

**XXVII CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS
ELECTORALES**

“El nuevo mapa electoral mexicano”

Tema I: Sistemas electorales

Coordinador: Javier Arzuaga Magnoni

Ponencia:

**EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y EL
FALSEAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN EN EL
PODER LEGISLATIVO**

Que presenta:

CARLOS SERGIO QUIÑONES TINOCO

Sede: Guanajuato, Gto.

14, 15 y 16 de Noviembre de 2016

EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO Y EL FALSEAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN EN EL PODER LEGISLATIVO

Carlos Sergio Quiñones Tinoco

1. Introducción

A las elecciones se les reconoce como la fuente de legitimidad del ejercicio del poder político y del sistema político. Lo anterior significa que el elector debe tener libertad para elegir y además la oportunidad para hacerlo en cada elección en la que emita su voto.

La fuerza legitimadora de las elecciones deriva del sistema electoral, el cual no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política, como con la sobrerrepresentación de la mayoría.

Los sistemas electorales determinan el modo según el cual el elector emite su voto y el modo en que los votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales inciden en el sistema de partidos políticos, en el comportamiento de los electores, en la gobernabilidad y el funcionamiento de las instituciones democráticas y en el resultado de la elección.

A la luz de las anteriores premisas se presenta en este trabajo el análisis del sistema electoral mexicano para la elección de diputados federales y senadores y el posible falseamiento de la representación en el Poder Legislativo.

2. El sistema electoral y la representación

La manera en que logra integrarse la representación nacional en el órgano legislativo, está definida por el sistema electoral establecido en la *Constitución*, según el cual operan los principios de elección de mayoría relativa o de representación proporcional o bien la conjunción de ambos principios para integrar un sistema mixto. De acuerdo con Dieter Nohlen:

Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten

en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1995: 34).

Se han identificado tres modalidades de sistema electoral:

- a) De mayoría –relativa o absoluta—: a los que se ha objetado principalmente sus efectos de sobre y sub-representación que producen en la integración de los órganos legislativos;
- b) De representación proporcional: que intenta resolver los problemas de sobre y sub-representación, con la asignación a cada partido político de representantes en proporción al número de votos obtenidos, y
- c) Mixtos: combinan elementos de mayoría y de representación proporcional en la que los legisladores elegidos por representación proporcional constituyen una adición que busca compensar la sobre y la sub-representación de la representación elegida por mayoría.

El efecto de los sistemas electorales en la integración de la representación y en la formación de la voluntad política puede observarse en los resultados electorales y en la proporcionalidad en que los electores se ven representados.

Pero no debe perderse de vista que otro elemento que influye en la integración de la representación es el sistema de partidos, sistema que según señala Dieter Nohlen significa “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado” (Nohlen, 1995: 38); los elementos de los sistemas de partidos son: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1995: 38).

La importancia política de los partidos no deriva necesariamente de su existencia y de su tamaño, sino de la función que tienen en el sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías.

De la relación existente entre sistemas electorales y sistemas de partidos deriva la mayor o menor exactitud de la representación.

En un interesante pasaje del ya clásico libro *Los partidos políticos*, Maurice Duverger (2000) se refiere a la forma y a la medida en que los partidos políticos representan la opinión de la nación; la palabra “representación”, dice, “se aplica aquí a un fenómeno sociológico y no a una relación jurídica: define el parecido entre las opiniones políticas de la nación y las del Parlamento” (Duverger, 2000: 398).

De acuerdo con esto, los diputados representan a sus electores tal como una fotografía representa un paisaje y el problema consiste en determinar el grado de exactitud de la representación, o sea, el nivel de coincidencia entre la opinión pública y la expresión parlamentaria (Duverger, 2000: 398).

Para medir el grado de coincidencia entre opinión pública y su representación en el parlamento, se compara el porcentaje de sufragios obtenidos por los partidos en el país con el porcentaje de asientos en la asamblea: “su dimensión electoral y su dimensión parlamentaria” (Duverger, 2000: 398); sin embargo, este comparativo sólo representa un segundo grado de deformación de la opinión pública, que se superpone a otra deformación más grave pero menos percibida: “la diferencia entre el reparto de los sufragios y la naturaleza verdadera de la opinión” (Duverger, 2000: 398 y 399), y es que el reparto de los sufragios no es la opinión pública misma.

