripción cuyo tamaño sea de diez escaños y en la que participen cinco partidos políticos cada uno deberá obtener cuando menos el 20% de la votación para lograr acceder a un escaño, se daría el efecto contrario si se aumentara el tamaño de las circunscripciones lo que provocaría el reforzamiento del efecto proporcional de un sistema electoral.

2. Candidatura. La distinción básica en este punto separa la candidatura individual en donde cada partido político presenta sólo un candidato al electorado

⁶ Ibidem, p. 53

para un cargo público de elección, y la candidatura de las listas partidarias en donde se presentan varios candidatos, agrupados en una lista. La candidatura de lista, por lo general va asociada a sistemas electorales de representación proporcional. Las candidaturas de lista pueden ser de muy diverso tipo: abierta, cerrada, cerrada y bloqueada.

La lista cerrada y bloqueada. La lista establece los nombres de los candidatos y su orden jerárquico y no puede ser alterada por los votantes que sufragan por la lista como un todo.

El principal problema que se le reconoce a la lista cerrada y bloqueada es que implica un monopolio en la presentación de los candidatos por parte de los partidos políticos ante cuya situación el elector nada puede hacer, esta decisión basada en el partido otorga gran poder a las autoridades de éste ya que son ellas las que deciden quienes serán los candidatos y en que orden estarán ubicados en la lista y consecuencia de ello es fijar la probabilidad de su elección. Esta clase de lista provoca que los candidatos sean más dependientes de sus partidos.

Los argumentos que los estudiosos dan a favor de este sistema es que permite planificar la composición de sus respectivos grupos parlamentarios.

La lista cerrada y no bloqueada. En esta lista no es posible que el votante introduzca nuevos nombres, aunque puede cambiar el orden de los incluidos en la lista. Con esta clase de candidatura el diputado es más independiente de su partido ya que no solo cuenta con el apoyo de éste sino también de los electores que lo escogieron por sus cualidades personales.

Lista abierta. En esta lista además de existir la posibilidad de que el elector cambie el orden de los candidatos de la lista, también puede combinar, en un orden nuevo a candidatos de otras listas, o incluso introducir otros nuevos.

Del análisis de las diversas formas de candidatura es posible deducir que contrariamente a los que comúnmente se señala, las candidaturas por lista permiten que exista una relación estrecha entre electores y representantes y no solamente con los partidos políticos, pero en el caso de nuestro país las listas han sufrido un importante desprestigio producto de la falta de cercanía entre los diputados y sus presentantes y por la actitud de servilismo que adoptan la mayor parte de los diputados frente a los partidos políticos a los que pertenecen.

3.Procedimiento de votación. Antes de estudiar los procedimientos de votación es preciso apuntar que se entiende por voto, debe señalarse que en muchas ocasiones se tratan como sinónimos voto y sufragio, al respecto existen dos teorías: la primera de ella señala que el sufragio es un universo que abarca dos especies: la primera se denomina voto y la segunda sufragio, de esta manera voto es la manifestación de voluntad mediante la cual se va a determinar que sujetos van a integrar los órganos de gobierno, y por sufragio la manifestación de la voluntad encaminada a la toma de una decisión, no específicamente a la de integrar a los órganos de gobierno.

La segunda teoría sostiene que el sufragio es aquel razonamiento mental que realiza el elector para determinar por quien se va a pronunciar expresándolo posteriormente en una boleta electoral, una vez que el elector haya expresado su voluntad con la marca de la boleta, éste deberá depositarla en la urna y es en este momento cuando se consolida el concepto de voto, es decir que si se diera el caso que el elector no depositara la boleta en la urna no sería voto sino sufragio según los señalamientos de esta teoría.

Para nosotros la teoría más aceptada es la primera, ya que es en ella donde se establece el concepto de voto de una manera más clara y sencilla.

En un sistema democrático moderno, el voto debe de ser:

Voto universal: éste implica que en un principio todos los ciudadanos son electores y elegibles, independientemente del sexo, raza, lengua, profesión, ingreso, propiedad, educación, confesión religiosa o convicción política. Al voto universal se le opone el voto censitario, voto cuyo ejercicio requiere determinados bienes de fortuna, capacidad tributaria o cualquier otro signo de riqueza.

Voto igual: significa que todos los votos valen lo mismo, que no hay diferenciación de la importancia o valor del voto por razones económicas, políticas, religiosas, etcétera. Al igual que el caso anterior este voto tiene su lado opuesto el voto reforzado ya que con el se otorgan votos adicionales a determinado grupos de personas.

Voto secreto: es el voto en que su emisión se lleva a cabo de tal manera que es imposible conocer respecto de cada votante en qué sentido manifestó su voluntad, su opuesto es el voto público.

Voto libre: es aquel voto que no es condicionado, es decir que esta exento de todo tipo de presión, coacción o vicio durante su emisión.

Voto directo: es aquel mediante el cual de forma directa sin ningún procedimiento o mecanismo adicional el elector va a determinar quien es el ciudadano que va a integrar la planilla.

Una vez definido lo que es el voto y las características que debe tener dentro de un sistema democrático moderno, comenzaremos a señalar los diferentes procedimientos de votación.⁷

Hay múltiples alternativas en cuanto al modo de sufragar:

⁷

Apuntes de la Cátedra de Derecho Electoral impartida por la Lic. Irma García.

Con el voto único o singular, cada elector dispone de un solo voto, con independencia del número de diputados que se elijan en la circunscripción, así suele ir acompañado de la lista cerrada y bloqueada, o darse en una circunscripción uninominal.

El voto preferencial permite al votante establecer el orden de preferencia en que le gustaría ver electos a los candidatos.

El sistema de voto múltiple concede a cada votante varios sufragios, tantos como parlamentarios deben elegirse en la circunscripción. En su versión limitada o restringida le otorga menor cantidad de votos que el número de cargos a elegirse.

El voto acumulativo es una especie de voto múltiple, donde se permite que el votante entregue varios votos al mismo candidato. Fue ideado para proteger a las minorías las que de ser disciplinadas darían todos sus sufragios al mismo candidato.

El voto alternativo o eventual permite que el ciudadano establezca a quién elegiría en segundo o tercer lugar si su primera preferencia no consiguiese alcanzar el número necesario de votos. Así mismo permitiría transferir los votos sobrantes de un candidato ya elegido a las segundas o terceras preferencias.

El sistema de doble voto, es éste se entrega al elector dos sufragios, uno por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal

El voto simultáneo, el elector vota con un solo voto en función de dos o más decisiones.

4. Distribución de los escaños. A este elemento se le considera como el segundo más importante en la configuración del resultado electoral. Sus efectos

políticos son decisivos, pues con base en estos procedimientos es posible beneficiar o perjudicar a los partidos políticos. Además determina el fin concreto del sistema electoral al enfocarse a la creación de mayorías parlamentarias o reflejar la composición de la sociedad en la que se aplica.

Según Nohlen Dieter el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos en escaños. "En este contexto hay que ver un efecto doble:

1)el efecto de la conversión de votos en escaños, y

2)el efecto sobre el comportamiento electoral.

Ejemplo: un partido pequeño expuesto al riesgo de no superar el porcentaje mínimo necesario de votos, no sólo es perjudicado de hecho por la barrera legal, sino también en términos psicológicos , ya que el elector teme perder su voto y prefiere entonces dárselos a otro partido."⁸

Para llevar a cabo la conversión de votos en escaños es preciso considerar a las llamadas barreras legales que se presentan cuando la participación de los partidos políticos en la repartición de escaños se encuentra sujeta a la condición de reunir un mínimo de votos. De acuerdo con Nohlen Dieter la barrera legal es determinada por la ley.

Las barreras legales se puede encontrar en todo el territorio electoral o bien en el ámbito de la circunscripción. La importancia de esta distinción radica en que si se aplica únicamente en la circunscripción será más sencillo para los grupos minoritarios que se encuentren ubicados en determinada área geográfica obtener un mayor número de representantes o simplemente acceder a la representación que si se aplican en todo el territorio nacional, pues en este caso el total de sus votos se sumaría a los del resto del país y por lo tanto el porcentaje que pudiera

⁸ Nohlen, Dieter. Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Op. Cit., p.65

alcanzar en una circunscripción se verá muy reducido. Otro aspecto que se debe considerar sobre las barreras legales es el momento de su aplicación: en el primero, segundo o posteriores procedimientos de asignación de escaños, ya que de ello depende los efectos de la barrera legal.

Además de las barreras legales debemos de consolidar cuales son las fórmulas para convertir los votos en escaños, para ello debemos distinguir los principios de decisión a saber: principios de mayoría y principios de proporción. Dentro de los principios de mayoría encontramos a la mayoría relativa y a la mayoría absoluta como principales métodos de traducción de votos en escaños, mientras que en los principios proporcionales distinguimos a los procedimientos del divisor, la cuota, la media alta, el resto mayor y el resto menor. Cada uno de estos principios los analizaremos con mayor profundidad cuando estudiemos en concreto a al sistema de representación por mayoría y al principio de representación proporcional.

Desde la perspectiva de Arend Lijphart igualmente son cuatro los principales elementos de los sistemas electorales:

1. Fórmula Electoral
2. Magnitud de la circunscripción
3. Umbral electoral
4. Tamaño de la asamblea

Menciona también a otros cuatro elementos a los que denomina “cuatro nuevas variables del sistema electoral”.

Mencionaremos primero a los cuatro elementos que este autor considera como principales:

“Fórmulas electorales: en cuanto a este elemento solamente diremos por ahora que distingue entre tres tipos principales de fórmulas electorales: fórmulas mayoritarias, fórmulas de representación proporcional y sistemas semi-proporcionales.

Magnitud de las circunscripciones: las define como el número de representantes que se eligen en un distrito y se refiere al mismo como el factor más importante.

Umbral electoral: es el nivel mínimo de apoyo que un partido necesita para obtener representación.

Tamaño de la asamblea: se trata del número de escaños de la cámara legislativa.”⁹

En cuanto a los otros elementos que el denomina variables del sistema electoral encontramos:

- 1.La estructura del voto,
- 2.El malapportionment,
- 3.La diferencia entre las elecciones legislativas de los sistemas parlamentarios y presidenciales, y
5. La posibilidad de la unión de listas.

“Estructura del voto: aquí distingue entre la categoría y la ordinal. La primera de ellas se presenta cuando el votante sólo puede dar su voto partido, que el lo que ocurre en la mayoría de los sistemas electorales. La estructura del voto ordinal es aquella que se presenta cuando el votante puede dividir su voto entre dos o más partidos.

⁹ Lijphart, Aren. Los Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p.43 y 44.

Mallapportionment: es un mecanismo mediante el cual se hace una mala distribución de los escaños con el fin de favorecer a uno o varios partidos. En los sistemas de circunscripciones uninominales, la distribución desproporcionada de escaños significa que los distritos tienen un número sustancialmente desigual de votantes; mientras que las circunscripciones plurinominales que están distribuidas desproporcionadamente tienen unas magnitudes que no se corresponden con el número de votantes de cada una.

Diferencia entre elecciones legislativas de los sistemas parlamentarios y los presidencialistas. Lijphart menciona que el presidencialismo tiende a desalentar el multipartidismo toda vez que tiene un importante efecto en las elecciones legislativas que se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, cuando estas últimas se disputan por mayoría relativa los grandes partidos poseen una ventaja en la competición presidencial, ya que los pequeños partidos no tienen demasiadas oportunidades de que uno de sus candidatos sea elegido, y esa ventaja tiende a trasladarse a las elecciones legislativas.

Posibilidad de la unión de listas: esta variable incumbe especialmente a los sistemas de representación proporcional cuyos votantes eligen entre listas concurrentes de partidos. En varios de estos sistemas, se les permite a los partidos que unan o conecten formalmente sus listas, lo que significa que se va a utilizar su voto combinado para el reparto inicial de escaños.”¹⁰

2.1.3 Importancia de los Sistemas Electorales

La importancia del sistema electoral para el sistema y desarrollo político de un país es un tema sobre el cual podemos encontrar un alto nivel de discrepancia, para algunos estudiosos en la materia, el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado, por ejemplo muchos analistas atribuyen el hundimiento de la República de Weimar en Alemania al sistema de representación

¹⁰ Ibidem, p. 50 y 51.

proporcional, afirmación para algunos un tanto exagerada ya que los factores determinantes del desarrollo político son múltiples y de origen muy variado.

No se puede sostener tampoco la posición opuesta según la cual los sistemas electorales no tienen importancia debido a que se ha comprobado que los sistemas electorales determinan las actitudes y los resultados electorales, el efecto de los sistemas electorales sobre el proceso de formación de voluntad política se puede constatar fácilmente en los resultados electorales. Se mencionara como ejemplo a las mayorías parlamentarias de un partido, formadas debido al efecto desproporcional de los sistemas electorales al convertir votos en escaños. Otro ejemplo es que no siempre es el partido que obtuvo más votos el que forma gobierno (sólo o aliado con otros partidos), hay sistemas electorales capaces de permitir que el segundo y el tercer partido superen al primero en fuerza parlamentaria y que formen gobierno en contra de este, sólo porque el segundo o el tercero lo superaron en la obtención de escaños parlamentarios.

Para Nohlen “los sistemas electorales influyen en la polarización del electorado y de los partidos; en la estructura interna de los partidos y en su relación con el electorado; en cómo se representan los intereses de los diferentes segmentos de la sociedad; en el tipo de competencia política que se establece; en el comportamiento político del electorado; en las características de las campañas; y en la legitimidad del sistema político y en su capacidad para generar bienestar para la población.”¹¹

De acuerdo a lo anterior podemos concluir que la importancia de los sistemas electorales radica en que establecen el marco que abre o cierra posibilidades de actuación a electores, partidos y candidatos, así como en que definen proporciones entre votos y cargos de representación, lo cual necesariamente incide en los resultados de una elección, dado que esas posibilidades pueden ser mejor aprovechadas por alguno de los competidores en

¹¹ Nohlen, Dieter. Elecciones y Sistemas Electorales, Alemania, Friedrich Ebert Stiftung, 1984, p.31.

la justa electoral y que esa manera de determinar proporciones inclinará el triunfo a favor de alguno de ellos.

Así, los sistemas electorales tienen efectos directos en la votación pues pueden motivar al elector a que calcule su voto, y predeterminar el grado de proporcionalidad en que los votos se convierten en escaños. También tienen efectos indirectos dado que influyen en el número y características de los partidos.

En la mayoría de las democracias los sistemas electorales se han vuelto extremadamente costosos y alientan distintos grados de deshonestidad y corrupción. Por eso, es importante realizar un esfuerzo constante de vigilancia, evaluación y perfeccionamiento.

2.1.4. Efectos Políticos de los Sistemas Electorales

En el mundo abundan los sistemas electorales y cada día hay más pues las oportunidades creativas casi no tienen límite. Aún así, todos los sistemas electorales derivan de dos tipos básicos que deben ser interpretados como principios fundamentales: el principio mayoritario y el principio de representación proporcional. Por ello en este punto se analizarán los efectos políticos de cada uno de ellos.

Hay diversas opiniones sobre el impacto político de los sistemas electorales en la vida política de la nación, no resulta tan fácil llegar a conclusiones generales sobre el impacto político de los sistemas electorales. Casi cualquier opinión puede encontrarse en la literatura junto con la opuesta, para algunos, producen efectos notables; otros estiman, en cambio, que sólo en ciertas circunstancias esas consecuencias se hacen sentir; finalmente hay quienes opinan que no tienen efectos relevantes. Pero algo que es muy importante y debe tomarse en cuenta es que los sistemas electorales funcionan en contextos complejos de factores diferentes que cambian en el tiempo y de un país a otro, por lo que el análisis de

los sistemas electorales debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de los países respectivos.

Debido a lo anterior los efectos políticos que se enumeraran aquí, estarán supeditados a las condiciones específicas de cada caso.

Efectos políticos del principio mayoritario.

La aplicación del principio mayoritario implica que sólo cuentan políticamente los votos obtenidos por el candidato ganador. Los votos depositados a favor de los candidatos derrotados no cuentan. Por esta razón podemos decir que en el principio mayoritario no cuentan por igual todos los votos depositados sólo conducen al éxito los votos depositados a favor del candidato ganador.

En términos políticos la aplicación de la fórmula mayoritaria puede tener la consecuencia de que en aquellas jurisdicciones electorales donde un partido es absolutamente dominante, la oposición ya no ve sentido en concurrir a las elecciones surgiendo así el peligro de apatía política y aumento del abstencionismo.

Por otra parte los votos depositados a favor de un candidato o partido con exceso sobre la mayoría requerida no significa ganancia alguna.

Para el Doctor Miguel Covián Andrade los efectos principales de la representación mayoritaria son seis:

1. "Impide la atomización partidista: los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios.
2. Fomenta la concentración de partidos apuntando hacia un sistema bipartidistas.

3. Fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas.
4. Fomenta la moderación política, pues los partidos competidores luchan por el electorado centrista moderado y tienen que asumir responsabilidad política en el caso de triunfar en la elección.
5. Fomenta el cambio de gobierno, porque una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una variación importante en relación de escaños parlamentarios.
6. Permite al elector decidir directamente, mediante su voto, quienes deben gobernar sin delegar tal decisión a las negociaciones entre los partidos después de las elecciones.”¹²

Efectos políticos del principio de representación proporcional.

En contraste con el principio mayoritario, el principio de representación proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada partido un peso proporcional al número de votos obtenidos. Por regla general los partidos derrotados en las urnas obtienen escaños parlamentarios, es decir, los votos son iguales en cuanto a resultado, al menos dentro de lo posible. Es mucho mayor el sector del electorado que se ve su participación en la elección coronada con el éxito, dado que su voto contribuyó a que este se diera, éxito que se traduce en la obtención de escaños del partido de su preferencia. El resultado final puede depender de un solo voto. En consecuencia, vale la pena que los partidos luchen por cada voto. Esto puede ayudar a aumentar la participación.

La aplicación de la fórmula proporcional requiere la determinación de procedimientos para el cálculo del cociente electoral. En la actualidad existe un sinnúmero de técnicas de cómputo. Algunas de ellas son bastante complicadas haciendo difícil que el votante comprenda realmente lo que pasa voto.

¹² Covián, Andrade Miguel. El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural, 2a ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001, p. 93.

