

La boleta única de diputados, una reminiscencia.

UUC-KIB ESPADAS ANCONA¹.

RESUMEN

El sistema de elección de diputados federales establecido en México durante la Reforma Política fue una modificación del alemán. Una de sus características fue la utilización de dos boletas para esta elección, una para mayoría relativa y otra representación proporcional. Paralelamente, en la Constitución se estableció que el acceso a los hasta cien diputados a elegir por el segundo de estos sistemas se restringía a los partidos que hubieran obtenido menos de sesenta triunfos uninominales. Dadas las condiciones electorales del momento, el PRI quedaba excluido de la elección de diputados plurinominales. Esto significaba que los votos emitidos por ese partido en la boleta plurinomial no tenían ningún efecto electoral. El mecanismo fue utilizado en las elecciones de 1979, 1982 y 1985.

A partir de la segunda de éstas, grupos organizados del PRI canalizaron el voto de representación proporcional de sus agremiados hacia partidos aliados, en especial hacia el Partido Socialista de los Trabajadores, encabezado por Rafael Aguilar Talamantes y Graco Ramírez. Así, el PRI no sólo ganaba las elecciones de mayoría relativa, sino que modulaba el peso de sus oposiciones en el Congreso. Esto dio lugar a fuertes presiones de la oposición real que llevaron a una reforma legal. A partir de ésta, la votación de diputados a elegir por los dos sistemas se realiza en una sola boleta, contando el sufragio del votante para un solo partido en las dos elecciones.

La ponencia que se presenta analiza las bases legales y electorales en las que opera este sistema en la actualidad, exponiendo los problemas funcionales que el uso de la boleta única significa, y que van desde la restricción del derecho del elector a definir su voto de manera diferente en cada elección, hasta la degradación del perfil de los candidatos plurinominales. Finalmente, propone alternativas al sistema actual.

¹Doctor en Comunicación y Cultura. Investigador titular del Instituto Nacional de Antropología e Historia. uuckib@prodigy.net.mx

INTRODUCCIÓN.

El actual mecanismo de votación de diputados federales, utilizando una sola boleta para elegir tanto por la vía de la mayoría relativa, como por la vía de representación proporcional, es el resultado de un proceso legal y político iniciado en 1977 y que terminó con la reforma electoral de 1986. Su funcionamiento actual, sin embargo, no sólo ha dejado de tener relación con las necesidades que llevaron a su establecimiento, sino que obstruye el ejercicio del voto libre y la realización de elecciones auténticas en el momento actual

1. LA REFORMA DE 1977.

La elección de 1976, en la que el candidato del PRI, a la sazón partido de Estado, José López Portillo compitió formalmente en solitario², produjo para éste una abrumadora votación del 91.9% del total emitido. Con ello, el sistema político acusó un nuevo y duro golpe en su legitimidad -se sumaba al movimiento del '68 y la guerra sucia, entre otros procesos- que fue respondido con la *Reforma Política* de 1977. Su intención básica era lograr un arreglo político lo suficientemente abierto para que la oposición partidista y social encontrara en él una mejor opción para sus objetivos políticos que en actuar fuera del sistema. Desde luego, las reformas procuraban mantener intactos los mecanismos de control político y electoral del Estado, suprimiendo del futuro inmediato el riesgo de derrotas en los comicios. Se establecieron nuevas normas que permitían la entrada a la legalidad de partidos hasta el momento semi-clandestinos, destacadamente el PCM. De entre ellas jugaba un papel central la introducción de la representación proporcional para la elección de diputados federales. Este mecanismo garantizaba a la oposición que, en cierta medida, su peso electoral se traduciría en una presencia legislativa comparable.

El texto constitucional relativo dispuso (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1982: 68-69):

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 hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

[...]

Artículo 54. La elección de los 100 diputados, según el principio de la

²El único contendiente fue Valentín Campa [Salazar], candidato de una alianza de izquierda encabezada por el Partido Comunista Mexicano. Al no tener el PCM registro electoral, ni alianza ni candidato aparecieron en la boleta electoral. En ésta, figuro únicamente el abanderado priísta, postulado por el PRI y sus estables aliados el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y el Partido Popular Socialista (PPS).

representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

I.- [...]

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría y B) que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

III.- [...]

IV.- En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional.

El nuevo sistema electoral fue una versión modificada del alemán, particularmente en el establecimiento de un mecanismo mixto de elección de diputados, combinando las elecciones por mayoría relativa y por representación proporcional³ (Barquín, 1988: 334-345). Sin embargo, una serie de particularidades lo diferenciaron de aquél en su carácter fundamental. En su conjunto, el nuevo sistema mantenía su carácter mayoritario, frente a la proporcionalidad del modelo germano.