La deformación de la opinión de segundo grado definida por la diferencia entre el porcentaje de sufragios y el de escaños asignados, es fácilmente mensurable; en ella el sistema electoral es el principal factor que determina el mayor o menor grado de deformación; por su naturaleza, el sistema de representación proporcional genera una menor deformación, pues supone una correspondencia perfecta entre la dimensión electoral y la dimensión parlamentaria de los partidos; en todo caso, son las transformaciones o modalidades introducidas al sistema las que alteran dicha correspondencia; el régimen mayoritario de una sola vuelta, a su vez, presenta el máximo de inexactitud. En estos casos, el fenómeno muestra los niveles de sobre-representación o sub-representación que obtienen los partidos en la asignación de escaños lo que permite entender las variaciones o diferencias de opinión del cuerpo parlamentario con la opinión pública (Duverger, 2000: 398-401).

La deformación menos evidente, la que Duverger considera como de primer grado, presenta otras implicaciones de mayor consideración que ponen en

evidencia la distancia que existe entre las opiniones de la nación y la opinión del parlamento. En el examen de esta deformación, Duverger comienza señalando que: “En la medida en que la votación es libre, secreta, desprovista de presiones y manipulaciones que falseen su resultado, se admite que traduce correctamente a la opinión pública” (Duverger, 2000: 401), sin embargo, señala que la expresión electoral de la opinión no es coincidente con la opinión misma; ésta se deforma según el modo de escrutinio y el sistema de partidos. En este proceso es fundamental la regla del sistema electoral que define “no sólo la distribución de los asientos, sino también, la distribución de los votos”, porque “los electores no votan de la misma forma en un régimen mayoritario que en representación proporcional; en dos vueltas que en una sola; en escrutinio de lista que en escrutinio nominal. El mecanismo de la ‘polarización’ ilustra esta reacción de la forma de escrutinio sobre la opinión pública” (Duverger, 2000: 403). Y es que, por ejemplo, la transformación de un sistema de mayoría relativa para adoptar uno de representación proporcional disminuye los sufragios del partido que ha sido mayoritario y aumenta los de los minoritarios.

3. Los sistemas electorales mixtos

Los sistemas electorales mixtos combinan el sistema de mayoría relativa con el de representación proporcional, con lo que se busca compensar los desequilibrios provocados por los resultados en los distritos de mayoría.

Algunos elementos que deben ser considerados para el examen de este sistema y el nivel que significan de representación del electorado, son entre otros:

1. El tamaño de la asamblea legislativa, el cual es un factor importante de incidencia del multipartidismo, pues de ello dependen las posibilidades de acceso de los partidos minoritarios; la relación entre el tamaño de la asamblea y el número de escaños a los que acceden los partidos minoritarios es directamente proporcional: las posibilidades de acceso disminuye según se reduce el número de integrantes de la asamblea.
2. El porcentaje de la asamblea legislativa que le corresponde a la representación proporcional, de esto deriva el principio que es preponderante en la asamblea: mayoritario, paritario o proporcional;

3. La fórmula electoral, que significa el cálculo que convierte los votos en escaños; es decir la manera como se determina la distribución de puestos, estableciendo umbrales de votación o no para tener derecho a participar en la asignación de escaños;
4. La regla de votación, es decir la forma de emisión del voto y el número de votos de que dispone el elector;
5. La estructura de la boleta de votación: con lista cerrada y bloqueada, con lista cerrada y desbloqueada o con lista abierta; cada una de éstas permite diversos márgenes de acción al elector al momento de emitir su sufragio.

4. Consideraciones en torno al modelo electoral mixto

Teniendo presentes las ideas expuestas por Maurice Duverger acerca de la representación –invocadas en líneas anteriores— y los factores que la deforman, infiero que por su naturaleza la representación proporcional genera una menor deformación o falseamiento de la representación, la cual deriva en todo caso del modo de asignación de los escaños y del sistema de partidos, el que entre otros aspectos contempla la forma de participación en los procesos electorales y las condiciones para mantener su existencia y conservar su registro ante la autoridad electoral, de donde deriva su personalidad jurídica con los derechos y deberes que les son atribuidos por la ley para el ejercicio de su función y alcance de sus objetivos, entre los que se encuentra el de poder acceder a la integración de la representación nacional.

Considero que por su propia naturaleza, el sistema electoral mixto deforma o falsea la representación en los órganos legislativos, pues la representación proporcional que obtiene cada partido político se suma a la representación obtenida por mayoría relativa o absoluta, con lo que es común que resulte una sobre-representación de los partidos políticos mayoritarios y correlativamente una sub-representación de los partidos minoritarios.

5. El sistema electoral en México

La manera en que se integra la representación nacional en el Congreso de la Unión en México está definida por el sistema electoral mixto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual operan los

principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de las Cámaras de Diputados y de Senadores de dicho Congreso con preponderante mayoritario en ambas cámaras.

En el Capítulo II del Título Tercero, se establece que el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados estará integrada por trescientos diputados elegidos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y doscientos diputados que serán electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales, en número de cinco. El sistema de votación es el de voto simultáneo, pues la boleta electoral en la que se emite el voto para diputados por el principio de mayoría relativa, contiene las listas regionales de diputados por el principio de representación proporcional, por lo que el voto emitido vale simultáneamente para ambas elecciones.