Para el Doctor Miguel Covián Andrade los efectos principales de la representación proporcional son seis al igual que para la representación mayoritaria:

1. “Facilita la representación de todos los intereses y opiniones en el nivel parlamentario, con arreglo a su fuerza respectiva en electorado.
2. Impide la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado, al resaltar la intervención institucional en el proceso de formación de voluntad política.
3. Facilita la negociación de mayorías y el compromiso político entre diversas fuerzas sociales y grupos étnicos o religiosos.
4. Impide los cambios políticos extremos producidos menos por cambios fundamentales de las actitudes políticas del electorado que por los efectos de distorsión de un sistema electoral.
5. Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar la representación parlamentaria de éstas.
6. Hace menos sencilla la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición básicamente al sistema electoral y se dificulta o incluso se impide el cambio democrático.”¹³

2.2 Tipos de Sistemas Electorales

Siguiendo a los principales autores que han estudiado a los sistemas electorales veremos que los han clasificado primordialmente en dos categorías: los sistemas de mayoría y los sistemas de representación proporcional. Además

¹³ Ibidem, p. 93 y 94.

mencionan a los sistemas mixtos como un sistema intermedio entre ambos que tiende a tomar las ventajas de cada uno de ellos.

Giovanni Sartori propone para identificar cuando un sistema es mayoritario y cuando es proporcional, separar el criterio o método de elección de la forma en que el parlamento refleja la distribución de los votos de los electores. En este orden de ideas, señala que un sistema será mayoritario cuando la elección se lleve a cabo en circunscripciones uninominales en las que el ganador se lleva todo, o bien se tratará de un sistema proporcional cuando la votación sea por distritos de dos o más representantes, en que hay dos o más triunfadores elegidos sobre la base de las mayores votaciones.

El problema que se encuentra en la propuesta de Giovanni Sartoti es que únicamente toma al elemento del número de representantes que se eligen por circunscripción para clasificar a los sistemas electorales lo que representa un problema porque es posible encontrar sistemas mayoritarios en los que se elige a más de un representante por circunscripción tal y como sucede con los distritos uninominales o trinominales.

Otra consideración conforme a la misma propuesta es que si tomamos como criterio de clasificación únicamente el método de elección y separemos la manera en que el parlamento refleja la distribución de los votos de los electores, podríamos incurrir en el error de clasificar como proporcionales sistemas que aunque lleven a cabo sus elecciones en circunscripciones plurinominales y aún cuando pretendan tender a la proporcionalidad en realidad no lo son debido a que el parlamento refleja de ninguna manera el fin esencial de los sistemas proporcionales: lograr un órgano de representación que sea un reflejo lo más exacto posible de la sociedad que representa.

Para resolver lo anterior Dieter Nohlen distingue entre dos criterios para clasificar a los sistemas electorales: la fórmula de decisión que fija el modo en que

se valoran los votos y por otro la función de representación, esto es los objetivos políticos que se buscan alcanzar con la elección.

“Normalmente se tiende a definir al sistema mayoritario por su fórmula de decisión (gana el que más votos tenga) y al proporcional por su función de representación (busca que todas las opiniones estén representadas en el parlamento). Sin embargo el sistema de representación también tiene su función de representación consistente en otorgar a un partido la mayoría parlamentaria suficiente para que pueda gobernar.”¹⁴

En el cuadro que se muestra a continuación se muestra de manera más clara lo mencionado en el párrafo anterior:

TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES Y PRINCIPIOS DE DECISIÓN

TIPOS BÁSICOS DE SISTEMA ELECTORAL	FÓRMULA O PAUTA DE DECISIÓN	FUNCION DE REPRESENTACIÓN A QUE ASPIRA
Mayoritario	la mayoría (pluralidad)	Formación de una mayoría parlamentaria.
Proporcional	la proporción de votos	Reflejar en el parlamento la estructura del electorado.

¹⁴ Rolando, Franco. Los Sistemas Electorales y su Impacto Político. Op. Cit., p.32

2.2.1 Principio de Representación por Mayoría

La representación por mayoría es aquella que se presenta cuando el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría de los votos. La mayoría a la que nos referimos en esta breve definición puede ser relativa o absoluta dependiendo del tipo de sistema electoral de mayoría que se trate.

De los sistemas mayoritarios Giovanni Sartori opina: “En todas y cada democracia el principio de representación mayoritaria, es y debe ser, enunciado como sigue: que la voluntad de la mayoría tiene el derecho de prevalecer dentro de los límites que le impone el respecto a los derechos de las minoría. De manera que los sistemas mayoritarios siempre están restringidos o limitados. Del equilibrio entre mayorías y minorías en su congreso, dependerá que se legisle a favor de toda la sociedad.”¹⁵

Antes de abordar el tema de las diferentes formas que puede adoptar el sistema mayoritario, es preciso tener en mente cuales son las principales características comunes a todos ellos.

“Este sistema parte de la premisa de que el país se debe dividir en regiones político-geográficas llamadas circunscripciones electorales en las que se elige a uno o varios mandatarios.”¹⁶

“El tamaño de las circunscripciones deberá ser pequeño con relación a los sistemas proporcionales, pues uno de los fines de esta clase de representación es que los diputados mantengan un relación cercana con sus representados y ello se logra de mejor manera mientras más reducido sea el tamaño de la circunscripción. Dado el predominio de los distritos en todos los sistemas electorales mayoritarios

¹⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de la Cultura Económica, 1995, p. 89.

¹⁶ Chang, Mota Roberto. Los Sistemas Electorales, en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo - Memoria del II Congreso de Derecho Electoral- México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 257

es bastante grande, siendo de hecho en la mayoría de los casos igual o casi igual al tamaño de la asamblea. Por otro lado, debido a que estos sistemas son desfavorables para los partidos pequeños no necesitan umbrales legales.”¹⁷

Ahora veamos sus principales variantes:

1. Mayoría simple o relativa
2. Mayoría absoluta

MAYORÍA SIMPLE O RELATIVA

Es la fórmula mayoritaria por excelencia, gana el candidato que reúna más votos, independientemente del número de sufragios conseguidos por los demás candidatos. No tiene importancia el número de votos que separa al vencedor de los vencidos: sea esta diferencia de un voto o de varios miles, los vencidos quedan igualmente apartados de la representación. Cabe destacar que de esta manera la mayoría de los votos queda desperdiciada al no tener ninguna incidencia sobre la distribución última de escaños.

La fórmula de mayoría relativa puede aplicarse a distritos uninominales o a distritos plurinominales. En el primer caso cada elector dispone de un solo voto mediante el cual expresa su preferencia, por uno de los candidatos. En el segundo caso, cada elector dispone de tantos votos como sistema de voto en bloque, este procedimiento suele aumentar las distorsiones de la representación, puesto que leves diferencias provocan la cantidad de ellos.

La flexibilidad de este sistema presenta grandes ventajas para el pluralismo y la tolerancia, porque con cualquier mayoría tenemos un ganador indiscutible aunque sólo logre el 50% + 1. Sin embargo, una de sus desventajas es la falta de legitimidad-representatividad de un ganador, que muchas veces es la minoría de una pluralidad más grande o numerosa y, que va a gobernar a todo el pueblo.

¹⁷ Lijphart, Arend, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Op Cit., p 58

“Como ejemplo clásico de mayoría relativa encontramos a la Gran Bretaña su Cámara de los Comunes está compuesta por 651 representantes electos en sendos distritos uninominales a partir de la fórmula de mayoría simple. Esto implica que en cada distrito obtiene el triunfo el candidato que ha recibido la votación más alta.”¹⁸

MAYORÍA ABSOLUTA

El sistema de mayoría relativa a sido censurado con el argumento de que en el caso de presentarse una gran fragmentación del voto puede suceder que un candidato que represente a una pequeña minoría del electorado tenga la mayoría simple de los votos y en consecuencia sea declarado ganador. Por tal motivo el sistema de mayoría tiene una variante que pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los votantes.

El sistema de mayoría absoluta, “se le conoce en Ingles con el término de *majority* y supone que hay un ganador cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50% más uno de los votos”¹⁹

Dos son los procedimientos que tienden a conseguir la mayoría absoluta:

1. Fórmula mayoritaria a dos vueltas. La elección debe decidirse en principio por mayoría absoluta, en el supuesto que ninguno de los candidatos la haya obtenido, se celebrará una segunda vuelta o votación que podrá ser simple o ampliada. En la primera sólo tienen derecho a competir quienes ocuparon los dos primeros lugares en la elección precedente, en la segunda en cambio, se permite la participación de hasta tres candidatos.

¹⁸ Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª ed., México, Instituto Electoral, 1998, p.12

¹⁹ Idem.

2. Voto alternativo. El voto alternativo pretende en cierto modo reunir en una sola votación las dos operaciones del método anterior, para ello el votante indica en primer lugar el nombre del candidato de su elección y a continuación numera por orden de preferencias a los demás del cincuenta por cierto de los votos, es proclamado vencedor. En el supuesto de que nadie consiga la mayoría se elimina al candidato con menor número de votos a la vez que se traspasan al sus respectivos destinatarios las segundas preferencias expresadas en aquellos votos. Se procede de esta forma hasta que uno de los candidatos consigue reunir preferencias equivalentes a la mayoría absoluta requerida.

“Francia es el mejor ejemplo de un sistema de mayoría absoluta. Su presidente resulta electo sólo si alguno de los candidatos obtuvo más del 50% de los sufragios emitidos en la llamada primera vuelta. Si ninguno de los candidatos obtienen la mayoría absoluta de los votos en esa vuelta se realizará una segunda ronda en la que compiten los dos candidatos que alcanzaron mayor votación en la primera oportunidad. Así en la segunda vuelta uno de los dos candidatos necesariamente alcanzará la mayoría absoluta de los votos emitidos.”²⁰

Los sistemas de mayoría absoluta ofrecen una amplia base de legitimidad para el representante electo y para aquel que eventualmente ha de gobernar.

La objeción más importante a los sistemas de mayoría tiene que ver con los efectos de sobre y subrepresentación que producen cuando se emplean para la elección de órganos legislativos. Con ese tipo de sistema, un partido con mayoría, relativa o absoluta, puede acaparar todos los cargos en disputa y así quedar sobrerrepresentado, dejando a sus adversarios subrepresentados.

Los sistemas de mayoría, en cambio, despliegan sus cualidades cuando se trata de elegir órganos personales, como los poderes ejecutivos. En la elección de

²⁰ Ibidem, p.13

presidentes o gobernadores el sistema de mayoría muestra sus ventajas de sencillez en la designación del ganador. Al método de mayoría absoluta, además, se le atribuye la cualidad de dotar al Ejecutivo de un claro mandato mayoritario del electorado, en virtud de que el ganador de la elección cuenta con el apoyo de más de la mitad de los electores.

2.2.2 El Sistema de Representación Proporcional

La definición de la representación proporcional procede del objetivo que persigue: atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos proporcional a su fuerza numérica.

Es un método de elegir representantes que consiste en la relación directamente proporcional entre el número de votos emitidos por los electores y la distribución de los escaños entre los partidos políticos contendientes en un proceso electoral. Busca asegurar que, de acuerdo a su tamaño, cada facción, grupo o partido esté representado en la asamblea o comité elegido. En un esquema de representación proporcional, si un partido obtiene el 10 por ciento de la votación, recibe el 10 por ciento de los curules en la asamblea legislativa. A diferencia de los sistemas de mayoría, los sistemas de representación proporcional (usados con más frecuencia en Europa continental) no entregan la totalidad de los escaños a los triunfadores de la mayoría, no desperdician los votos sufragados por la minoría, tampoco niegan el acceso a las minorías a los cuerpos legislativos y pueden resultar más justos. En los sistemas de representación proporcional, los partidos presentan en la división electoral correspondiente, una lista de candidatos para que los electores otorguen su voto al partido con el que más se identifiquen. Cuántos de ellos serán los elegidos dependerá de la votación alcanzada; cuáles serán elegidos dependerá del orden que ocupen en la lista. Los partidos colocan a sus mejores candidatos en las primeras posiciones de la lista, porque al definirse cuántos escaños les tocan

tendrán mayores probabilidades de ser elegidos, aunque su votación únicamente les alcance para tener derecho a unos cuantos escaños.

Dieter Nohlen clasifica la representación proporcional en tres subtipos, los cuales varían según el efectos que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto de votar, y la mayor o menor relación de proporcionalidad entre votos y escaños, los cuales son representación proporcional pura, representación proporcional casi impura y representación proporcional impura.

En los sistemas de representación proporcional se ha recurrido a diversos procedimientos de distribución de escaños entre los que se pueden mencionar los siguientes: la cuota, el divisor o promedio más alto, la media más alta, resto mayor, resto menor, el método D'Hondt modificado, temas que se desarrollaran en el Capítulo III del presente trabajo.

2.2.3 Sistema Mixto

Con este sistema se pretende aprovechar algunas de las ventajas de los otros dos sistemas electorales, o de minimizar sus efectos negativos. Según Leonardo Valdés "...se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional."²¹

Su característica, considerando la fórmula de decisión, es aplicar la fórmula del sistema de mayoría para la elección de la mitad de los integrantes de un órgano de gobierno colegiado, y la fórmula del sistema de representación proporcional para la elección de la otra mitad. En cuanto al principio de representación, se busca formar un gobierno mayoritario de un partido político, pero con representación también de otros partidos políticos minoritarios.

²¹ Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos. Op. Cit., p.18.

Por lo común el sistema mixto se recarga en cuanto a las fórmulas de conversión de votos en escaños, hacia el sistema de mayoría o hacia el de representación proporcional, lo que origina dos subtipos de sistemas electorales mixtos: el sistema mixto con dominante mayoritario y el sistema mixto con dominante de representación proporcional.

“Quizás el sistema mixto más conocido sea el alemán. En este caso, la mitad de los 656 miembros de la Asamblea Federal se eligen en sendos distritos uninominales por mayoría simple. La otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los estados federados. Así, a cada estado le corresponde un número de diputados de representación proporcional igual al número de distritos uninominales que lo conforman. En la distribución de las diputaciones de representación proporcional participan todas las listas que hayan alcanzado más del 5% de la votación de la circunscripción.”²²

Sin embargo, los sistemas mixtos no son la única opción ante la eterna disputa entre la mayoría y la representación proporcional. Se han planteado otros, e incluso han estado vigentes en diferentes países. Veamos los más relevantes.

2.2.4 Otros Sistemas Electorales

En diversos países han sido propuestos y han tenido vigencia métodos de escrutinio que no pueden considerarse de mayoría, ni de representación proporcional, o que son variantes sofisticadas de esos modelos. Tampoco pueden presentarse como sistemas mixtos, pues no lo son en realidad. Unos de los más conocidos son:

1. **Es el sistema Voto Único No-Transferible.** Bajo esta modalidad cada elector tiene un voto, aunque los distritos son plurinominales, es decir, se

²² Ibidem., p. 20

eligen varios escaños. Los candidatos con el mayor volumen de votación son los que ganan los escaños. Esto quiere decir que, por ejemplo, en un distrito donde se eligen cuatro miembros, se necesitaría sólo un poco más del 20% para poder ganar un escaño. Al contrario, es probable que un partido grande con el 75% del voto dividido equitativamente entre tres de sus candidatos obtenga tres de los cuatro escaños. Hacia 1997, este sistema era utilizado para las elecciones parlamentarias en Jordania, Vanuatu y para 125 de los 161 escaños del parlamento taiwanés. Sin embargo, su aplicación más conocida fue en la elección de la Cámara Baja japonesa entre 1948 y 1993.

2. **Voto Alternativo.** Australia es sin ninguna duda, el ejemplo mejor establecido y más conocido del Voto Alternativo. El sistema fue introducido en 1918 en Australia por el gobierno Nacionalista, para reemplazar el existente sistema de mayoría relativa, después que comprendieron que teniendo el mismo electorado, el alineamiento de varios candidatos conservadores bajo el sistema de mayoría relativa, podía dividir sus votos, facilitando la victoria al Partido Laborista, quien era menos popular pero más disciplinado. Al final, su implementación estuvo íntimamente relacionada con la necesidad de oponerse a las posibilidades de división del voto, estimular y generar ventajas a la colaboración o coalición entre los partidos. Esta capacidad para sumar intereses, en lugar de dividirlos, ha sido por largo tiempo (en gran parte no reconocido) una característica de la política electoral Australiana; y hasta hace poco ha quedado claro todo su potencial en la distribución de preferencias, así como el ser un útil instrumento para influenciar decisiones políticas. Existe una diferencia sustancial entre las versiones "preferencial completo" y "preferencial opcional" del Voto Alternativo. Si la decisión de marcar las preferencias mas allá de la primera elección se le deja al votante, en vez de ser un hecho obligatorio, entonces el candidato ganador debe ganar la mayoría absoluta de los votos en el recuento, pero no necesariamente la mayoría de los

emitidos. Una papeleta donde las preferencias no pueden o no han sido asignadas a un candidato que continúa en la contienda, son definidas como "agotadas". En contraste, en Australia, es un requisito legislativo que todas las preferencias sean marcadas para que la papeleta sea válida. Una consecuencia crucial de ello, es que los partidos distribuyen entre sus seguidores, tarjetas que muestran "como votar" el día de las elecciones, indicándoles el ordenamiento de las preferencias del partido para todos los candidatos, lo cual es copiado por numerosos electores en su papeleta, al momento de votar. Analistas de la política Australiana han observado históricamente el Voto Alternativo como una variación de mayoría relativa, dando en muchos casos resultados casi idénticos a ese sistema, en términos de resultados electorales y en la estructura del sistema de partidos. Douglas Rae, por ejemplo, en su trabajo acerca de las consecuencias de las leyes electorales, que: "el sistema Australiano se comporta en todos sus aspectos como si fuera una fórmula de pluralidad de distritos uninominales". Otros observadores han argumentado, que el Voto Preferencial tiene muy poca diferencia con los resultados electorales Australianos y no ha sido determinante en la conformación de los gobiernos. Como en las elecciones bajo un sistema de MR, las basadas en el Voto Alternativo generalmente se realizan en distritos uninominales. Sin embargo, el Voto Alternativo le brinda a los electores muchas mas opciones que el de MR a la hora de marcar sus papeletas. En lugar de indicar simplemente a su candidato favorito, los electores colocan a los candidatos por orden de preferencias, marcando 1 por su primera elección, 2 por su segunda opción, 3 para su tercera opción, etcétera. Así el sistema permite que los votantes expresen sus preferencias entre los candidatos en lugar de simplemente expresar su primera elección. Por esta razón, con frecuencia se le conoce como "voto preferencial" en los países donde se le utiliza. El Voto Alternativo difiere del de mayoría relativa por la forma en que los votos son contados. Como en los sistemas de mayoría relativa o de doble ronda, el candidato que obtiene una mayoría absoluta de los votos (50% + 1) es

inmediatamente elegido. Sin embargo, si ningún candidato tiene una mayoría absoluta, el candidato con el menor número de las primeras preferencias es "eliminado" del escrutinio y se toman en cuenta las segundas preferencias marcadas en su papeleta. Estas preferencias son asignadas a los candidatos restantes conforme al orden indicado en la papeleta.