Pese a la redacción formalmente general del texto constitucional, éste se trataba en realidad de una disposición específica para administrar la correlación de fuerzas partidistas existentes y previsibles en 1979. De esta forma, al establecer “Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que: A) no haya obtenido 60 o más constancias de mayoría” lo que el nuevo texto realmente decía es que el PRI no participaría en la elección proporcional, por lo que los 100 escaños correspondientes serían distribuidos entre la oposición. En el mismo sentido, al ordenar “En el caso de que dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtengan en su conjunto 90 o más constancias de mayoría, sólo serán objeto de reparto el 50% de las curules que deben asignarse por el principio de representación proporcional”, significaba que si el PRI perdía 90 distritos o más, los triunfos opositores se compensarían con una reducción de la representación proporcional.

En las disposiciones técnicas del proceso quedó incluido, como en el modelo de origen, el uso de dos boletas electorales, una para sufragar por los candidatos de mayoría relativa y otra para hacerlo por los de representación proporcional. Sus efectos en las elecciones mexicanas serían, sin embargo, contraproducentes.

³La composición particular era sin embargo muy distinta, pues en México la cámara de diputados se conformaría en un 75% (300 diputados) por electos por mayoría relativa y en un 25% por electos por la nueva vía, en tanto en Alemania la proporción era de un 50% por cada vía electiva.

2. EL FUNCIONAMIENTO DE LA DOBLE BOLETA.

Dado que la Constitución impedía la participación del PRI en la asignación de diputados de representación proporcional, pronto se hizo evidente que la totalidad de los votos marcados por ese partido en esa elección eran votos sin ningún efecto. De este modo, si la boleta de representación proporcional era marcada en favor de un partido de oposición por los votantes priístas, esto no alteraba en absolutamente nada el número de diputados a obtener por su partido. A partir de 1982, el PAN y el PCM comenzaron a hacer denuncias de que grupos organizados del PRI instruían a sus agremiados para votar en favor del PST. Al llegar la elección de 1985, se hicieron públicos los acuerdos entre el sindicato petrolero, filial del tricolor, y ese partido a fin de que sus agremiados votaran por el Socialista de los Trabajadores en la boleta de representación proporcional. Como efecto de este tipo de operaciones, el PRI no sólo disponía para sí de la gran mayoría de las curules de mayoría relativa, sino que además podía modular el peso de su oposición por la vía de la representación proporcional. La situación fue considerada como inaceptable por la oposición y el tema pasó a ser tema de la mayor importancia en la siguiente reforma electoral, que tendría lugar en 1986.

3. LA REFORMA ELECTORAL DE 1986.

Después de tres elecciones bajo las normas de la *Reforma Política*, esta se demostró como un gran éxito en lograr incorporar la oposición política al sistema electoral mexicano. Ésta oposición, por su parte, crecía y ampliaba su presencia social, incluso frente al prevaeciente modelo de medios de comunicación cerrados y disciplinados al Estado.

En perspectiva de las elecciones presidenciales de 1988, las oposiciones lograron llevar a una nueva reforma electoral, con demandas de cambios y apertura en distintos aspectos del sistema electoral. La nueva reforma afectó nuevamente las condiciones de elección de la Cámara de Diputados y la forma de articulación de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

El nuevo texto rezaba (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1986: 58-59):

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.

[...]

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley:

I.- [...]

II.- Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de

representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva, y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III.- Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este Artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. [...]

[...]

La composición de la Cámara se modificaba para quedar en un 60% de diputados de mayoría relativa (300) y un 40% de diputados de representación proporcional (200), pero sobre todo se establecían reglas para que el conjunto de la asamblea reflejara la proporcionalidad de la votación de los partidos. Es en este momento que el sistema electoral transita, en su conjunto, de la mayoría relativa a la representación proporcional. Las nuevas disposiciones, desde luego, eliminan la taxativa al PRI para participar en la asignación de diputados por esta última vía. En lo técnico, en la nueva reforma el PRI aceptaría la demanda opositora de establecer una boleta única para las dos elecciones de diputados federales.

Esta medida, diseñada para impedir el uso de votos inútiles del PRI en beneficio de otros partidos políticos, carecía en realidad ya del efecto práctico que se esperaba de ella. En efecto, al abrirse la representación proporcional al PRI los votos emitido por esa vía en favor de este partido se traducirían en diputados. Si sobre esta base grupos organizados del tricolor ejecutaran operaciones como la del sindicato petrolero en 1985 podrían en efecto beneficiar a un partido opositor, pero ese beneficio se daría directamente en detrimento de sus propias posiciones legislativas. Es decir, si en el esquema legal de 1977 los votos dados al PST hacían crecer a este en relación con otros opositores, este crecimiento tenía lugar en un espacio en el que el PRI simplemente no competía. En el nuevo esquema legal, crecer electoralmente a otro partido no podía sino significar la pérdida de sus propios espacios. En consecuencia, la unificación de la boleta era ya innecesaria al momento de su establecimiento. A la larga, sin embargo, exhibiría importantes aspectos negativos.