La elección de los doscientos diputados por el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, estará sujeta a las siguientes bases:

Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; el partido que alcance por lo menos el 3% de la votación emitida para las listas regionales, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional; ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios; en ningún caso, ningún 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 porcentuales a su porcentaje de votación nacional emitida; esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en los 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 8%; las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que

corresponden al partido político que alcance trescientos diputados por ambos principios o el porcentaje total de la Cámara que represente su porcentaje de votación más ocho puntos porcentuales, se adjudicarán a los demás partidos con derecho a ello, en proporción directa con sus respectivas votaciones nacionales efectivas.

El procedimiento de asignación establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es el siguiente:

Primero.- Aplica la fórmula de proporcionalidad pura, la cual se integra por los siguientes elementos: a) cociente natural, el cual resulta de dividir la votación nacional emitida (que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos emitidos a favor de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 3% de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos), entre los doscientos diputados de representación proporcional, y b) resto mayor, que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución mediante el cociente natural; este resto mayor sólo se utilizará si quedan diputaciones por distribuir; una vez desarrollada la anterior fórmula, se determinará el número de diputaciones que corresponden a cada partido político conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural y se distribuirán por resto mayor, si aún quedaren por repartir diputaciones, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos en la etapa anterior.

Segundo.- Se determinará si es el caso de aplicar las limitaciones establecidas en la Constitución para el caso de que el número de diputados de un partido por ambos principios exceda el número de trescientos o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en 8% al total de su porcentaje de su votación nacional emitida, en cuyo caso le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a trescientos como máximo, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se encuentren en esta hipótesis; hecha la anterior operación, se asignarán las curules que les correspondan a cada partido político en cada circunscripción, conforme al siguiente procedimiento: a) se obtendrá el cociente de distribución, el que resulta de

dividir el total de votos del partido político, entre las diputaciones a signársele, b) los votos obtenidos por los partidos políticos en cada circunscripción, se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada circunscripción, y c) si aún quedaren curules por asignar, se utilizará el método del resto mayor.

Tercero.- En el caso referido de que por exceder el número límite de curules se deduzcan diputaciones a algún o algunos partidos políticos, se aplicará lo siguiente: a) se obtendrá la votación nacional efectiva, la cual es el resultado de deducir de la votación nacional emitida los votos del o los partidos políticos a los que se hubiese aplicado el límite referido; b) la votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar (las que fueron deducidas al o a los partidos políticos referidos), para obtener un nuevo cociente natural; c) la votación nacional efectiva obtenida por cada partido político se dividirá entre el nuevo cociente natural, y el resultado en números enteros será el total de curules que se asignará a cada partido político, y d) si aún quedaren curules por distribuir se asignarán por resto mayor.

Cuarto.- Para asignar las diputaciones que le 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 dividir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en las hipótesis de los límites, establecidos en la Constitución, respecto al número máximo de curules y de porcentajes de éstas en relación al total de la Cámara; 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 circunscripción plurinominal se dividirá entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputaciones a asignar en cada circunscripción plurinominal, y d) si aún quedaren diputaciones por distribuir se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que correspondan, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con cuarenta diputaciones.

Quinto.- Para la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura, de acuerdo con las siguientes reglas: a) la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se hará considerando como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no alcancen el 3% de la votación emitida para la lista correspondiente (una lista de circunscripción plurinominal nacional), los votos nulos, los votos por candidatos no registrados y los votos por candidatos independientes; b) la fórmula de proporcionalidad pura consta de dos elementos: cociente natural y resto mayor; c) el cociente natural resulta de dividir la votación nacional emitida entre el número por distribuir de senadores por el principio de representación proporcional y resto mayor es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución mediante el cociente natural; d) la fórmula se aplica conforme a lo siguiente: por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como contenga su votación dicho cociente, y si después de aplicarse el cociente natural, aún quedaren por distribuir senadurías, se utilizará el resto mayor.

6. Consideraciones en torno al sistema electoral mixto vigente en México

La manera en que logra integrarse la representación nacional en el Congreso de la Unión en México está definida por el sistema electoral mixto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual operan los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores de dicho Congreso con preponderancia del principio de mayoría, lo que define la siguiente composición: En la Cámara de Diputados: tres quintas partes de diputados elegidos por el principio de mayoría relativa contra dos quintas partes de diputados elegidos por el principio de representación proporcional. En la Cámara de Senadores: tres cuartas partes de Senadores elegidos por el principio de mayoría relativa (dos cuartas partes de mayoría y una cuarta parte asignada a la primera minoría en cada Estado) contra una cuarta parte de Senadores elegidos por el principio de representación proporcional.