3. **Voto Único Transferible.** Casi desde su independencia en 1922, la República de Irlanda ha usado el sistema del Voto Único Transferible. Cuando el nuevo estado Irlandés adoptó un sistema electoral, la élite política local adoptó una versión de representación proporcional, porque la creían intrínsecamente justa. Los británicos también lo preferían en lugar del de mayoría relativa para proteger la representación de los Protestantes, quienes constituían aproximadamente un 5% de la población. El sistema electoral Voto Único Transferible fue consignado en la Constitución en 1937 y por consiguiente no puede ser modificado sin un referéndum. Este sistema ha dado un alto y constante grado de proporcionalidad y todos los partidos, grandes y pequeños, han sido representados con precisión tomando en cuenta su tamaño, aunque los partidos grandes salen un poco sobre-representados. El Voto es simple: los electores solamente indican su candidato favorito escribiendo "1" en la papeleta a la par del nombre del candidato y pueden de esta manera, indicar su segunda, tercera, cuarta, etcétera, preferencia. Al realizar el cómputo se distribuyen los puestos de representación a partir de una cuota (que resulta de dividir el total de los votos entre las curules a distribuir más uno), tomando en cuenta los primeros lugares obtenidos por cada candidato. Este sistema, en teoría, superaría la objeción contra la representación proporcional referida a la exclusividad de las dirigencias partidistas para asignar el orden de las listas de candidatos porque poder otorga poder a los votantes cuando escogen a sus representantes, al permitirles ordenar a todos los candidatos por orden de su elección, en ambos casos: entre partidos y dentro de los partidos. Lo cierto es que se trata de un sistema de votación y de escrutinio

relativamente sofisticado, que puede tener éxito en términos de su implantación en alguna cantidad significativa de naciones. Una crítica que se le hace al Voto Único Transferible, es que ayuda a promover la fragmentación intra-partidaria de provocar una intensa competencia entre candidatos, especialmente entre candidatos del mismo partido.

4. **Doble Voto.** Uruguay es un buen ejemplo. Para las elecciones presidenciales utilizó por bastante tiempo el Doble Voto Simultaneo, por medio del cual el candidato ganador era el más votado del partido con más votos. Este método se basa en la llamada "ley de lemas", que permite que diversos sublemas o corrientes de un mismo partido postulen candidatos para los puestos en disputa. El sistema es de doble voto, pues el elector debe realizar dos decisiones: primero, por cuál de los lemas (partidos) votaría y, segundo, cuál de los sublemas de ese partido elegiría. Se dice, además, que es un sistema simultáneo porque ambas decisiones se realizan en el mismo momento. Para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes el sistema operaba en 19 distritos plurinominales. La distribución de los escaños entre los lemas se establecía a partir del llamado cociente simple, que surge de dividir la votación válida entre el total de las curules a distribuir. Si después de aplicado este procedimiento sobraban curules, se aplicaba el criterio del resto mayor. Una vez determinado el número de curules que le correspondía a cada lema, a los sublemas se le asignan también de manera proporcional. Así, cada sublema quedaba representado en el órgano parlamentario de acuerdo con su capacidad proporcional para obtener apoyo general para su partido, y particular para su grupo o corriente.

CAPITULO III

EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

En este apartado se realiza el estudio del Principio de Representación Proporcional en materia electoral, sistema que ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. Este sistema surge de la idea de que en el parlamento se encuentren representadas las distintas corrientes de opinión que existen en la sociedad de acuerdo con la fuerza que posean al momento de los comicios, es decir, este principio tiene como objetivo que el parlamento sea un reflejo de la sociedad que representa, incluyendo todas las fuerzas sociales y grupos políticos. La representación proporcional asegura una representación de las minorías en cada circunscripción en proporción exacta al número de votos obtenidos.

Este sistema es utilizado, generalmente, para integrar cuerpos colegiados como los son las cámaras legislativas. Los diversos candidatos son votados a través de listas para distintos cargos de elección, por lo que se le considera un sistema plurinominal. Las curules son repartidas entre las listas de candidatos que participan en la elección en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos.

Los sistemas de representación proporcional, pueden tener diferentes fines y por ello es importante que para su estudio distingamos entre cada uno de los tipos de sistemas electorales de representación proporcional, pues esto nos permitirá entenderlos sin entrar en confusiones y nos permitirá llevar a cabo críticas o comentarios de cada uno de ellos por separado y que conciernen únicamente al subtipo de representación proporcional de que se trate.

Dieter Nohlen clasifica la representación proporcional en tres subtipos considerando el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el

acto de votar, así como el efecto que el mismo sistema tiene sobre la relación entre votos y escaños, los cuales se tratan a continuación.

3.1 Representación Proporcional Pura

En la representación proporcional pura hay una coincidencia completa o al menos muy aproximada entre los escaños alcanzados por un partido y los votos logrados al no existir ningún tipo de barrera, directa (umbrales mínimos) e indirecta (tamaño de las circunscripciones) que alteran el efecto proporcional del voto ni que requieran que los votantes estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil. Los electores en caso de existir tales barreras, optarían por partidos que estarían en condiciones de sobrepasarlas.

Su característica distintiva consiste en que la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños que por ellos le corresponden, aproximadamente coinciden o por lo menos teóricamente se aproximan.

3.2 Representación Proporcional Impura

En la representación proporcional impura por medio de barreras indirectas como es la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional inmediato que iguale o al menos se aproxime al porcentaje de escaños y de votos. Mientras más fuertes son las barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, mayor será el efecto concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

Ya en líneas anteriores se ha mencionado que la magnitud de las circunscripciones tiene efectos muy importantes en la proporcionalidad. De hecho la proporcionalidad o no del sistema depende del tamaño del distrito electoral y del número de representantes que se eligen en cada distrito.

Existe un tercer subtipo según Nohlen Dieter:

La representación proporcional con barrera legal. Este tipo limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado por medio de una barrera inicial y por lo tanto afecta la decisión del votante, restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera y distribuyendo la totalidad de escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta.

La clasificación anterior esta basada en dos variables, la primera de ellas es el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar y la segunda en el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y escaños, como ya fue mencionado anteriormente.

Otros autores afirman que estudiar la representación proporcional no es estudiar un sistema único, sino que bajo la denominación genérica de sistemas de representación proporcional podemos encontrar sistemas inspirados en el principio central de justa representación de mayorías y minorías pero con matices diferentes.

Para Manuel Magallanes la primera distinción que debemos realizar es entre la representación proporcional integral y las variantes de representación proporcional parcial.

Representación proporcional integral.

“Este tipo de representación proporcional tiene su más nítida aplicación cuando el Estado es considerado como una circunscripción única y donde los asientos parlamentarios se atribuyen de acuerdo a la división del conjunto de votos válidamente emitidos por el conjunto de parlamentarios que deban elegirse.

El cociente así obtenido se utiliza como número uniforme y cada partido tendrá la cantidad de parlamentarios de acuerdo a cuántas veces esté contenido el cociente en el número de sufragios obtenidos por el partido”.¹

Un ejemplo de aplicación de representación proporcional integral es el caso de Israel. El parlamento está compuesto de 120 miembros elegidos sobre el plano nacional.

Cada partido establece una lista única de candidatos para todo el país, el que constituye una circunscripción única. Cada lista obtiene tantos asientos parlamentarios como el número de votos obtenidos por ella contenga en el cociente. Los asientos no repartidos por este procedimiento se atribuyen según el principio de la más fuerte resta.

Los sistemas de representación proporcional parcial

Los diferentes sistemas de representación proporcional parcial se utilizan dentro del esquema en que los países son divididos en varias circunscripciones, donde el principal problema que se presenta es la distribución de los restos de las circunscripciones establecidas.

En los sistemas de representación proporcional parcial se aplica el cociente por circunscripciones, el cual es el resultado de la división del número de votos emitidos por el número de asientos que deben ser llenados. Así cada lista obtiene tantos asientos como veces contiene el número de votos en el cociente a la vez.

Estos sistemas son los siguientes:

¹ Magallanes, Manuel Vicente. Sistemas Electorales Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos, Venezuela, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1987, p. 40.

Sistema de representación proporcional con atribución de asientos al más fuerte resto .

- a) Sistema de representación proporcional con atribución de los asientos restantes a 1 más fuerte media.

Sistemas que se abordan mas adelantes.

1.3 Procedimiento de Distribución de Escaños

Si los escaños se reparten según el principio proporcional, se requiere utilizar uno de los métodos de cómputo existentes.

La mayoría de estos métodos de cómputo pertenecen a dos tipos básicos: al procedimiento del divisor (denominado también procedimiento de cifra mayor) y al procedimiento de cuota (denominado también del cociente electoral).

3.3.1 La cuota (del cociente electoral)

Se caracteriza por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño. Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos por ellos recibidos.

El cociente o la cifra repartida se obtiene mediante división, donde el dividendo es siempre igual al total de votos válidos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada.

El Sistema de Hare

Este sistema ha sido expuesto por los ingleses desde 1859 en que fue creado por Thomas Hare, en cuyo honor lleva su nombre.

La representación proporcional está combinada aquí al escrutinio mayoritario para establecer una mayor justicia en la representación, concediendo al mismo tiempo una gran libertad al elector.

“El principio es el siguiente: queda elegido todo candidato cuyos votos sobrepasan el cociente electoral; este se obtiene dividiendo el número de sufragios expresados por el número de diputados a elegir aumentado de 1 unidad. Una circunscripción puede tener un número variable de diputados a elegir, pero cada elector únicamente tiene un voto. Pero este voto es transferible su candidato ha obtenido más votos de los necesarios para ser elegido o si su candidato es de los que ha obtenido menor número de votos. Por ello debe indicar los candidatos que tienen sus segundas, terceras, etc., preferencias.”²

Veamos un ejemplo:

Supongamos que la circunscripción tenga 3 diputados a elegir y que haya 100 sufragios expresados para 4 candidatos.

Estos han obtenido:

Candidato A 33

Candidato B 24

Candidato C 23

Candidato D 20

² Cotteret, Jean Marie. Los Sistemas Electorales. Ob. Cit., p. 104.

El cociente electoral es el siguiente:

$$100 / 3 + 1 = 26$$

El candidato A ha obtenido 33 votos, es elegido, pero ha obtenido 7 votos más de los necesarios para ser elegido. Sus votos serán transferidos a los otros candidatos teniendo en cuenta las segundas preferencias. Sobre los 33 votos del candidato A, las segundas preferencias quedan repartidas de la siguiente manera:

Candidato B 20 votos

Candidato C 7 votos

Candidato D 6 votos

Los 7 votos sobrantes del partido A quedan repartidos entre los otros candidatos respetando la proporción de las segundas preferencias. El candidato B obtiene 4 votos más, el candidato C 2 votos más y el candidato D 1 voto más.

El Candidato B es elegido.

Como ningún otro candidato ha obtenido el cociente electoral se transfieren entonces los votos del candidato que ha obtenido menos votos, que son los del candidato D. Es fácil comprender que las segundas preferencias del candidato D van a el candidato C, por lo que este ultimo es elegido.

Finalmente cada partido obtiene una representación proporcional a su fuerza real y los electores han elegido los candidatos de su preferencia.

El Sistema Hagenbach-Bischoff

Este sistema fue elaborado por el suizo Hagenbach-Bischof en 1888. "La cuota electoral o precio común de votos por escaños, se obtiene dividiendo el total

de votos emitidos por el número de escaños más uno. A continuación el total de los votos de cada partido es dividido por la cuota o cociente resultante de la operación anterior, obteniendo así el número de escaños que le corresponden a cada lista de partidos. Si tras esta operación no quedan cubiertos todos los escaños se da por no realizada y se apunta a conseguir una cuota o cociente menos elevado, mediante la división del total de votos emitidos en el distrito más 2 unidades, en lugar de una.

La cantidad obtenida es la nueva cuota que sirve de nuevo para comprobar si con ella pueden atribuirse ya todos los puestos. En caso negativo se actúa de la misma forma aumentando el divisor en una nueva unidad, hasta conseguir una cuota que permita la asignación simultánea de todos los escaños entre los partidos concurrentes”.³

3.2.1 Divisor o promedio más alto.

El método del divisor o promedio más alto divide la cantidad de votos obtenidos por cada partido por una serie continua de números (divisores) de modo que emerjan series numéricas decrecientes para cada partido político. Las bancas se van asignado al cociente más alto.

Entre los procedimientos de este tipo el más conocido es el sistema D'Hondt que utiliza los números naturales.

Esta regla fue descubierta en 1878 por el matemático belga Victor D'Hondt, en virtud del cual lleva su nombre.

El sistema se aplica dividiendo el número de sufragios que es obtenido por cada lista, sucesivamente por 1,2,3 hasta la concurrencia del número de asientos

³

Ibidem

a llenar. Se ordenan las cifras así obtenidas en un orden decreciente hasta el número de escaños a cubrir. Se deberá detener en la quinta cifra si deben llenarse cinco asientos o la cifra del último asiento que debe llenarse. Esta cifra se llama cifra repartidora o divisor común. Cada lista tendrá tantos asientos como dicha cifra esté contenida en el número de votos que haya obtenido.

Veamos como ejemplo una circunscripción en que deben llenarse cinco asientos parlamentarios y concurren cuatro partidos con sus respectivas listas de candidatos.

Votos divididos por:

Partidos	1	2	3	4	5
Partido A	86.000	43.000	28.666	21.500	17.200
Partido B	56.000	28.000	18.666	14.000	11.200
Partido C	38.000	19.000	12.666	9.500	7.600
Partido D	20.000	10.000	6.666	5.000	4.000

La cifra repartidora o divisor común es la quinta cifra en orden decreciente es decir, 28.666.

Si se divide el número de votos obtenidos por cada partido por la cifra repartidora, obtenemos el número de asientos que corresponde a cada uno de los partidos.

Partido A = 3 asientos; Partido B = 1 asiento; Partido C = 1 asiento; Partido D = 0.

Si observamos la media de sufragios por asiento que tiene cada partido vemos que:

El Partido A obtiene 3 asientos con una media de 28.666 votos, el Partido B obtiene 1.9 asientos con una media de 56.000 votos, el Partido C obtiene 1.3 asientos con una media de 38.000 votos. En este caso el Partido B es claramente castigado por este sistema.

Veamos un segundo ejemplo: se trata de una circunscripción de 20 asientos, para la cual se presentan 7 partidos con una lista de candidatos.

La lista A, obtiene 222.000 votos; la lista B, 190.000 votos; la lista C, 120.000 votos; la lista D, 66.000 votos; la lista E, 60.000 votos; la lista F, 50.000 votos; y la lista G, obtiene 31.000 votos.

La cifra repartidora es de 31.600 votos, lo que da 7 asientos para la lista A, 6 asientos para la lista B, 3 asientos para la lista C, 2 asientos para la lista D y 1 asiento para la lista D y 1 asiento respectivamente para la lista E y F.

Lista A	Lista B
222.000: 1 = 222.000 (1)	190.000: 1 = 190.000 (2)
222.000: 2 = 111.000 (4)	190.000: 2 = 95.000 (5)
222.000: 3 = 74.000 (6)	190.000: 3 = 63.300 (8)
222.000: 4 = 55.500 (11)	190.000: 4 = 47.500 (13)
222.000: 5 = 44.400 (14)	190.000: 5 = 38.000 (16)
222.000: 6 = 37.000 (17)	190.000: 6 = 31.600 (20)
222.000: 7 = 31.700 (19)	190.000: 7 = 27.100
Lista C	Lista D
120.000: 1 = 120.000 (3)	66.000: 1 = 66.000 (7)
120.000: 2 = 60.000 (10)	66.000: 2 = 33.000 (18)
120.000: 3 = 40.000 (15)	66.000: 3 = 22.000

120.000: 4 = 30.000

120.000: 5 = 24.000

Lista E

60.000: 1 = 60.000 (9)

60.000: 2 = 30.000

60.000: 3 = 20.000

Lista F

50.000: 1 = 50.000 (12)

50.000: 2 = 25.000

Lista G

31.000: 1 = 31.000

31.000: 2 = 15.500

Para obtener un asiento la lista A necesitó 31.700 votos

La lista B necesitó: 31.600 votos

La lista C necesitó: 40.000 votos

La lista D necesitó: 33.000 votos

La lista E necesitó: 60.000 votos

La lista F necesitó: 50.000 votos

Nuevamente vemos que este sistema favorece a los grandes partidos ya que las lista A y B obtienen 7 y 6 asientos respectivamente a razón de 31.700 y 31.600 votos por asiento respectivamente, mientras que la lista E con 60.000 votos solo obtuvo 1 asiento.

Este sistema favorece a los partidos más importantes y disminuye el margen de votos requeridos para la obtención de un asiento adicional en las

circunscripciones que deban designar pocos parlamentarios y en el seno de las cuales las listas que compiten por los cargos son poco numerosas.

El sistema D'Hondt es más equitativo en circunscripciones amplias y hay pocos partidos en competencia. Veamos un ejemplo de una circunscripción de 15 asientos a 3 partidos en competencia:

Candidatos	Partido A	Partido B	Partido C
1	10.000 (1)	8.014 (2)	2.990 (6)
2	5.000 (4)	3.986 (4)	1.520 (13)
3	3.300 (5)	2.650 (7)	1.016
4	2.503 (8)	2.016 (9)	776
5	1.980 (10)	1.633 (12)	590
6	1.680 (11)	1.300 (15)	512
7	1.434 (14)	1.145	439

La lista A obtiene 7 asientos con un 47.62% de la votación y un 46.66% de los parlamentarios.

La lista B obtiene 6 asientos con un 38.1% de los votos y un 40% de los parlamentarios.

La lista C obtiene 2 asientos con un 14.29% de los votos y un 13.33% de los parlamentarios.