El primer problema producido por la boleta única fue el obligar materialmente a sufragar por el mismo partido en dos elecciones que, por disposición constitucional, distintas e independientes entre sí. Limita la libertad en el ejercicio del voto del ciudadano, al hacer imposible que manifieste preferencias distintas por el candidato a elegir en su distrito y la lista a elegir en su circunscripción. Esta vinculación, tratándose de elecciones distintas, tiene la misma legitimidad que si se votara por diputados y senadores en una sola boleta.

En términos prácticos, la boleta ha generado un masivo voto oculto por los candidatos

de representación proporcional. Si bien material y jurídicamente el elector sufraga por dos elecciones en la misma boleta, estando impresos en ella tanto los candidatos de mayoría relativa, en el anverso, como los de representación proporcional, en el reverso; la concepción generalizada entre ciudadanía, medios de comunicación y hasta candidatos y autoridades electorales es que los candidatos de representación proporcional no son votados. El efecto simbólico de esto ha sido devastador para la calidad democrática de la representación proporcional.

Por una parte, pese a que orgánicamente los diputados de representación proporcional representan a la una mayoría de electores -de aproximadamente el 55% del total, que no alcanzan triunfos de mayoría relativa, obtenidos en su totalidad por el 38% de los votantes- se les concibe no sólo como representantes minoritarios, sino como no electos. Por la otra, la semi-clandestinidad de las listas plurinominales permite llevar a las cámaras a los sujetos más impresentables, habida cuenta de que el elector ni siquiera se enterará de que es precisamente con su sufragio con lo que obtiene la posición legislativa en disputa.

4. EL DERECHO AL VOTO EN LA CONSTITUCIÓN HOY.

En la actualidad, la Constitución establece las elecciones de mayoría relativa y de representación proporcional como vías independientes, por lo que, salvo caso de excepción de sub o sobre-representación, son contabilizadas y los electos atribuidos a los partidos de manera separada. El derecho a la autenticidad de la votación defendido por la oposición frente al uso de la boleta doble no se ve afectado al abrirse la representación proporcional a la competencia general. Sin embargo, si se suprime el derecho ciudadano de expresar una preferencia electoral específica en la elección de mayoría relativa y otra en la de representación proporcional. En consecuencia, el restablecimiento de la doble boleta de ninguna manera podría tener el mismo efecto que en 1985, pues los votos de representación proporcional de ningún partido están ya en condiciones de ineffectividad preestablecidas. El voto diferenciado para diputados es tan legítimo como el voto diferenciado en otro tipo de elecciones, y ya no está sujeto a las manipulaciones que dieron lugar a la boleta única. Ésta, actualmente, no protege la integridad de la votación ciudadana expresada en las urnas, sino que por el contrario la afecta, coartando la obligada libertad del voto.

5. EFECTOS POLÍTICOS DE LA DOBLE BOLETA.

El restablecimiento de la doble boleta traería consigo distintos resultados favorables a la calidad de la democracia en México.

5.1 Daría visibilidad a la elección por el principio de representación proporcional, haciendo evidentes tanto su carácter de vía de representación de la mayoría de la sociedad, como el efecto orgánico de esos votos en la integración del Congreso.

5.2 Daría visibilidad a los contendientes por esta vía. Esto obligaría, como fue en el pasado, a que los partidos postularan para estas listas a figuras políticas con capacidad de atraer votos en amplias regiones del país. Las características y trayectorias de estos candidatos se verían obligadamente sometidas a un escrutinio social del que hoy adolecen.

5.3 Mejoraría las posibilidades de lograr elecciones auténticas. En efecto, bajo el sistema de boleta única, esta condición constitucional de las elecciones mexicanas se ve vulnerada en al menos dos sentidos, tanto por mantener la elección oculta a una mayoría ciudadana, como por impedir el ejercicio del voto diferenciada para la minoría consiente de la existencia de las dos vías electorales. La boleta doble, por el contrario, permite al ciudadano votar cada elección por sus propias condiciones.

5.4 Favorece la calidad de los legisladores. La necesidad de lograr votos por separado, desvinculados materialmente de los logros de las campañas uninominales, obligaría a los partidos políticos a postular mejores candidatos, incluyendo en esta calificación sus cualidades legislativas.

6. CONCLUSIONES.

El uso de una sólo boleta en la elección de diputados federales por las vías existente, representación proporcional y mayoría relativa, es una reminiscencia técnica del antiguo sistema electoral que hoy afecta la libertad del sufragio y la autenticidad de las elecciones. El restablecimiento de la doble boleta, por el contrario, no podría materialmente generar los efectos nocivos que en el pasado llevaron a su eliminación y permitiría superar las disfuncionalidades generadas por la boleta única.

REFERENCIAS.

Barquín, M. (1988), "La reforma electoral de 1986-1987" en: La Constitución Mexicana 70 años después. Tomo IV. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D. F.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1982). México, D. F.: Comisión Federal Electoral.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1986). México, D. F.: Comisión Federal Electoral.