El mecanismo de elección de los legisladores por ambos principios es el de voto simultáneo; es pertinente revisar este mecanismo a partir del establecimiento de la mayor o menor correspondencia entre el número de votos y curules alcanzadas por los partidos políticos y las desviaciones que puedan falsear la representación derivadas del sistema electoral mixto que no permite al votante hacer una libre elección de representación proporcional en virtud de que su voto por el candidato de mayoría relativa se convierte automáticamente en un voto por la lista de candidatos a elegir por el principio de representación proporcional presentada por el mismo partido que postula al candidato de mayoría en la circunscripción plurinominal correspondiente.

Este mecanismo rompe además con el principio de la autenticidad de las elecciones, pues el resultado de la elección por el principio de representación proporcional podrá ser anticipado a su cómputo, al realizarse los cálculos de la elección de mayoría relativa en los distritos uninominales comprendidos en las circunscripciones plurinominales, y además porque el elector no tiene posibilidad alguna de elegir entre las listas propuestas por los diversos partidos políticos contendientes en la elección y su voto por un candidato de mayoría relativa se abona automáticamente a la elección de representación proporcional, en favor del partido que postuló al candidato de mayoría relativa.

Considero que es necesario autenticar las elecciones de los legisladores de ambas Cámaras del Congreso de la Unión por el principio de representación proporcional e independizar estas elecciones de las de mayoría relativa y establecer un mecanismo de votación por separado para las listas de representación proporcional para lo cual deben ser emitidas las boletas electorales correspondientes.

7. Necesidad de autenticar la elección de legisladores por el principio de representación proporcional

Retomando a Dieter Nohlen, debe recordarse que la mayor o menor exactitud de la representación, depende en gran medida de la relación existente entre sistemas electorales y sistemas de partidos. En el examen de esta relación es necesario considerar los términos en que las normas constitucionales y legales

regulan la vida interna de los partidos políticos para exigirles prácticas democráticas en la selección de sus candidatos.

El sistema electoral previsto en el texto vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra sustentado en un sistema de partidos que garantiza a la sociedad la pluralidad ideológica y las vías para el debate en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales; así, en el artículo 41 constitucional se establece un sistema de partidos políticos, a los que les reconoce “vida institucional como entidades de interés público y les confiere la atribución de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación popular y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público”, por lo que se les faculta a participar en las elecciones estatales, municipales y del antes Distrito Federal hoy Ciudad de México; en esta virtud, se les otorga la facultad de postular y registrar candidaturas de ciudadanos a ocupar cargos de elección popular, facultad que tiene como presupuesto que los partidos cumplan su función de promover la participación del pueblo en la vida democrática, dando cumplimiento así a su papel de interlocutor entre la ciudadanía que representan y el gobierno.

El papel que juegan los partidos políticos y las atribuciones que les confiere la Constitución mexicana, implica un ejercicio democrático de los partidos para la selección de sus candidatos a ocupar cargos de elección popular, ejercicio que debe proyectarse hacia la sociedad, pues significa el cumplimiento de la responsabilidad que implícitamente les asigna el artículo 41 constitucional en el proceso de construcción de la democracia y en la contribución a la realización de buenas prácticas democráticas. Las atribuciones conferidas, son normas de conducta que tienen como propósito materializar los principios y directrices políticas que reglan el ejercicio de la democracia; su incumplimiento significa la negación de la vocación democrática del pueblo mexicano. Por eso es necesario revisar, para reformar, el sistema electoral para autenticar la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, tarea que si ya es necesaria, se convirtió en indispensable y prioritaria ante la reforma a la Constitución por la cual se estableció la reelección inmediata de Diputados y Senadores.

8. Consideración final

Cierro esta exposición con lo expuesto por Laurence Whitehead, quien afirma que: “La mejor manera para entender la democratización es considerarla como un proceso complejo, a largo plazo, dinámico y de final abierto. Consiste en un progreso hacia un tipo de política más basada en reglas, más consensual y más participativa. Al igual que la ‘democracia’, implica necesariamente una combinación de realidad y valor, por eso es portadora de tensiones internas” (Whithead, 2011: 47).

En el examen del sistema electoral mixto previsto en nuestra Constitución para la elección de diputados y senadores al Congreso de la Unión, se ha encontrado una deformación o falseamiento de la representación, patentiza la necesidad de autenticar la elección de diputados y senadores por el principio de representación proporcional. Es necesario tomar el camino de la democratización en los términos expuestos por Whithead, indispensable para consolidar un proceso permanente de transición democrática.

Bibliografía:

- Duverger, Maurice. 2000. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 1995. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México; Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, Laurence. 2011. *Democratización. Teoría y experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México.