Para evitar la representación excesiva de un partido mayoritario, se han elaborado otros divisores, en el intento de eludir el problema:

PROCEDIMIENTOS DE DIVISOR ALTERNATIVOS AL DE D'HONDT

NOMBRE	SERIE DE DIVISOR
Método Imperiali	2-3-4-5, etc.
Método St. Lague	1-3-5-7, etc.
Método St. Lague Modificado	1,4-3-5-7, etc.
Método danés	1-4-5-7-10-13
Método Huntington	1-1,5-2-2,5-3-3,5, etc.

3.3.3 Otros Procedimientos

Existen otras formas de asignación de los escaños, mencionaremos aquí cuatro de ellas:

3.3.3.1 Media más alta

“Una vez distribuidos los escaños por el procedimiento del cociente electoral simple (total de votos emitidos/cantidad de escaños en juego) calcula cuántos votos necesitó cada partido para conseguir un escaño, correspondiéndole a aquellos que todavía no han sido asignados al o a los partidos que muestren una medida más elevada.”⁴

Es este sistema los asientos restantes se atribuyen en forma sucesiva a aquellos de las listas en que la división del número de sufragios recogidos por el

⁴ Franco, Rolando. Los Sistemas Electorales y su Impacto Político. Op cit., p. 72.

número de asientos que le han sido atribuidos más uno, da el resultado más fuerte.

Por ejemplo tenemos una circunscripción en que deben llenarse 5 vacantes parlamentarias y se han emitido válidamente 200.000 sufragios.

$$\begin{array}{r} \text{El cociente es } 200.000 \\ \hline 5 \end{array} = 40.000$$

Supongamos que concurrieron a las elecciones 4 partidos, los que obtuvieron los siguientes votos:

Partido A: 86.000 votos

Partido B: 56.000 votos

Partido C: 38.000 votos

Partido D: 20.000 votos

Los resultados que obtenemos son los siguientes:

Partido A: $86.000 / 2+1 = 28.666$

Partido B: $56.000 / 1+1 = 28.000$

Partido C: $38.000 / 1 = 38.000$

Partido D: $20.000 / 1 = 20.000$

El primer asiento restante que debe ser llenado se lo atribuye el partido C. Para atribuir el último asiento se realiza la misma operación anterior de nuevo.

Partido A: $86.000 / 2+1 = 28.666$

Partido B: $56.000 / 1+1 = 28.000$

Partido C: $38.000 / 1+1 = 19.000$

Partido D: $20.000 / 1 = 20.00$

El último restante se lo atribuye al partido A. Así el partido A se queda con tres asientos, los partidos B y C con un asiento cada uno y el partido D sin asientos.

Los sistemas electorales con fórmula proporcional de media más elevada favorecen especialmente a los grandes partidos y dejan subrepresentados a los pequeños. En comparación con la fórmula del resto más elevado, nos hallamos ante un procedimiento algo menos representativo, al ordenar la distribución de escaños, no obstante al número de votos sobrantes y no utilizados en cada partido, sino a partir de la media votos-diputado que ofrece el total de cada formación concurrente.

Vale también aquí también mencionar lo relativo a la magnitud de los distritos en base a los cuales se hace la distribución de escaños. Si tal distribución se hace en el marco de grandes circunscripciones suele favorecer a los pequeños partidos, mientras que el reparto a nivel de pequeños distritos beneficia a los grandes partidos y a los partidos menores con concentrada presencia territorial.

Estas consideraciones válidas en general para todos los sistemas con fórmula de media más elevada, pueden matizarse al tratarse de la variante Sainte Laguë, vigente en los países escandinavos.

“Se trata de buscar la más fuertes medias dividiendo el número de sufragios obtenidos por cada lista por la serie de divisores de los números impares 1, 3, 5, 7, 9, etc. De esta manera al incrementar el margen entre divisores se aumenta también el margen entre cocientes: los partidos mayores ven relativamente disminuida su ventaja, porque el costo de cada nuevo escaño es para ellos progresivamente más elevado. Pero al mismo tiempo y con el fin de no beneficiar a los partidos pequeños el primer divisor se eleva a 1.4 y con ello se aumentó en

un cuarenta por ciento el precio del primer escaño posible de un partido con pocos sufragios”⁵.

Veamos un ejemplo: se trata de una circunscripción de 20 asientos, para la cual se presentan 7 partidos con una lista de candidatos.

La lista A, obtiene 222.000 votos; la lista B, 190.000 votos; la lista C, 120.000 votos; la lista D, 66.000 votos; la lista E, 60.000 votos; la lista F, 50.000 votos; y la lista G, obtiene 31.000 votos.

Partidos	Votos divididos por:			Asientos obtenidos
	1,4	3	5	
A	61.428 (1)	28.666 (6)	17.200	2
B	40.000 (2)	18.666 (5)	11.200	2
C	27.142 (4)	12.666	7.600	1
D	14.285	6.666	4.000	0

Con este método se obtiene que las medias de sufragios necesarios para la obtención de un asiento sean más próximos unas de otras.

Este sistema aventaja a los partidos de tamaño mediano en relación a los grandes y pequeños partidos, corrigiendo la representación proporcional en el sentido de dar mayor justicia y eficacia al sistema políticos.

⁵ Carreras, Francesc..Las Elecciones. Ob. Cit., p. 75.

3.3.3.2 Resto Mayor

“En la fórmula de resto mayor los escaños sobrantes se asignan a los partidos que tengan mayores restos.”⁶

En una primera etapa se calcula el cociente electoral que se obtiene de la división del número de sufragios válidamente emitidos por el número de asientos que deben ser llenados.

$$C = \frac{n.v}{n.a}$$

Una vez obtenido el cociente se atribuye a cada partido tantos asientos como él contenga a la vez en el cociente.

Por ejemplo tenemos una circunscripción en que deben llenarse 5 vacantes parlamentarias y se han emitido válidamente 200.000 sufragios.

El cociente es 200.000

$$\frac{200.000}{5} = 40.000$$

Supongamos que concurrieron a las elecciones 4 partidos, los que obtuvieron los siguientes votos:

Partido A: 86.000 votos

Partido B: 56.000 votos

Partido C: 38.000 votos

Partido D: 20.000 votos

⁶ Idem.

Partido A : $86.000/40.000 = 2$ asientos

Partido B: $56.000/40.000 = 1$ asiento

Partido C: $38.000/40.000 = 0$ asiento

Partido D: $20.000/40.000 = 0$ asiento

Así hay tres asientos que son distribuidos por el cociente. Los dos restantes se atribuyen al más fuerte resto. Así se calcula para cada partido los votos no utilizados quedando a cada partido los siguientes votos:

Partido A: $86.000 - 80.000 = 6.000$

Partido B: $56.000 - 40.000 = 16.000$

Partido C: $38.000 = 38.000$

Partido D: $20.000 = 20.000$

Así los asientos que quedan por atribuir los ganan 1 el partido C y el otro el partido D. El partido A queda con 2 asientos y los restantes cada uno con un asiento.

Este sistema es el que más se aproxima a un horizonte ideal de representatividad, al reducir la relativa ventaja de los grandes partidos y favorecer correlativamente a los pequeños para que consigan una presencia parlamentaria.

Es en cierto sentido el procedimiento de cálculo más respetuoso con los resultados obtenidos por las formaciones menores. Incluso cuando, como en el caso Italiano, se utilizan algunas correcciones en su empleo original.

Si a la utilización de la fórmula del resto más elevado se añade la atribución de escaños a nivel estatal, puede decirse que la representatividad se fortalece,

porque cuanto mayor es la magnitud del distrito o número de diputados que le corresponden, mayor es la proporcionalidad en la distribución de los escaños.

Así pues una distribución de escaños con cómputo de restos a nivel estatal es particularmente favorable a formaciones políticas menores con fuerzas dispersas por todo el territorio del Estado.

Pero este mismo hecho puede jugar en contra de la representación de partidos minoritarios con votos territorialmente concentrados. Se producirá entonces la paradoja de que un sistema electoral imaginado para salvaguardar la representación de minorías obrará negativamente con respecto a las intenciones iniciales del mismo. Los partidos de ámbito regional o representativos de minorías territoriales puede ser, en este caso, los principales perjudicados.

3.3.3.3 Resto Menor

Los escaños sobrantes se asignan a los partidos que tengan menores restos.

3.4 Ubicación legal del Principio de Representación Proporcional en el Sistema Electoral Mexicano.

La incorporación de la representación proporcional en nuestro régimen político fue un avance primordial en el desarrollo de la democracia de nuestro país. Anteriormente la situación era completamente distinta “la realidad pública en México hizo que la noción de representación, tal y como había sido conocida en nuestras constituciones y plasmada en 1917, se convirtiera en la representación de un partido-y no de varios como el principio presupone-. La opinión de las minorías no se escuchaba y el Congreso se anquilosaba. Las luchas

parlamentarias no existían, ¿y para qué? Todos los diputados seguían la ideología de un partido y aprobaban con gusto cualquier proyecto del ejecutivo”⁷

Con la apertura que tuvo el gobierno producto de los reclamos sociales por mayor libertad de opinión y participación, se inició el primer paso hacia el reconocimiento de otras fuerzas políticas distintas al partido oficial, al concedérseles el derecho de poder integrarse en la Cámara de Diputados mediante la asignación de curules según el porcentaje obtenido en los comicios electorales para diputados federales.

En el texto original de la Constitución de 1917 se instituía en el artículo 52 el método para elegir a los miembros de la Cámara de Diputados, se estableció un criterio demográfico, como ya se menciono anteriormente.

Este precepto fue reformado en sucesivas ocasiones ajustando el número de habitantes señalado para elegir a los diputados según el progresivo aumento de la población.

Hasta 1977 con la Reforma Política del Presidente José López Portillo se estableció un número fijo para la elección de diputados, incorporándose a los diputados elegidos por mayoría relativa los llamados diputados “por representación proporcional”. Se establecía un número de 300 diputados elegidos por mayoría relativa y 100 elegidos según el principio de representación proporcional. Para 1986 se reformó nuevamente la ley fundamental durante la llamada Renovación Política, del presidente Miguel de la Madrid, quedando el texto hoy vigente.

⁷ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 11ª ed, México Porrúa, 1998, p.212.

3.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Este principio se encuentra establecido en el artículo 116 fracción II de la Constitución Federal, debiéndolo incluir las legislaturas de los Estados dentro de su sistema electoral local, sin embargo, no existe una reglamentación para que los Estados y Municipios observen reglas específicas en cuanto a los porcentajes de votación requeridos o respecto de las fórmulas de asignación de diputaciones, teniendo así la legislatura de cada Estado, la responsabilidad de establecerlas de conformidad con su legislación estatal correspondiente y dentro del marco de la Constitución Federal.

Al respecto debe señalarse que la facultad de reglamentar dicho principio es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 constitucional, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección sin que prevea alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, es responsabilidad directa de dichas legislaturas puesto que, a ese respecto, la Constitución Federal no establece lineamientos, sino que, por el contrario, establece expresamente que deberá hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente.

Debe señalarse a este respecto que si el aumento o disminución de diputados por cualquiera de ambos principios de representación, o del porcentaje requerido y fórmula para poder tener derecho a obtener diputaciones, eventualmente puede trascender y afectar a algún partido político en lo particular, es una cuestión que por si misma, no significa contravención a los principios fundamentales pues, en todo caso, todo partido tiene los mismos derechos para participar en las elecciones estatales y lo único que hace la legislación local, es adoptar las bases generales impuestas por la Constitución Federal, ajustándolas a la situación particular de su régimen interior, en el que gozan de soberanía.

El principio de representación proporcional además del artículo ya citado tiene sus bases constitucionales en los artículos siguientes, 52, 53 segundo párrafo, 54 para el caso de la Cámara de diputados, y el artículo 56 para el caso de la Cámara de senadores.

A continuación se citan:

Artículo 52.-

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El presente artículo 52, cuya última reforma data de diciembre de 1986 como ya se menciona en el Capítulo I de este trabajo, tiene como antecedente inmediato la reforma hecha en 1977, que fue cuando se realizó la denominada Reforma Política, año en que se introdujo el actual sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, al conjurar el sistema de representación de mayoría relativa y el de representación proporcional.

El artículo original de la Constitución de 1917 determinaba la elección de un diputado por cada 100 mil habitantes o fracción que exceda de la mitad, estableciendo una representación popular mínima de dos diputados por estado. Como se puede observar, el sistema original en nuestro texto supremo era el sistema de mayoría con base poblacional, puesto que el número de representantes dependía de los conjuntos de 100,000 habitantes que se pudieran formar, además de conservar un mínimo de representantes populares para cada estado, que en este caso sería una garantía para los estados menos poblados. Esta última parte se ha conservado en la práctica, debido a que aunque esta prescripción ya no está regulada en el texto actual del artículo 52 constitucional, el

procedimiento territorial (a diferencia del anterior que era poblacional) para determinar el número de distritos uninominales para cada estado ha garantizado un mínimo de dos distritos electorales uninominales para los estados, como sería el caso de Aguascalientes y Nayarit.

En las reformas subsecuentes, y dado el incremento de la población que sufrió nuestro país a partir de la década de los cuarenta, se fueron modificando las bases poblacionales mínimas para la elección de un diputado, las que fueron aumentando primero a 150, 000 en 1942; 170,000 en 1951; 200,000 en 1960; y finalmente, hasta los 250,000 en 1972.

El sistema representativo de la Cámara de Diputados que prevaleció hasta 1993, como se concibió desde la Reforma Política, consiste en un sistema mixto con un componente mayoritario dominante y otro proporcional para aumentar la representación histórica de la oposición y enriquecer las voces y opiniones dentro de la Cámara baja, por lo que no podía ser conceptuado como un sistema proporcional empleado con fines compensatorios, para tratar de reducir los fenómenos de distorsión o por haber dado un valor en curules, relativamente proporcional, a la fuerza electoral de los partidos, sino hasta la desaparición de la cláusula de gobernabilidad.

El sistema mixto con dominante mayoritario para la elección de diputados en nuestro país se desarrollo a partir de una realidad histórica concreta, consistente en la existencia de un sistema de partido dominante casi único, que sin embargo buscó adaptarse al surgimiento de nuevas opciones políticas en el escenario electoral nacional. Además, las sucesivas reformas políticas que desde 1963 han ampliado el alcance del principio de representación proporcional, no solamente han seguido la lógica de la adaptación, sino de la estructuración, más o menos consciente y mirando al futuro, de un verdadero sistema de partidos.

En efecto, el predominio del principio de mayoría en la elección de los diputados responde a la existencia de un partido dominante, que históricamente ha logrado obtener mayorías electorales más o menos consistentes. Por su parte, el principio de representación proporcional responde a la emergencia de nuevos partidos políticos, cada vez con mayor fuerza electoral; a su vez, el crecimiento y fortalecimiento de esos partidos se ha dado debido, en parte, a las propias reglas que introdujeron el principio de representación proporcional. Este principio ha favorecido la militancia partidista al abrir mayores espacios para desarrollar una carrera política, y también ha contribuido a fortalecer los liderazgos y disciplina partidistas de las organizaciones políticas en formación. En fin, nuestro actual artículo 52 constitucional es producto de nuestro propio desarrollo histórico, y de nuestras particulares condiciones políticas. El hecho de que en México elegimos precisamente a 300 diputados por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional, ha respondido a nuestras propias necesidades, expresadas a través de la negociación entre los distintos partidos políticos.

Artículo 53.-

La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

La modificación de este artículo fue producto de la “Reforma Política” de 1977, cuando el 4 de diciembre de ese año fue presentada por el Ejecutivo Federal ante el Congreso de la Unión.

En el texto derivado de la reforma constitucional de 1977 se establecieron desde entonces dos tipos de demarcaciones electorales en cuyo ámbito los ciudadanos ejercen su derecho al voto, que son:

- 1.- Los distritos uninominales y
- 2.- Las circunscripciones plurinominales.

De esta primera unidad territorial conocida como distrito electoral uninominal habrá un total de 300. para determinar el número de habitantes que corresponden a cada uno de los distritos, se divide la población del país entre 300.

Estos 300 distritos uninominales son distribuidos entre las 31 entidades federativas de la Republica mexicana y el Distrito Federal, y para esta distribución se toma en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado puede ser menor de dos diputados de mayoría, y así con este límite de representación se asegura la presencia en la Cámara de Diputados Federal de representantes populares de todas la entidades que componen la Federación. El mecanismo de distribución implica que entre mayor sea la densidad poblacional, será la cantidad de distritos que se le asignen a una entidad federativa, con independencia de sus dimensiones geográficas.

El término uninominal significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa y el acreedor de la constancia (de mayoría y de validez) de diputados será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate.

El término circunscripción plurinominal tuvo su origen con la Reforma de 1977 cuando aparece en nuestro país la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utiliza el término plurinominal (significando más de uno).

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (COFIPE), dispone actualmente en su artículo 82 que el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene dentro de sus atribuciones el ordenar a la Junta General Ejecutiva hacer los estudios y formular los proyectos para:

1.- Hacer la división territorial de la República en 300 distritos electorales uninominales.

2.- Determinar para cada elección el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas, así como el número de diputados de representación proporcional que serán electos en cada una de ellas.

Artículo 54.-

La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetarán a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones

plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento, y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

El 22 de agosto de 1996, como ya se explicó en el Capítulo I de este trabajo, se dio la última reforma a este artículo. Con dicha reforma se elevó de 1.5% a 2% el porcentaje de votos que las listas regionales deben obtener en las circunscripciones regionales respectivas, para tener derecho a participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Esta modificación obedece fundamentalmente a la intención del legislador de evitar el acceso al Congreso y a todas las prerrogativas y derechos que otorga la ley electoral, a partidos políticos que no constituyen una opción de trascendencia nacional.

Así mismo esta reforma modificó el esquema de excepciones al principio de estricta correlación entre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos, y el porcentaje de escaños que les corresponden en la Cámara baja, que, como vimos en páginas anteriores, fue establecido por las reformas del 3 de septiembre de 1993 al artículo 54 constitucional.

Con las nuevas disposiciones ningún partido político puede controlar más del 60% de los escaños en la Cámara baja, ya que podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

Las reformas de 1996 introdujeron también un límite en cuanto al diferencial que puede existir entre el porcentaje de votación nacional emitida a favor de un partido, y el porcentaje de las curules que en la Cámara baja corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. En ningún caso indica la fracción V del artículo 54 reformado, dicho diferencial, podrá exceder los ocho puntos porcentuales.

El sistema mixto con dominante mayoritario ha sido incorporado con variantes por las legislaciones de los estados.

Artículo 56.-

La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada 6 años.

El artículo 56 ha sufrido desde su vigencia cuatro reformas. La primera en 1933, incorporó el artículo 58 a la parte final del 56, para aumentar de cuatro a seis años el tiempo de duración del encargo de senador. En 1986 se modificó el mecanismo de renovación de la Cámara de Senadores, indicando que sería por mitad cada tres años, y además se agregó que los senadores del Distrito Federal serían declarados electos por parte de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

La reforma de 1993 al senado y por tanto el artículo 56, modificó nuevamente el número de Senadores, estableciendo cuatro por cada estado e igual número por el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría le sería asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se tratara.

La intención de esta reforma fue abrir el senado a la representación de las minorías. Sin embargo, cabe señalar que esta modificación publicada el 3 de septiembre de 1993 no beneficiaba en mucho la composición plural de la Cámara de Senadores porque de los cuatro miembros por cada estado, tres serían electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno sería asignado a la primera minoría. Es decir, se sobrerrepresentaba al partido mayoritario, se concedía un espacio a la primera minoría, pero las otras fuerzas políticas quedaban sin representación. La reforma también insistió en que el Senado se renovarían en elección directa cada seis años, aunque conforme al artículo tercero transitorio de la reforma, se determinó que en la elección federal de 1994 se elegirían únicamente por cada entidad federativa y por el Distrito Federal dos senadores de mayoría relativa y el de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarían en funciones del primero de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura, y el cuarto senador, se elegiría por mayoría relativa de 1997 y duraría sólo tres años, por lo que sería hasta el 2000 que la Cámara se renovarían en su totalidad por seis años en los términos del artículo 56.

Esta reforma fue justificada argumentándose que los senadores en sentido estricto no están vinculados con un mandato obligatorio a las entidades por las que son electos, pues emiten su voto de manera individual y no por entidad, y además, las reformas constitucionales no solamente aprobadas por el Senado, sino por las legislaturas locales, por lo que tanto senadores del pueblo mexicano, y debido a ello, la incorporación de los senadores de minoría es consecuente con la calidad de los representantes del pueblo. Igualmente se manifestó que en el caso del Senado lo importante era la representación paritaria de las entidades federativas, y que la elección de mayoría y en este caso de la primera minoría, constituía sólo una modalidad que no afectaba sino que fortalecía al sistema federal, pues se reafirmaba el carácter democrático del Senado al posibilitar una mayor pluralidad. Sin embargo el carácter democrático de la reforma queda truncado pues deja infrarrepresentadas a fuerzas políticas representativas, y además el argumento

teórico de que el Senado era una Cámara de representación al igual que la Cámara de Diputados, debilitaba la posición del papel del Senado como Cámara garante del federalismo, aunque ciertamente las normas constitucionales no auxilian en la tarea de apuntalamiento del Senado como Cámara de representación de los intereses de las entidades federativas.

La razón de la reforma de 1996 fue la de representar mejor a las fuerzas políticas más representativas del país, situación que se logra en mayor medida que en la reforma de 1993. sin embargo, la modificación constitucional afecta una tradición importante que se refiere a la representación igualitaria de senadores por entidad federativa, con lo que nuestro Senado se aleja cada vez más del ideal de ser una Cámara de representación de las entidades, y se consolida en un Cámara colegisladora, revisora, pero sin tener el papel destacado en el ámbito del Estado federal.

3.4.2 Principio de Representación Proporcional en la Cámara de Diputados

El principio de representación proporcional responde a la idea de que “la representación nacional debe reflejar, de la manera más exacta posible, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. El principio de mayoría relativa no permite que esto ocurra porque los votos emitidos a favor de los candidatos derrotados, no alcanzan presencia en la asamblea”.⁸

Las ventajas que tiene este método en los sistemas de gobierno democráticos han tenido un gran desarrollo, debido a que por medio de este sistema y sus distintas modalidades no se permite la marginación de grupos que si bien no alcanzan a ser mayoría, tiene una importancia social y política. “En términos generales, la fórmula de representación proporcional que opera dentro de varias de las democracias más avanzadas, aspira a la elección de representantes

⁸ Andrade, Sánchez Eduardo. El Sistema Representativo Mexicano. Ob. Cit. P. 17.

de acuerdo con el número de votos emitidos a favor del partido que los postula. Es un sistema para dar acceso al recinto parlamentario a los candidatos de diversos partidos –debidamente registrados y reconocidos- según la fuerza electoral del partido demostrada por el voto de la elección. Consecuentemente, esta fórmula permite la entrada de partidos minoritarios a la Cámara de Diputados, ya que sus candidatos resultan electos no por mayoría de votos, sino dependiendo de la fuerza o peso relativo de su partido”.⁹

En el caso de México este sistema se llevó a cabo por primera vez en la Cámara de Diputados y posteriormente se estableció en otros órganos colegiados de representación popular.

Como antecedente directo de la representación proporcional se encuentran los denominados “diputados de partido”, figura creada como se ha mencionado en anteriores páginas en 1963. Estos representantes se integraban a la Cámara de Diputados una vez que su partido alcanzaba un mínimo de votación. Para Ignacio Burgoa la creación de estos diputados de partido “significó un avance hacia la democratización de nuestro país. El sistema de elección de simples mayorías dejó fuera de la representación nacional, que reside en la Cámara respectiva, a grandes grupos humanos de la sociedad”.¹⁰ El mismo especialista indica que a pesar que la intención de los creadores de los diputados de partido jamás estuvo la idea que este novedoso sistema significase o se equiparase a la representación proporcional. La exposición de motivos de dicha iniciativa señalaba un sistema mixto formado por el tradicional de diputados elegibles por mayoría y el nuevo de diputados de partido.

El procedimiento para elegir a los diputados de representación proporcional se adoptó en México desde 1977. Originalmente se contempla la cifra de 100 miembros bajo este principio. En 1986 se aumentó hasta el número actual 200

⁹ Rabasa, Emilio O. Y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. 11ª ed., México Miguel Porrúa, 1997, p.187.

¹⁰ Burgoa, Orihuela Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 9ª ed., México, Porrúa, 1994, p.681.

diputados. Esta reforma tuvo aspectos que cambiaron profundamente el aspecto que la Cámara de Diputados tenía. Con esta reforma se aumentó a 40% del total de la Cámara la representación proporcional que anteriormente significaba un 25%, lo cual “convirtió a la Cámara de Diputados en la más grande de las de la región latinoamericana”.¹¹ Esto permitió una mayor participación de los partidos minoritarios de oposición.

Actualmente el artículo 52 constitucional establece que deberán elegirse 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

El sistema de elección de estos diputados de representación proporcional se contempla en el artículo 53 constitucional, este artículo nos señala que para nombrar a los 200 diputados de representación proporcional se realiza una votación junto con la realizada para elegir a los diputados de mayoría relativa, mediante el sistema de las listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Esto significa que en dicha elección no se vota por un candidato específico, sino por un conjunto de candidatos que aspiran a ingresar a la Cámara de Diputados en función de los votos obtenidos por su partido. Para estos efectos el territorio nacional será dividido en 5 circunscripciones electorales plurinominales, que son áreas geográficas que abarcan varias entidades federativas, en la que se propondrá una lista con cierta cantidad de candidatos para que se integren al órgano legislativo. El número de diputados electos corresponde a la proporción de votos obtenida por cada uno de los partidos políticos.

Con motivo de la reforma constitucional de 1977 se hacía referencia a 100 diputados elegidos por representación proporcional, constituyéndose hasta 5 circunscripciones plurinominales para elegirlos. En 1986 se efectuó una nueva

¹¹ Orozco, Enriquez Jesús. El Poder Legislativo en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior. En Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. México, UNAM, p.259.

reforma donde se establece un número de 200 diputados electos por representación proporcional y fijando el número de circunscripciones plurinominales. Este principio consagrado en nuestra norma suprema busca reflejar el número de votos obtenidos por cada partido en escaños.

Las circunscripciones plurinominales son determinadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la base del proyecto que formule la Junta General Ejecutiva, determinando el ámbito territorial, la capital de la entidad que será la cabecera de cada una de ellas y el número de diputados por representación proporcional que habrán de elegirse en cada circunscripción. Las circunscripciones para el proceso electoral federal del 2003 son las siguientes:

NUMERO DE CIRCUNSCRIPCIÓN	ENTIDADES FEDERATIVAS QUE LAS CONFORMAN
1ª	Baja California, Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Nayarit, Jalisco, Sinaloa y Sonora. Cabecera en Guadalajara, Jalisco.
2ª	Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas. Cabecera en Monterrey, Nuevo León.
3ª	Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, y Yucatán. Cabecera en Xalapa, Veracruz.
4ª	Distrito Federal, Hidalgo, Morelos, Puebla y Tlaxcala. Cabecera en la Ciudad de México.
5ª	Guerrero, Estado de México y Michoacán. Cabecera en Toluca.
*Fueron electos en cada circunscripción plurinomial 40 diputados.	

La Constitución señala en su artículo 54 los requisitos para que un partido político pueda obtener el registro de sus listas regionales. El primero consiste en

acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos electorales uninominales. El segundo requisito es que el partido político debe alcanzar por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales.

Adicionalmente se establece que ningún partido político puede controlar más del 60% de los escaños la Cámara de Diputados ya que expresamente se señala que ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. Tampoco se podrá tener una diferencia superior a 8% entre el porcentaje de la votación nacional emitida a favor de un partido y el porcentaje de curules que en la Cámara de Diputados corresponden a ese mismo partido por ambos principios de representación. Por lo tanto, si un partido obtiene el 45% de la votación nacional emitida, sólo podrá contar hasta el 53% del total de los curules en la Cámara baja.

Estos límites tienen el objetivo de evitar una sobrerrepresentación que pudiera producirse por parte del partido mayoritario.

Este límite que se estableció tiene también como objetivo evitar que un solo partido por sí mismo sea una fuerza política abrumadora y logre tomar decisiones importantes sin el consenso de los demás grupos parlamentarios. Eduardo Andrade opina al respecto lo siguiente: “Este rasgo resulta interesante porque, en rigor, introduce un elemento partidocrático en el texto mismo de la Constitución, pues impone un límite a la capacidad del electorado para hacerse representar, esto es así porque aún en el caso de que algún partido, por un fenómeno excepcional de atracción de masas, llegase a concitar una voluntad abrumadora mayoritaria que pudiera llegar al 80% o más de la votación y que le permitieran ofrecer a los electores una o varias reformas constitucionales como parte de su plataforma electoral; la capacidad de ese partido, independientemente de la voluntad del electorado, estaría restringida a la ocupación del 60% de las curules

de la Cámara de diputados y por lo tanto no podría llegar al 66% necesario para promover una reforma constitucional por sí solo”.¹²

Con esta disposición se acentúa de manera relevante la representación proporcional, debido a que el partido político que obtenga la mayoría necesariamente requiere de los votos provenientes de otro partido para lograr la mayoría calificada para realizar una reforma a la norma suprema.

A pesar que esta hipótesis supone la presencia de los diputados de todos los partidos, sin duda permite a los partidos minoritarios que han logrado obtener espacios de representación tanto en número de mayoría relativa, pero principalmente bajo el principio proporcional, de participar en la toma de decisiones trascendentes en la vida política del país.

El sistema representativo mexicano que se implementó en la Constitución en teoría contemplaba originalmente la concurrencia de diferentes diputados con diversidad de ideologías, sin embargo en la práctica, y como consecuencia de la realidad política del país, se convirtió este régimen representativo en un régimen de un solo partido. Al respecto Jorge Carpizo señala que “el sistema mexicano presupone el intercambio de opiniones en el congreso, la lucha de pensamientos y los debates parlamentarios; ... pero en México donde un solo partido monopolizaba las curules y la abrumadora mayoría de diputados pertenecía a un solo partido, la misión del cuerpo legislativo se desvirtuaba”:¹³ Desde la introducción en la composición de la Cámara de diputados de los llamados diputados de partido, los partidos de oposición fueron obteniendo paulatinamente mayor número de escaños. Durante los años de 1964 a 1976, en que se celebraron cinco elecciones federales, los partidos políticos opositores al partido Revolucionario Institucional obtuvieron un poco más del 17% de los puestos de la Cámara. Con las primeras elecciones celebradas bajo la primera etapa de 1979 a

¹² Andrade, Sánchez Eduardo. La Reforma Política de 1996 en México. México, UNAM, 1997, p.152.

¹³ Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. Ob. Cit., p.167.

1985, ese porcentaje aumentó considerablemente (en las elecciones celebradas en 1979 alcanzó el 26% de la Cámara).

En 1988, la oposición logró alcanzar, bajo el actual número de curules, el 48% de la integración de la Cámara baja. Con las siguientes reformas electorales en la ley ordinaria, gradualmente los partidos de oposición lograron mayores triunfos comiciales, y para 1997 estos partidos lograron obtener la mayoría.

3.4.3 Principio de Representación Proporcional en la Cámara de Senadores

Uno de los temas que se abordaron durante el proceso de negociaciones que culminó con las reformas constitucionales y legales de 1996, fue la posibilidad de ampliar los espacios para los partidos opositores en la Cámara de Senadores, mediante algún tipo de mecanismo de representación proporcional.

De acuerdo con Eduardo Andrade Sánchez “pese a que el nuevo sistema rompía una tradición de representación paritaria de las entidades federativas en el Senado de la República propiciando un desequilibrio entre el número de senadores que podrían generar en el partido mayoritario, la idea de lograr un consenso prevaleció...”¹⁴ por lo que finalmente se aceptó esta fórmula introduciéndola en la iniciativa presentada conjuntamente por el presidente Ernesto Zedillo y los líderes de los grupos parlamentarios.

Si bien se logró el consenso, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática señalaron sus reservas sobre la nueva integración del Senado, mismas que pidieron fueran incluidas en los dictámenes de la Cámara de Diputados y en el de la Cámara de Senadores, respectivamente.

¹⁴ Andrade, Sánchez Eduardo. La Reforma Política de 1996 en México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica; Núm. 25, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1997, p.163.

Al respecto Acción Nacional señaló que si bien nada impedía que se cambiara el modelo tradicional de representación paritaria de las partes de la Federación, el procedimiento establecido en el artículo del proyecto para elegir 32 senadores de representación proporcional, no resultaba conveniente para el bicamatismo que hasta ahora había funcionado en el país, puesto que se corría el riesgo de transformar a la Cámara de Senadores en una duplicidad de la Cámara de Diputados.

Por su parte, el Partido de la Revolución Democrática lamentó que la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introdujera que 32 de los 128 senadores fueran electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción nacional, puesto que este mecanismo vulneraría la representación federal, toda vez que se podría dar el caso de que en las listas nacionales estuviera representado en mayor medida un Estado.

Aún cuando en las mismas Cámaras, al discutir la iniciativa de reformas a la Constitución, se planteó la necesidad de que la ley secundaria estableciera la obligación de integrar la lista nacional con un candidato por cada entidad federativa. Esto finalmente no fue plasmado al reformar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pese a las críticas que esta figura ocasionó en la jornada electoral celebrada el 6 de julio de 1997, se eligieron 32 senadores de representación proporcional, razón por la cual es importante que conozcamos el procedimiento que contiene la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, para su asignación.

El procedimiento de asignación de acuerdo con el artículo 56 constitucional, la Cámara de Senadores se integra con 128 senadores, de los cuales, en cada

Estado y en el Distrito Federal, dos son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, estableciendo que los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de las listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Si bien la Constitución no establece requisitos ni límites a esta asignación – como en el caso de los diputados-, señala que la ley secundaria es la que debe establecer las reglas y fórmulas para estos efectos.

De esta forma, en el artículo 18 del Código de la materia se plasman las reglas a las que se sujeta la asignación de senadores de representación proporcional.

Por su parte, el párrafo 5 del artículo 178 del mismo ordenamiento indica que para el registro de las listas nacionales de candidaturas a senadores por el principio de representación proporcional, los partidos políticos tienen que acreditar el registro de por lo menos 21 listas con las dos fórmulas por entidad federativa de las candidaturas a senadores de mayoría relativa.

Toda vez que en las elecciones de 1997 sólo se eligieron senadores por el principio de representación proporcional, los partidos políticos no tuvieron que acreditar tal requisito, mismo que, para el proceso electoral del año 2000, fue indispensable para el registro de candidaturas y posterior participación en la asignación de senadores de representación proporcional.

A continuación se presentan los resultados del proceso electoral de 1997 en la elección de senadores, primera vez que se aplica el procedimiento después de la reforma de 1996.

De acuerdo con el COFIPE, para la asignación de senadores se utiliza una fórmula de representación proporcional pura que atiende a las reglas siguientes:

1. Se entiende por votación total emitida: la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional.

VOTACIÓN TOTAL EMITIDA PARA LA ELECCIÓN DE SENADORES¹⁵

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN	PORCENTAJE
PRI	7881,121	26.14%
PAN	11,266,155	37.36%
PRD	7,564,656	25.09%
PC	337,328	1.12%
PT	745,881	2.47%
PVEM	1,180,004	3.91%
PPS	96,500	0.32
PDM	193,509	0.64%
VOTOS NULOS	872,421	2.89%
CANDIDATOS		
NO REGISTRADOS	16,137	0.05%
TOTALES	30,153,712	100.00%

2. La asignación se hace considerando como votación nacional emitida la que resulta de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación total emitida y lo votos nulos:

Votación Total Emitida: 30,153,712

- Votos de los partidos

¹⁵ Resultados de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de agosto de 1997, p. 89, 90, Segunda Sección.

que no obtuvieron
el 2% de la votación -627,337

- Votos nulos (incluye
candidatos no
registrados) -888.558

VOTACIÓN
NACIONAL EMITIDA 28,637,817

3. La fórmula de proporcionalidad pura consta de los siguientes elementos: cociente natural y resto mayor.

Para el Código de la materia, cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.

Votación Nacional Emitida:	28,637,817
Entre número de senadores a repartir:	32
=COCIENTE NATURAL	894,931.781

4. Para la aplicación de la fórmula se observa el procedimiento siguiente:

a) Por el cociente natural se distribuyen a cada partido político tantos senadores como número de veces contiene su votación dicho cociente:

PAN 7,88.121/ 894,931.781= 8.80

$$\text{PRI } 11,266.155 / 849,931.781 = 12.58$$

$$\text{PRD } 7,564.656 / 894,931.781 = 8.45$$

$$\text{PT } 745.881 / 894,931.781 = 0.83$$

$$\text{PVEM } 1,180.004 / 894,931.781 = 1.31$$

A través del cociente natural se distribuyen 29 senadores, quedando 3 por asignar:

b) Si después de aplicarse el cociente natural, aun quedan senadores por repartir, estos se asignan por el método del resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

El Código electoral señala que resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural.

A efecto de determinar cual es el resto mayor vamos a realizar las siguientes operaciones: primero multiplicamos el número de senadores asignados al partido político por 894,931.781 que corresponde al cociente natural, la cantidad que se obtenga será el número de votos utilizados en la distribución de senadores por el cociente natural, misma que debemos restar a la votación que obtuvo cada partido a efecto de obtener los votos que no utilizaron. Cuando ya tengamos estas cifras sabremos que partido tiene el resto mayor y podremos asignar los senadores que faltan.

$$\text{PAN } 8 \text{ (senadores asignados) por } 894,931.781 \text{ (cociente natural)}$$

$$= 7,159,454.248 \text{ se le resta a } 7,881,121 \text{ (total de votación)}$$

$$= 721,666.752 \text{ (votos no utilizados)}$$

PRI 12 (senadores asignados) por 894,931.781 (cociente natural)
= 10,739,181.372 se le resta a 11,266,155 (total de votación)
= 526,973.628 (votos no utilizados)

PRD 8 (senadores asignados) por 894,931.781 (cociente natural)
=7,159,454.248 se le resta a 7,564,656 (total de votación)
= 405,201.752 (votos no utilizados)

PT 745,881 (votos no utilizados)

PVEM 1 (senador asignado) por 894,931.781 (cociente natural)
= 894,931.781 se le resta a 1,180,004 (total de votación)
=285,072.219 (votos no utilizados)

Como vemos el Partido del Trabajo es el que tiene el remanente más alto de votos, le sigue Acción Nacional, después el Revolucionario Institucional, a continuación el de la Revolución Democrática y finalmente el Partido Verde Ecologista de México.

Si por el cociente natural distribuimos 29 senadores, nos quedan 3 por asignar, por lo que siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados, le daríamos uno al PT, otro al PAN y el último al PRI.

Finalmente, si sumamos los senadores asignados por conciente natural y por resto mayor, la asignación queda de la manera siguiente:

TOTAL DE SENADORES ASIGNADOS POR EL PRINCIPIO DE
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

PARTIDO POLÍTICO	SENADORES COCIENTE NATURAL	SENADORES RESTO MAYOR	TOTAL DE SENADORES
PAN	8	1	9
PRI	12	1	13
PRD	8	0	8
PT	0	1	1
PVEM	1	0	1
TOTAL	29	3	32

La incorporación de la representación proporcional en la Cámara Alta provocó críticas que incluso han sugerido la desaparición de este sistema en el Senado. Pero también se han exteriorizado opiniones a favor de esta reforma en dicha Cámara. Al respecto el Doctor Francisco Vengas Trejo expresa lo siguiente “dada la tradición y fundamento teórico con que hemos caracterizado a la Cámara de Senadores, se han extremado inquietudes y críticas a la reforma que se comenta, insistiendo en que se lastima la naturaleza del Senado y en que se puede propiciar la ruptura de la paridad, por cuanto que en un momento determinado puedan existir senadores de un mismo Estado en número superior a cuatro. Esta posibilidad es cierta, pero dado el carácter de pacto político de la Constitución, conviene más advertir la funcionalidad de dicha cámara y el incuestionable enriquecimiento que significará y conllevará la incorporación de miembros de diferentes corrientes políticas. Incluso los tres métodos de asignar curules senatoriales asegurará la presencia de miembros de tres o más partidos; y si del total de senadores 64 militan en un mismo partido, son de esperarse, además de discusiones tensas y tenaces, votaciones cerradas. Si la democracia es pluralidad, es incuestionable que la reforma última propicia y estimula el contraste ideológico efectivo. Por una parte es de advertir que podrá seguir prevaleciendo la disciplina

de partido, pero por otra tendrá que haber flexibilidad y acuerdos entre fracciones, con el fin de obtener la eficacia, que también es rasgo distintivo de la democracia.”¹⁶

El Poder Legislativo compuesto por dos Cámaras, evidencia desde su creación el propósito firme de refrendar el pacto federal y la soberanía de sus estados integrantes a través de la salvaguarda de los intereses locales de éstos, otorgándoles para tal efecto la vía para participar de manera directa en la toma de las decisiones nacionales.

La institución del Senado fue transformándose a lo largo de nuestra historia constitucional con cambios relevantes que han ido desde el aumento en el número de senadores como ocurrió en la Tercera de las Leyes Constitucionales en 1836, hasta el extremo de su disolución y ausencia por diecisiete años, como sucedió en el período de 1857 a 1874.

Sin embargo, con excepción de las constituciones centralistas en las que el Senado ya no representaba los intereses de los estados puesto que éstos carecían de autonomía y dependían del gobierno central, la esencia de poder equilibrante de los estados entre sí y de éstos ante el Gobierno Federal perduró hasta que fue desvirtuada con la reforma constitucional de 1996 que modificó el procedimiento de integración del Senado, ya que aunque se conservaron los 128 escaños (disposición que se incluyó con la reforma de 1993), se alteraron de manera trascendente los principios para su elección, fundamentalmente por la introducción del principio de representación proporcional.

A través de la exégesis de nuestro constitucionalismo en torno a la figura del Senado, podemos advertir cómo el sistema electoral en la Cámara de Senadores fue en su origen basado en un principio de representación territorial

¹⁶ Venegas, Trejo Francisco. La Constitución como fundamento de la democracia. En Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la Republica LVI Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p.272, 273.

paritaria de los estados que componen la Federación, con clara independencia de la extensión territorial o el número de habitantes con que contaba cada uno de ellos, y que históricamente ha sido un importante componente del Federalismo ya que ha existido un vínculo que los ha relacionado durante la presencia de los regímenes federales en nuestro país.

En el ámbito internacional podemos apreciar que, conforme a los principios que le son característicos a la representación dentro de los regímenes bicamerales federales, los miembros de las Cámaras de Diputados se eligen con base en métodos de representación proporcional que son capaces de lograr que la representación comprenda a los ciudadanos en su conjunto y, por otra parte, los miembros de las Cámaras de Senadores según un criterio de representación territorial de los estados que conforman la Federación.

El anterior es, al menos, el criterio que se aplica en la mayoría de los sistemas democráticos de tipo federal, tanto en América Latina, Norte América y Europa.

Actualmente en nuestro país, dentro de la Cámara de Senadores únicamente 96 de los 128 legisladores atienden íntegramente a la lógica de la representación igualitaria de los estados, en tanto que los 32 restantes son electos por el principio de representación proporcional a través de un sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal de cobertura nacional, con lo que se distorsiona notoriamente la esencia del Pacto Federal al quebrantarse la paridad en la representación que tiene cada uno de los estados en la referida Cámara, puesto que el criterio de elección basado en la representación proporcional no logra que cada uno de ellos cuente con una representación equivalente de senadores.

Por lo anterior, frente al referido significado histórico que tuvo la institución del Senado de la República desde su creación, tenemos que los senadores

electos por representación proporcional le dan un notorio sentido partidista a dicha representación, ya que no puede decirse que representan a los estados ni mucho menos a los ciudadanos de manera directa, ya que son los partidos políticos los que eligen al candidato determinado, y son quienes por consiguiente determinan su orientación en el quehacer legislativo por el simple hecho de haberlos situado en el cargo. Esto provoca que los intereses locales de los estados se disipen entre los diversos posicionamientos que por estrategia interna tengan los partidos políticos.

Asimismo, aunado a la superposición de los intereses partidistas sobre los intereses de los Estados, la figura de la representación proporcional como mecanismo de asignación de escaños en el Senado de la República también provoca un notorio desequilibrio de representación de los Estados entre sí, ya que ha originado una sobre-representación de algunos de ellos a costa de la sub-representación de otros.

Lo anterior resulta opuesto al derecho innegable de los estados de tener entre ellos la misma fuerza de decisión en las determinaciones que se toman a nivel nacional, ya que éstas trascienden de manera innegable la esfera estatal de cada uno de ellos.

Ante este desequilibrio en la representación que tienen los Estados en el Senado consideramos que procede una reforma con un auténtico espíritu federalista que logre redimir las distorsiones que trajo consigo la reforma de 1996, recuperando la intención original de representación de los poderes de los Estados en el Senado al otorgarles de nueva cuenta paridad de escaños.

3.4.4 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)

Para la aplicación de las bases constitucionales del principio de representación proporcional, se establecieron los mecanismos necesarios correspondientes en la ley ordinaria. Con esta legislación electoral se comenzó a emplear nuevos términos en el lenguaje jurídico. “El establecimiento de fórmulas de asignación, a partir de la ley Federal de Organizaciones políticas y Procesos Electorales de 1977, trajo consigo la acuñación de nuevos conceptos en el Derecho Electoral Mexicano, entre ellos, los de votación total, votación efectiva y votación nacional, que fueron utilizados por dicha ley así como el Código Electoral de 1987, con análogo sentido. El Código actual de 1990 emplea una terminología distintiva derivada de la reforma al artículo 54 constitucional aprobada este mismo años. Los dos conceptos más importantes que introduce son los de la votación emitida y votación nacional emitida (o simplemente votación nacional)”.¹⁷

Este referido ordenamiento vigente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), regula en sus artículos 12 al 18 el procedimiento para la Integración de las Cámaras de Diputados y Senadores por el principio de representación proporcional.

Los conceptos básicos en el caso de los diputados de representación proporcional son los siguientes:

1. Votación total emitida: es la suma de todos los votos depositados en las urnas.

¹⁷ Andrade, Sánchez Eduardo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, Harla, 1991, p.68.

2. Votación nacional emitida: es el resultado de restarle a la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido 2% y los votos nulos.
3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados por el principio de representación proporcional.
4. Resto mayor: es el remante más alto entre los restos de las votaciones de cada partido, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.
5. Cociente de Distribución: es el resultado de dividir el total de votos del partido al que se le vayan a aplicar los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional , entre las diputaciones por asignarse a este partido.
6. Votación nacional efectiva: es el resultado de deducirle a la votación nacional emitida los votos del o los partidos a los que se hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional.
7. Votación efectiva por circunscripción: es el resultado de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubique en los supuestos previstos de las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional en cada una de las circunscripciones plurinominales.

Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos: a) Cociente natural; y b) Resto Mayor. (conceptos que se precisaron en párrafos anteriores) Artículo 13.

El artículo 14 establece que una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo 13 se observará el procedimiento siguiente:

a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural; y

b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

c) Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual, al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos. 3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo 2 anterior, se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:

a) Se obtendrá el cociente de distribución

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas; y

c) Si aún quedaren diputados por asignar se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13.

Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue: a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo 14, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido; y

IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

Para asignar los diputados que les correspondan a cada partido político, por circunscripción plurinominal, se procederá como sigue:

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, en cada una de las circunscripciones;

b) La votación efectiva por circunscripción se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinominal, para obtener el cociente de distribución en cada una de ellas;

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal; y

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones. (Artículo 15)

Determinada la asignación de diputados por partido político a que se refieren los incisos a) y b) del párrafo 1 del artículo 14 del Código referido y para el caso de que ningún partido político se ubicara en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre cuarenta, para obtener el cociente de distribución;

b) La votación obtenida por partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales, se dividirá entre el cociente de distribución, el resultado en números enteros será el total de diputados que en cada circunscripción plurinominal se le asignarán; y

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden

decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones. (artículo 16)

En todos los casos, para la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales respectivas. (Artículo 17)

Los conceptos básicos para el caso de senadores de representación proporcional son los siguientes:

1. Votación total emitida: la suma de todos los votos depositados en las urnas para la lista de circunscripción plurinominal nacional.
2. Votación nacional emitida: es la que resulte de deducir de la total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% de la votación emitida para la lista correspondiente y los votos nulos.
3. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida, entre el número por repartir de senadores electos por el principio de representación proporcional.
4. Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de senadores mediante el cociente natural.

El artículo 18 del COFIPE establece que para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se utilizara la fórmula de representación proporcional pura bajo las siguiente reglas:

- a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y

b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedasen senadores por repartir, éstos se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

c) En la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional.

CAPITULO IV

PROPUESTA PARA UNA REAL REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN MÉXICO

4.1 La Representación Política

La representación tiene sus orígenes en los antiguos teatros griegos donde los actores y actrices utilizaban mascarar aparentando ser un personaje diferente con cada una de ellos al escenificar las obras. Si lo que personificaba es un ente publico, se habla de órganos o instituciones, aun mas si se refiere al todo, es por consecuencia el estado a quien se refiere. La idea de representación o personificación surge en el momento mismo de que alguien o algunos necesitan realizar o estar presentes y ante la imposibilidad de hacerlo por si mismos nombran a otro para que decidan a nombre de ellos.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las *polis griegas*, convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés publico o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asunto, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un numero determinado de personas elegidos por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la **representación popular**

Antiguamente la practica de la democracia directa es decir que todos los ciudadanos participaban en la toma de decisiones gubernamentales, sin embargo ante el crecimiento de las naciones y la consecuente imposibilidad material de continuar con este sistema se crea la elección de los gobernados y con ello la representación política.

“La representación política tiene como principal función la de legitimar el poder publico. En una democracia, los titulares del poder público son legítimos en cuanto que son representantes de la nación. Por lo tanto y desde una perspectiva

estrictamente jurídica, todo aquel que posee poder político es representante de la nación y luego su poder es legítimo siempre que se mantenga y actúe con arreglo dentro de los límites del sentido de representación. Es así como nos encontramos con un concepto amplio de representación democrática que comprende a toda la autoridad judicial, ejecutiva o legislativa, pero en sentido estricto, la idea de representación queda vinculada a la de elección ya que es por medio del voto ciudadano que se integran los órganos legislativos.”¹

Inicialmente se consideraba al elegido como representante del elector de acuerdo con la teoría del mandato civil que dispone que el mandante da al mandatario el derecho de actuar en su nombre, obligándose el primero, a acatar las consecuencias de todos los actos que realice el segundo en ejercicio de este mandato, pero más adelante se evidenciaron las diferencias entre la representación política y la representación nacional, que se diferencian entre sí por la concepción del término pueblo, pues mientras una de ellas señala que se trata de los ciudadanos que lo componen, la otra hace hincapié en la comunidad que ellos forman.

La teoría de Rousseau, fue desplazada por mucho tiempo por la de representación nacional, sin embargo es claro que las sociedades contemporáneas cada vez más, exigen que sus representantes hagan llegar el sentir de sus miembros a los recintos legislativos y que actúen de acuerdo con su voluntad.

La teoría de la representación nacional se funda en la idea de que la soberanía no permanece indivisa a los ciudadanos, si no a la nación, es decir a la colectividad de ciudadanos considerada como un ser real distinto de los individuos que la componer.

¹ Barquin Álvarez, Manuel y José María Serna de la Garza en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, T. III, coordinada por Miguel Carbonell, Porrúa- UNAM, México. 2000.

En este entendido los ciudadanos juegan únicamente el papel de titulares del poder electoral, a través del cual se encargan de designar a los representantes de la nación.

Asimismo “el carácter del mandante (la nación), tiene también como corolario el carácter colectivo del mandatario; un diputado no representa a sus electores y su circunscripción, sino que el conjunto de los diputados representa a toda la nación. Por otra parte, si el mandato de representación lo concede la nación. Por otra parte si el mandato de representación lo concede la nación, colectividad que no puede expresarse por si misma, los diputados son la única expresión de voluntad nacional: ejercen un mandato representativo que, en la práctica conduce a la soberanía parlamentaria eliminando así, la soberanía popular que jurídicamente se le reconoce al pueblo.”²

A partir de las dos teorías de la representación que hemos descrito, podemos distinguir dos clases de mandatos correspondientes cada uno de ellos a una de las teorías de la representación procedentes. Así distinguimos entre el mandato imperativo y el mandato representativo.

“El primer de ellos corresponde a la soberanía y a la representación fraccionadas y consiste en que traslada exactamente al derecho público el concepto de mandato de derecho privado y por lo tanto la designación de los diputados es un mandato dado por los electores a los elegidos para actuar en su lugar y el mandatario debe adaptarse estrictamente a las instrucciones de su mandante.”³

“El mandato representativo correspondiente a las teorías de la soberanía y de la representación nacional y señala que si el conjunto de los diputados representa al conjunto de la nación, los representantes no están ligados por un

² Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Madrid España, 1970, p.116

³ Idem, pp.117 y 118.

mandato preciso recibido de sus electores puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Esta al ser un colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla. Así los diputados son libres en cuanto a sus actos y a sus decisiones, que son la expresión de la nación. De hecho, esta teoría traslada la verdadera soberanía de la nación al parlamento.”⁴

Desde nuestro punto de vista el mandato imperativo representa las facultades en su aplicación tales como determinar la manera en que el mandatario recibiría las instrucciones de sus mandantes e incluso la manera de llegar a las mismas, pues implicaría largas y en ocasiones infructíferas discusiones entre los miembros de la circunscripción representada, además de que reduciría el papel del representante al de un simple vocero de la asamblea ciudadanas. Sin embargo no por ello apoyamos la idea del mandato representativo. Por lo que en realidad pugnamos es por un mandato en el que los diputados se encuentren cercanos a la ciudadanía que los ha elegido, que escuchen sus puntos de vista y los hagan llegar a la Cámara cuando sea necesario y que asimismo los mantenga informados de las decisiones que toman haciéndolos sensibles cuando el interés supremo de la nación requiera un voto contrario al sentir de sus representados. Es verdad que no parece una tarea sencilla, pero no podemos suponer que ser representante de la nación lo sea.

La representación desde un punto de vistas sociológico no designa una relación jurídica entre mandante y mandatario, sino que se refiere a una relación de hecho entre la opinión pública, expresada en las elecciones y la composición del parlamento que resulta de ella, la semejanza entre ambos define en este caso la representación. Es en este punto en donde encontramos la relación con los sistemas electorales, pues son éstos los encargados de traducir los resultados de las elecciones en escaños parlamentarios. Sin embargo no debemos considerar que bastará con que el sistema electoral garantice la proporcionalidad entre votos

⁴ Ibidem, p. 118.

y escaños, además es necesario que los ciudadanos se sientan realmente representados por los parlamentarios que han elegido.

Finalmente cabe mencionar que “dentro de una nación siempre se encuentran diferentes comunidades particulares que ocasionan que los ciudadanos se sientan al mismo tiempo miembros del conjunto nacional y de dichas comunidades. Este fenómeno hace necesaria una representación global que exprese sus opiniones y voluntades como miembros de la comunidad nacional y de representaciones particulares que aseguren frente al gobierno la defensa de sus opiniones y sus voluntades como miembros de comunidades locales o de categorías sociales.”⁵

Las disfunciones de la representación.

En primer hay que señalar que para que funcione un sistema representativo se requiere que la sociedad tenga un mínimo de condiciones objetivos que hagan que todos los ciudadanos se encuentren en posibilidades reales: a) de ser representantes de sus conciudadanos, b) de escoger con conocimiento de causa (es decir, de una forma racional), a sus representantes. En cualquier caso, es necesario que si la sociedad no tiene un mínimo homogeneidad (como sucede, por ejemplo en los Estados multiculturales), todos los sectores del complejo social se encuentren representados, por lo menos en alguna proporción.

En México la sociedad está compuesta por grupos altamente heterogéneos, muchos de los cuales no tienen representación política alguna. De hecho, ni siquiera se aplica correctamente el principio de mayoría (esencial en la democracia), pues no es una mayoría la que manda, sino una pequeña parte de la población que, bajo un manto representativo, gobierna y conduce al país de acuerdo con intereses muy concretos. Por ello se ha dicho en una frase que mantuvo su vigencia hasta hace poco años que la verdadera elección no la

⁵ Ibidem, p.122 y 123.

realiza el electorado, sino que, por el contrario, al margen de su decisión –mera ratificación-, lo que importa es la determinación del candidato... el pueblo vota pero no elige.”⁶

La representación política presenta en la actualidad problemas graves, no solo en México, sino en muchos otros países y parece ser una cuestión no resuelta incluso en las democracias más consolidadas.

4.2. Como el pueblo puede gobernar.

Lo anterior suscita de inmediato una pregunta: ¿cómo es posible que realice la soberanía popular, es decir, el gobierno por el pueblo?, pregunta que remite a una cuestión previa, para nada ingenua: ¿quién es el pueblo soberano, el pueblo que gobierna? Buena parte de los debates acerca de la democracia se relaciona con la manera en que se entienden los términos pueblo y popular pues, en los hechos, estos términos son abstracciones, es decir, conceptos generales que no se refieren a objetos empíricos, sino a colectivos relativamente convencionales.

Así, es la teoría de la democracia la categoría del pueblo gobernante ha tenido muy diversos significados que nunca han coincidido con el conjunto de los habitantes de una sociedad determinada, es decir con el pueblo gobernado.

De esta manera cuando en las sociedades democráticas modernas se habla del pueblo soberano esta expresión se refiere exclusivamente al conjunto de ciudadanos, que pueden participar de un modo o de otro en la constitución de la voluntad política colectiva.

⁶ Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Compilador Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p.79.

La democracia directa o lo que es lo mismo el autogobierno estricto del pueblo por el pueblo, sólo es posible o bien en sociedades sumamente pequeñas y no diferenciadas o bien reduciendo a una muy estrecha minoría los derechos ciudadanos, ambas condiciones se actualizaron en sociedades como la de la antigua Atenas, o en ciertas repúblicas italianas del Renacimiento, pero la evolución moderna las ha vuelto inviables y complejas, también son sociedades de masas, en las que la categoría del pueblo soberano, abarca de hecho a millones de personas.

¿Cómo entonces puede ser posible el gobierno del pueblo así entendido?, ¿Cómo puede la participación de millones de individuos transformarse en una voluntad política relativamente unitaria, capaz de gobernar y orientar el desarrollo de la sociedad?.

La respuesta a este problema es simple: a través de los sistemas electorales, mediante los cuales los ciudadanos pueden expresar su voluntad y así formar un legítimo gobierno representativo.

En este punto es importante tener presente cuáles son las funciones gubernamentales, pues finalmente los sistemas electorales son tan sólo un medio para hacer viable el ejercicio de gobernar. En este sentido, vale la pena distinguir entre gobierno, sus fines y gobernabilidad.

Por gobierno se entiende al grupo de personas que ejercen el poder o bien la dirección o manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. El gobierno como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico denominado Estado.

Las funciones del gobierno son las de conducción del Estado y lo integran todos los órganos del mismo, es por ello que resulta de gran importancia que los

gobiernos sean representativos de la sociedad a la que gobiernan, que sean legítimos.

Las sociedades de un Estado se integran por diversos grupos ideológicos, que no obstante sus diferentes, tienen como finalidad común vivir armónicamente. Sin duda un medio para alcanzar la convivencia armónica entre los grupos sociales es el dialogo y el respeto y el respeto a la opinión de los demás, tomar en cuenta sus puntos de vista para que nadie pase por encima de los otros.

Los sistemas electorales traducen la voluntad del pueblo expresada a través del sufragio en cargos de representación popular, y hablando del Poder Legislativo, es escaños parlamentarios. Son una parte del sistema político y debemos entenderlos como eso, es decir, un elemento de un todo mucho más complejo. Durante el estudio del sistema electoral, no podemos olvidar que no es este elemento el responsable de todos los problemas que existen en una sociedad o que su modificación o renovación será la solución a los mismos.

4.3 La Representación Política en los Sistemas Democráticos.

Un Estado para ser considerado democrático, y no autoritario, condiciona su régimen de gobierno del tipo que éste sea, a una convergencia pluriideologica, misma que se encarga de aglutinar a las diferentes corrientes existentes entre el electorado. Dichas corrientes pueden incluso ser antagónicas, pero llegar a la construcción de consensos y demostrar que lo verdaderamente importante en una representación política, no es cuál de las corrientes tiene la mayoría, sino acreditar la legitimidad de su presencia en la Cámara, es decir, que el grueso de la población apruebe en lo general el trabajo legislativo de sus congresistas. “Por el principio de la representación dice el jurista argentino Jorge Reinaldo A. Vanossi, se reputa que la legitimidad del poder descansa en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse si no es por virtud y en virtud

de la efectiva participación de los destinatarios del poder. Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva de la seciente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación. Este aparece así como una mecánica indispensable para el funcionamiento de ese Estado de Derecho (utilizando la expresión en un sentido axiológico), cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo. De esta forma, la idea del Estado representativo coincidirá en la temática liberal con la figura del Estado democrático, oponiéndose por contraposición a la estructura del Estado autocrático.”⁷

El comentario anterior es enfático, sin la representación política dentro de los órganos de gobierno de un Estado, simple y sencillamente no habría democracia.

La Representación Política históricamente ha jugado un papel primordial y absolutamente necesario en la formación de los gobiernos, sean estos de régimen parlamentario o presidencial. Por su origen netamente popular, la Representación Política hace posible la gobernabilidad de un Estado, debiendo construirse sobre las bases más equitativas de reparto del poder, para garantizarle a los representados la ausencia del autoritarismo de una dictadura en la cúpula gobernante.

El efecto que en la actividad de gobernar causa la representación política, es ineludible si se trata de un sistema democrático. En un régimen parlamentario porque es tarea del parlamento formar el órgano administrativo llamado gobierno, a través del nombramiento de los ministros que integran las dependencias administrativas y, en un régimen presidencial porque enfrenta por mandato constitucional una división de poderes, teniendo como único cuse a sólo uno de

⁷ En Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1994, p. 674.

ellos, al poder legislativo. Dicho poder puede tener la característica de unicameral o bicameral, y en esencia representa al pueblo.

La importancia de los representantes populares en el acto de gobernar o de administrar el gobierno si así se le quiere ver dentro de un régimen presidencial, es harto significativa y en la actualidad más que nunca adquiere gran importancia, pues menester que los poderes legislativos participen con su activo y efectivo quehacer en los cambios estructurales que el país requiere, en coadyuvancia con los poderes ejecutivos. Por lo tanto las practicas parlamentarias adquieren hoy en día el carácter de instrumentos operativos imprescindibles dentro de la administración pública. Francisco Berlín Valenzuela en su libro Derecho Parlamentario apunta: “por medio de la representación política los gobernados delegan en los gobernantes las acciones y las facultades decisorias para que sean ejercidas en su nombre.”⁸

En los parlamentos recae la responsabilidad de representar al pueblo, puesto que sus miembros son elegidos a través del sufragio popular. La representación Política, entonces, es una representación pública, es decir, democrática, en la que convergen las distintas formas de pensar halladas en la mancha demográfica, así como las demandas de las necesidades más apremiantes de una sociedad.

“La Representación Política dentro de un parlamento se puede de dar de dos formas: la Mayoritaria y la Proporcional. La primera debe obedecer al mandato en las urnas, de la voluntad de la mayoría de los votantes en una elección de candidatos, los cuales, a su vez, verán transformados los votos a su favor en curules o escaños que ocuparán en dicho parlamento; pero en la practica no ocurre así, no es un sistema electoral como el mexicano, con tantos partidos políticos participantes en una contienda, pues es muy difícil que un solo partido con su respectivo candidato distrital obtenga más del cincuenta por ciento de los

⁸ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, 1995, p.61.

votos reales y tangibles, normalmente el partido que queda en segundo lugar obtiene una buena parte de los sufragios sumados a los de la otra parte perdedora constituyen una verdadera mayoría que finalmente gana la elección”⁹. Por lo tanto, se puede decir que la Representación Mayoritaria en un cámara se integra por quienes fueron candidatos vencedores en las elecciones no por quienes obtuvieron la mayoría de los sufragios; la segunda forma de Representación Política dentro de un parlamento es la Representación Proporcional de cual ya nos hemos ocupado ampliamente en este trabajo, puede recurrir a diferentes métodos para acceder al reparto de curules. Lo ideal es que ambas variantes de la Representación Política sopesen la fuerza independiente de la ideología de los partidos políticos que se expresan dentro de un recinto popular.

En el caso de México en el artículo 3º de la Constitución Federal, se define a la democracia no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; esto nos lleva a la definición tradicional de la democracia: demos, que se entiende como pueblo y kratos, que se interpreta como autoridad o poder; juntas expresan la idea de poder que pertenece al pueblo o desde el punto de vista práctico el ejercicio del poder por el pueblo.

Los artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución, dispone que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una republica representativa, democrática, federal, compuesta de estados libre y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y que la renovación del poder legislativo se realizará mediante elecciones libre, auténticas y periódicas.

⁹ Delehumeau, Iván, La Representación Proporcional en el Congreso Mexicano, Voz y Voto de las Minorías, México, 2003, p.13.

4.4. El principio de Representación mayoritario y la defensa de las minorías

Al referirnos a sistemas electorales y en particular a la representación proporcional, necesariamente se debe de hablar de defensa de las minorías, pues esta clase de representación al garantizar que las voces de todas las fuerzas políticas serán escuchadas en el parlamento, es así, un mecanismo de defensa de los grupos minoritario.

El diccionario de la Real Academia de la lengua Española en cuanto a la terminología jurídico política define a la minoría “como un conjunto de votos dados en contra de lo que opina el mayor número de votantes; fracción de un cuerpo deliberadamente, por lo regular opuesta a la política del gobierno; o bien parte de menor de los individuos que componer una nación.”¹⁰

Paolo Comanducci define a las minorías políticas como “los conjuntos de individuos que, dependiendo el voto, se encuentran en una contingencia de inferioridad numérica respecto a otros conjuntos de individuos en un cuerpo electoral, en las asambleas representativas, en los órganos que éstas nombran..”¹¹

Por otra parte Paloma Requejo las define como “aquellas fuerzas políticas que gracias al apoyo de los electores desarrollan su actividad en el ámbito parlamentario en una posición de inferioridad numérica”¹²

Con base en lo anterior entenderemos por minorías para los efectos de esta investigación, a aquellas fuerzas políticas que en el reparto de escaños parlamentarios lograron un número inferior al logrado por el partido o alianza de partidos que más hayan obtenido.

¹⁰ Diccionario Universal de Términos parlamentarios,

¹¹ Carbonell Miguel, Cruz Parceró Antonio, Derecho Sociales y Derechos de las Minorías, 2ª. ed., Porrúa, 2001, p. 320.

¹² Requejo, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias. ed., Ariel, México 2000, p.33.

Debemos de tener en cuenta el papel que juegan los sistemas electorales en el ascenso de los grupos minoritarios a los parlamentos, en este sentido, en los sistemas mayoritarios lo logran a través del triunfo en un número menor al total de circunscripciones disputadas, es decir que al obtener el triunfo de determinados distritos, las minorías llegan al parlamento, y por lo tanto podrán hacerse escuchar en las Cámaras.

Por otra parte los sistemas proporcionales, al buscar la proporcionalidad entre votos y escaños garantizan el arribo de las minorías a los parlamentos, en palabras de la misma autora citada, la fórmula proporcional muestra “la verdadera heterogeneidad del cuerpo electoral y que hace que las minorías vean fielmente representada su diversidad. Tal es así que, al dificultar su empleo la formación de mayorías claras, no resulta exagerado afirmar que con ella el parlamento se convierte en una cámara donde todos son minorías aisladamente consideradas y por ende, susceptibles de protección, incluso aquellos que numéricamente son los más, pues en último término no dejan de ser otra cosa que una minoría mayoritaria”¹³

Estas afirmación nos parecen muy acertada en general, sin embargo no debemos olvidar que los sistemas proporcionales son sólo eso: sistemas que pretenden reflejar en el parlamento la fuerza que demostraron en las elecciones de los diferentes partidos que contendieron, y por lo tanto, si alguno de ellos obtuvo la mayoría absoluta de los votos también esta circunstancia debe ser reflejada, lo que dejaría sin validez la segunda parte de lo mencionado por nuestra autora.

Se debe distinguir dos momentos en cuanto a la defensa de las minorías, el primero se refiere a como favorecer la representación de los partidos minoritarios y/o de las minorías y lo encontramos antes de la elección; en el segundo se refiere a la protección de los grupos minoritarios una vez que se han distribuido los

¹³ Idem, p.38.

escaños y se encuentra funcionando el parlamento. En cuanto al primero Sartori menciona lo siguiente:

Votación Acumulativa. A cada votante se le dan tantos votos como el número de escaños que se llenarán, y se le permite distribuirlos como él quiere y en ocasiones darlos todos a un candidato.

Este mecanismo, al permitir que se vote varias veces por un mismo candidato, aumenta las posibilidades de que las minorías hagan llegar a sus representantes al congreso, pues las mayorías tendrán que repartir sus votos entre un número mayor de candidatos.

Voto por puntos. Al elector se le dan más votos que el número de escaños en juego y después se le deja que ordene a los candidatos según los puntos que asigna a cada uno.

Este sistema funciona de manera muy similar al anterior, con la diferencia que en este caso son más el número de votos otorgados que el de candidatos a elegir. Asimismo permite a las minorías ganar representación a través de la acumulación de sus votos a favor de un mismo candidato.

Voto limitado. Consistente en dar a los electores de distritos con varios representantes más de un voto, pero menos que el número de representantes que se elegirán.

En circunscripciones plurinominales igualmente las minorías podrán concentrar sus votos a favor de su candidato. Los aspirantes de los partidos mayoritarios al ser más verán reducidos el número de votos obtenidos y esto provoca que las minorías obtengan representación.

En realidad la votación acumulativa y el voto por puntos son aún métodos teóricos a los que se les tiene depositada mucha confianza para su futuro funcionamiento.

No cabe duda de que un parlamento democrático es aquel en donde se toman decisiones conforme a la regla mayoritaria. Pero además, es una institución donde han de verse representadas las distintas fuerzas políticas atendiendo, a los resultados electorales que cada una haya obtenido. Esta presencia no sólo ha de hacerse patente en el pleno, sino también ha de encontrar su reflejo, en otros órganos parlamentarios, pues éstos tienen atribuidas funciones vitales para la organización de un trabajo parlamentario en el que debe de llevar a cabo en atención a su inferioridad numérica, sin que se haya de tener en cuenta si apoyan al gobierno o si, al contrario, actúan como oposición. Lo que se pretende es no defraudar la voluntad expresada por los ciudadanos en las elecciones con una composición del parlamento y de sus órganos que desvirtúe su representatividad, al no poder identificar en ellos, a los distintos grupos que han obtenido, en mayor o menor medida el apoyo del electorado. Si bien no todos tendrán el mismo pero a la hora de decidir a todos se les debe conceder la oportunidad de intervenir en las discusiones que se susciten en los diferentes órganos parlamentarios y concurrir de este modo a la formación de su voluntad.

En primer lugar debemos tener presente que en la actualidad son los grupos y no los parlamentarios singulares, los creadores de la vida de las Cámaras. Esta situación nos lleva a la reflexión de que el grado de protección con el que cuentan las minorías se determina por la rigidez o flexibilidad de los criterios que se establezcan para la constitución y permanencia de los grupos parlamentarios y por la presencia de instrumentos correctores que confieran a determinados colectivos minoritarios una operatividad similar a la que disfrutaban los grupos parlamentarios sin serlo.

Nuestra legislación entiende por grupo parlamentario al conjunto de diputados según su afiliación de partido. A efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara.

Para formar un grupo parlamentario generalmente se manejan dos elementos: la afinidad ideológica entre los partidos que formarán el grupo y la entidad numérica. Cuanto más parlamentarios se requieran para formar un grupo, menos protección tendrán las minorías pues se les niega la posibilidad de disfrutar de unas facultades sólo reservadas a los grupos; y en sentido contrario, si se flexibiliza el cumplimiento de tales requisitos o desde el principio se exige un número poco significativo para componer el grupo o incluso si se prevén alternativas a esta figura con un régimen parejo, más garantías habrá para las minorías.

La participación de las minorías en la elección, composición y funcionamiento de los órganos de gobierno y de administración de las cámaras es imprescindible debido a las competencias que tienen dichos órganos, incluso pueden llegar a adquirir una importancia decisiva condicionando la posición de las minorías en el parlamento y el trabajo diario que han de llevar a cabo.

1.5 PROPUESTA

Respecto de definir cual de los sistemas electorales es conveniente adoptar en México, en nuestra opinión lo mejor es una combinación o una mezcla, de mayoría y de proporcionalidad por lo que se plantea la siguiente propuesta:

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados se plantea la reducción del número de diputados a 400, 100 diputados por el principio de representación proporcional y 300 por el principio de mayoría relativa, en virtud que las actuales circunstancias que se viven en nuestro país difieren de manera sustancial de aquellas que en su momento justificaron la introducción del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados principalmente por mostrarse en la actualidad un sistema de partidos sólido y estructurado. Se propone la reducción en el número de diputados por representación proporcional a 100 y la reducción de los diputados por mayoría relativa a 300, en primer lugar porque los partidos políticos son hoy en día opciones bien organizadas, electoralmente fuertes, que disputan en pie de igualdad posiciones político- electorales.

Actualmente después de sucesivos cambios a las bases constitucionales de la integración de la Cámara de Diputados y de diversos acontecimientos sociales que permitieron una composición pluripartidista en el Congreso y la alternativa al poder Ejecutivo Federal, es necesario considerar una reducción de los diputados de representación proporcional en la Cámara de Diputados ya que están en posibilidad de obtener más espacios de mayoría relativa.

El acceso al Congreso de partidos políticos distintos al Partido Revolucionario Institucional, permitió una conformación plural y equilibrada en el Poder Legislativo. Con este hecho se puede pensar ahora en un nuevo ajuste en el número de miembros de la Cámara de Diputados, en esta ocasión para que la representación proporcional sea un complemento a la mayoría relativa y no un

factor decisivo en su composición. De esta manera se expresará mejor el carácter de los diputados como representantes de la nación y no de representantes de los partidos políticos.

El tema de la reforma del senado ha sido descuidado de manera lamentable por la mayor parte de nuestra clase política. Debe ampliarse la naturaleza y el alcance de las facultades exclusivas del Senado, teniendo como objetivo convertir a este órgano legislativo en una instancia eficaz de gobernabilidad democrática.

Hay que encontrar fórmulas adecuadas para la conformación del Senado, con el objetivo de garantizar el carácter plural de esta Cámara y evitar a toda costa la sobrerrepresentación de un partido político, pero sin que con ello se atente contra su carácter eminentemente federal.

Es este trabajo nos inclinamos por la que creemos más adecuada la del cociente electoral con restos mayores, en virtud a que se trata de la fórmula más versátil (permite el mayor número de combinaciones de representación), tolera rangos de sobrerrepresentación mínimos y goza de cierto arraigo en México, en virtud de que ya ha sido utilizada en nuestro país para la asignación de escaños en la Cámara de Diputados por la vía proporcional.

De aplicarse el sistema de cociente electoral con restos mayores para la integración del Senado, indispensable sería considerar a cada entidad federativa como una circunscripción plurinominal, cada una con cuatro escaños, de tal forma que el total de senadores quedaría como ahora 128 legisladores, pero desaparecería cualquier listado nacional, de tal suerte que se mantendría una representación paritaria para cada estado y se respetaría la lógica de representación federal que inspiró la creación de la Cámara de Senadores.

Es esta virtud es necesario reformar los artículos 52, 54, 53 y 54 bases constitucionales del principio de representación proporcional para la Cámara de

Diputados y el artículo 56 constitucional en lo que respecta a la Cámara de Senadores, para reducir el número de curules de representación proporcional y de mayoría relativa en la Cámara de Diputados, así como modificar el sistema en que se asignan los escaños en la elección de la Cámara de Senadores.

1.6 CONCLUSIONES

1.- En el pensamiento de Mariano Otero encontramos por primera vez en nuestra historia la inquietud de resolver la problemática social a través de la materia electoral. Asimismo sugirió lo que a nuestro parecer en el primer antecedente del principio de representación proporcional.

2.- La reforma política de 1963 respondió a las críticas de que había sido objeto el sistema político mexicano, tanto en el interior como en el exterior, por la falta de representación de las minorías políticas. Siendo la razón de lo limitada de la reforma, la notoria preocupación de conservar a toda costa la mayoría en el Congreso. En resumen por un lado hicieron caso a los reclamos de que era objeto el sistema, pero por otro, crearon un mecanismo perfectamente diseñado para que la minoría no pudiera poner en peligro la gobernabilidad del país. De igual forma garantizó la legitimidad del sistema brindando oportunidades a los partidos pequeños, no obstante el alto grado de control sobre el avance opositor y sobre la naturaleza del sistema de partidos. No obstante lo anterior, no cabe duda de que la reforma fue un gran avance en el avance proceso de democratización de nuestro país. A partir de que los representantes de los partidos pequeños pudieron hacerse escuchar en la Cámara de Diputados, comenzó una verdadera labor de oposición que poco a poco desembocaría en la instauración del principio de representación proporcional y beneficiaría la búsqueda de consensos.

El sistema creado fue uno mixto, trato de armonizar el sistema de mayoría relativa con una especie de representación proporcional, constituyendo los “diputados de partido”. Sus objetivos fueron contradictorios: busco ganar legitimidad a través de la proporcionalidad pero impidió de antemano la posibilidad de compartir las decisiones; mantuvo la capacidad de decisión de la mayoría e impidió sistemáticamente la formación de una mayoría alternativa que hiciera que el sistema renovará la legitimidad por la vía de los acuerdos parlamentarios.

3.- La reforma política de 1977 introdujo por primera vez en la historia de nuestros sistemas electorales un mecanismo verdaderamente tendiente a la proporcionalidad. No cabe duda de que sus creadores se inspiraron en el sistema electoral alemán, sin embargo la prevención tomada a efecto de conservar en todo momento “una mayoría capaz de tomar decisiones”, fue completamente contraria a la esencia de los sistemas proporcionales e impidió en si misma, el logro de consensos, a través de los cuales se garantiza la defensa de las minorías, por lo que suponemos que no supo entender la esencia de tal sistema.

El sistema implementado favoreció en menor medida a los partidos pequeños y en mayor al partido mayoritario en perjuicio de los medianos.

4.- La reforma de 1986 se tuvo la intención de aproximarse cada vez más al modelo alemán, sin embargo no se tuvo en cuenta que tal modelo es completamente proporcional y que si bien existe la elección por vía mayoritaria de la mitad de los representantes esta situación no modifica de manera alguna la proporcionalidad entre votos y escaños y mucho menos aspira a mantener tal y como afirma la iniciativa que le dio vida, una mayoría en el congreso capaz de tomar decisiones por sí misma.

5.- El requisito impuesto por la reforma política de 1989-1990, en el sentido de que cada partido debía acreditar que participaba con al menos 200 candidatos a diputados de mayoría relativa, significo un desgaste para los partidos políticos pequeños y por lo tanto un obstáculo a la defensa de las minorías parlamentarias.

6.- Por otra parte la cláusula de gobernabilidad establecía resultaba severamente criticable por asegurar la mayoría absoluta en el Congreso al partido que lograra obtener el 35% de los votos a nivel nacional.

Independientemente del trasfondo político que dio lugar al establecimiento de dicha disposición, las cláusulas de gobernabilidad o cualquier medio que distorsione la voluntad y composición del electorado es contrario a los sistemas proporcionales y propio de los mayoritarios.

Tal parecía que el legislador previó todos los posibles escenarios que se le podían presentar al PRI en las próximas elecciones y posteriormente elaboró un sistema capaz de otorgarle la mayoría absoluta de la Cámara independientemente de resultado que obtuviera siempre y cuando obtuviera, siempre y cuando alcanzará al menos 35% de los votos.

7.-En la reforma de 1993 se aprobaron reformas en materia electoral cuyos aspectos centrales fueron el aumento del número de escaños senatoriales para crear la figura de primera minoría por cada entidad federativa.

Eliminó la cláusula de gobernabilidad establecida por la anterior reforma, y en su iniciativa reconoce la demanda de una parte de la población en el sentido de una mayor exactitud en la relación votos-escaños.

Sin embargo, con el argumento de que el sistema electoral mexicano es mixto y no proporcional, conserva características de los sistemas mayoritarios y da lugar a las reformas que crearon el sistema menos proporcional de los últimos años.

8.- En 1996 se modificaron las normas de integración de la Cámara de Diputados, de forma que ahora se requiere dos por ciento de la votación emitida para que los partidos adquieran el derecho a la representación proporcional. También se acoto a 300 curules, el límite máximo para un solo partido y se determinó un máximo de sobrerepresentación, para cualquier partido, de ocho puntos porcentuales computados entre su porcentaje de curules en el total de la Cámara y su porcentaje de votación nacional emitida.

La Integración del Senado de la Republica se elevó a 128 miembros, de los curules en cada entidad federativa, dos son electos por el principio de mayoría relativa y uno es asignado a la primera minoría, en tanto que otros a 32 son electos a partir de entonces por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción que comprende todo el territorio nacional.

9.- Para los efectos del presente estudio, se entiende por sistema electoral la manera en que se traduce la voluntad del pueblo, expresada a través del sufragio, en los escaños parlamentarios.

10.- En los sistemas de mayoría sólo hay un triunfador que se lleva todo mientras que los otros competidores no obtienen nada. Este sistema lleva consigo una inquietud intrínseca, pues sólo recompensa a quien obtiene el primer lugar. En elecciones de mayoría deja sin representación a quienes no votaron por el triunfador y que en ocasiones constituye una gran parte de los electores totales. El sistema de elección mayoritario tiende a sobrerrepresentar a los partidos que obtienen más del 20% de los votos, mientras que aquellos que no superan dicho umbral suelen estar subrepresentados con ese mismo sistema. A cambio, estos sistemas evitan la fragmentación del sistema de partidos al promover la conformación de un sistema bipartidista y al mismo tiempo, facilitan la integración de gobiernos estables bajo la forma de mayorías de un solo partido.

En los países en donde las asambleas se integran mediante alguno de los mecanismos existentes de representación proporcional, este sistema ha servido para eliminar las distorsiones que introducen los sistemas de mayoría. La representación proporcional pretende crear en las asambleas una imagen lo más fiel posible de las distintas corrientes de opinión e intereses presentes en una sociedad heterogénea. Sin embargo los resultados políticos de los sistemas de representación proporcional no son fáciles de predecir debido a la

multiplicidad de factores que actúan sobre ellos y que afectan su funcionamiento (magnitud de la circunscripción, tamaño de la cámara, fórmulas de asignación de escaños, estructura de la boleta electoral).

Para los sistemas de representación proporcional la magnitud de la circunscripción es fundamental para conocer el grado de proporcionalidad de un sistema: si la magnitud del distrito es muy limitada, la proporcionalidad disminuye; mientras más escaños se eligen por distrito por el contrario, la proporcionalidad del sistema aumenta.

Los sistemas de representación proporcional aparecieron por primera vez en países europeos en los que convivían grupos sociales con una marcada heterogeneidad cultural, religiosa, étnica o lingüística. En sociedades originalmente diversas divididas como las de esos países, las elecciones bajo el sistema de mayoría sólo podía intensificar las discordancias provocadas por una mayoría que sistemáticamente impidiera la representación política de la minoría. La representación proporcional llegó al principio como una estrategia de consolidación territorial para algunos países amenazados por el fantasma del separatismo. Más adelante la presión de nuevos actores políticos que demandaban una mayor participación política llevó a nuevos países a admitir en sus sistemas electorales el principio de representación proporcional para las elecciones de sus asambleas.

11.-Al sistema electoral mexicano podemos clasificarlo como mixto o segmentado en los términos de Dieter Nohlen.

En el sistema político mexicano se introdujo el principio de representación proporcional, como medio o instrumento para hacer vigente el pluralismo político a fin de que todas aquellas corrientes identificadas con un partido político determinado, aún minoritarias en su integración pero con una representatividad importante, pudieran ser representadas en el seno legislativo y participar con ello en la toma de decisiones y, consecuentemente, en la

democratización del país. Así, se desprende que el principio de representación dentro del sistema electoral mixto se traduce en instrumento del pluralismo político que llevó a su inserción en la Constitución Federal desde el año de mil novecientos setenta y siete y que a la fecha se mantiene vigente.

En México la existencia de un sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados compensa los posibles vicios de un sistema de mayorías y evita los inconvenientes de la representación proporcional.

En el caso de la Cámara de Senadores, con las reformas llevadas a cabo en 1996 se logro ampliar la pluralidad política en su seno, aún no puede decirse que el Senado esté cumpliendo tareas fundamentales que puedan justificar su existencia en nuestro sistema político, por lo que se debe formular una propuesta de reforma al Senado para lograr arraigarlo como un instrumento de gobernabilidad democrática.

12.-El mandato imperativo representa dificultades en su aplicación tales como determinar la manera en que el mandatario recibirá las instrucciones de sus mandantes e incluso la manera de llegar a las mismas, pues implicaría largas y en ocasiones infructíferas discusiones entre los miembros de la representada, además de que reduciría el papel del representante al de un simple vocero de las asambleas ciudadanas.

Por lo que en realidad nos pronunciamos es por un mandato en el que los diputados se encuentren cercanos a la ciudadanía que los ha elegido, que escuchen sus puntos de vista y los hagan llegar a las Cámaras cuando sea necesario y que asimismo los mantenga informados de las decisiones que toman, haciéndolos sensibles cuando el interés supremo de la nación requiera un voto contrario al sentir de sus representados.

En los países en los que la teoría clásica de la representación, esta debe complementarse con elementos que fortalecen la relación entre representante y representados. México a adoptado la teoría clásica de la representación al establecerse, en nuestra Constitución, que la soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo; que es voluntad del pueblo constituirse en una republica representativa, y que la Cámara de Diputados representa la nación.

13.- Para los efectos de esta investigación se entiende por minorías, a aquellas fuerzas políticas que en el reparto de escaños parlamentarios lograron; un número inferior al logrado por el partido o alianza de partidos que más haya obtenido, sin perjuicio de tener presente en todo momento, que también es posible llamar minoría al partido que más curules obtiene, sino alcanza la mayoría absoluta en la Cámara. En este caso estamos frente a la minoría más numerosa.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

1. Alcocer, Jorge. El ciclo de las reformas electorales, 1976-78, en dialogo y debate de cultura política.
2. Andrade, Sánchez Eduardo. La Reforma Política de 1996 en México. México, UNAM, 1997.
3. Andrade, Sánchez Eduardo. La Reforma Política de 1996 en México. Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica; Núm. 25, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, México, 1997.
4. Andrade, Sánchez Eduardo. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México, Harla, 1991.
5. Barquin Álvarez, Manuel y José María Serna de la Garza en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada, T. III, coordinada por Miguel Carbonell, Porrúa- UNAM, México. 2000.
6. Burgoa, Orihuela Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 9ª ed., México, Porrúa, 1994.
7. Carbonell Miguel, Cruz Parcero Antonio, Derecho Sociales y Derechos de las Minorías, 2ª. ed., Porrúa, 2001.
8. Chang, Mota Roberto. Los Sistemas Electorales, en Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo - Memoria del II Congreso de Derecho Electoral- México, Cámara de Diputados, Instituto Federal Electoral, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

9. Carpizo, Jorge. La Reforma Política Mexicana de 1977, UNAM, México, 1979.
10. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Porrúa, México, 1999.
11. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 11ª ed, México Porrúa, 1998.
12. Covián, Andrade Miguel. El Sistema Político Mexicano, Democracia y Cambio Estructural, 2a ed., México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, 2001.
13. Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, Tomo I, Compilador Jesús Orozco Henríquez, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999.
14. Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ariel, Madrid España, 1970.
15. Franco, Rolando. Los Sistemas Electorales y su impacto político, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, México, 1987.
16. Francesc de Carreras Joseph. Las Elecciones, Blume, Barcelona, 1977.
17. Lijphart, Aren. Los Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos, Madrid, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
18. López Moreno, Javier. ¿Qué es la Reforma Política?, UNAM, 1980.

19. Magallanes, Manuel Vicente. *Sistemas Electorales Acceso al Sistema Político y Sistema de Partidos*, Venezuela, Publicaciones del Consejo Supremo Electoral, 1987.
20. Nohlen, Dieter. *Los sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
21. Nohlen, Dieter. *El Contexto hace la diferencia: Reformas Institucionales y el enfoque Histórico-Empírico*. México, UNAM, 2003
22. Nohlen, Dieter. *Elecciones y Sistemas Electorales*, Alemania, Friedrich Ebert Stiftung, 1984.
23. Núñez Jiménez, Arturo. *La Reforma Electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
24. Núñez, Jiménez Arturo. *El Nuevo Sistema Electoral Mexicano*, México, FCE, 1991.
25. Orozco, Henríquez Jesús. *El Poder Legislativo en el constituyente de Querétaro y su evolución posterior*. En *Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario*. México, UNAM.
26. Palma César, Víctor Samuel, *Hacia una reforma electoral definitiva*, en *Crónica legislativa*. Revista de la Cámara de Diputados, año IV, Nueva Época, No. 2 Abril-Mayo de 1995.
27. Rabasa, Emilio O. Y Gloria Caballero. *Mexicano: ésta es tu Constitución*. 11ª ed., México Miguel Porrúa, 1997.

28. Requejo, Paloma, Democracia parlamentaria y principio minoritario. La protección Constitucional de las minorías parlamentarias. Ed., Ariel, México 2000.
29. Rodríguez, Obregón José. Sistemas Electorales y Democratización de los Gobiernos Municipales en México. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1998.
30. Serrano Migallon, Fernando, Legislación Electoral Mexicana, Génesis e Integración, México, 1991.
31. Stuart Mill, John. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo, Herrero Hermanos Sucesores, México, 1966.
32. Valdés, Leonardo. Sistemas Electorales y de Partidos, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 2ª ed., México, Instituto Electoral, 1998.
33. Venegas, Trejo Francisco. La Constitución como fundamento de la democracia. En Ochenta Aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Senado de la Republica LVI Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA CONSULTADAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

JURISPRUDENCIA

MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9ª Época, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Noviembre de 1998. Tesis: P/J 69/98, p. 189.

MATERIA ELECTORAL EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL. COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACION DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS. Pleno de la Suprema Corte de Justicia 9ª Época. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VIII, Noviembre de 1998 Tesis: P/J 70/98 p. 191.

OBRAS HEMEROGRAFICAS

Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, No. 3, Mayo-Junio 1998,

Quórum, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Año VII, No. 63, Noviembre- Diciembre 1998.

OTRAS FUENTES

Instituto de Investigaciones Jurídicas

www.juridicas.unam.com

Instituto Federal Electoral

<http://ife.org.mx>