

El tamaño sí importa. Sobre la integración de los congresos estatales a partir de la reforma de 2014

Por Luis Eduardo Medina, Elizabeth Rodríguez y Karolina Gilas¹

INTRODUCCIÓN

La reforma electoral de 2014 introdujo modificaciones importantes en los sistemas electorales de los estados: elevó el umbral mínimo a 3% de la votación válida, homologó el umbral de sobrerrepresentación en 8%, introdujo un límite de subrepresentación (también de 8%) y la asignación directa como primer paso en la asignación de escaños de Representación Popular (RP).

En 2014 se llevaron a cabo dos elecciones locales y en 2015 hubo quince más, lo que nos da un posible universo de diecisiete comicios locales, de los que tenemos los datos preliminares, empero, los definitivos se conocerán hasta que el tribunal electoral resuelva todos los medios de impugnación cercanos a las tomas de posesión que son en fechas diferentes, comenzando en septiembre de 2015 y, en algún caso, hasta enero de 2016.

La ponencia propone revisar la configuración de las reglas de asignación de escaños de RP y de la integración final de los congresos estatales. Además, se pretende analizar los resultados electorales para detectar las variables clave en el comportamiento de la nueva fórmula electoral. Se asume que la asignación de escaños de RP bajo las nuevas reglas se vuelve inviable al no respetar la lógica del sistema mixto, por lo que requiere demasiados ajustes que la terminan volviendo inconsistente.

La hipótesis de trabajo es que la variable decisiva es la proporción de los escaños de RP frente al tamaño del congreso: así, a menor número de escaños de RP es menos probable el cumplimiento con el principio constitucional de sub-representación, ya que no se logra

¹ Luis Medina, politólogo, doctor en estudios sociales, profesor de tiempo completo en la UACM-Cuautepec, correo: lemt68@hotmail.com; Elizabeth Rodríguez, politóloga egresada de la UACM, correo: ely.thereason@hotmail.com; Karolina Gilas, politóloga, doctora en ciencia política, profesora de asignatura en la UNAM-FCPYS, correo: karolina_gilas@hotmail.com

cumplir con la disminución del sesgo de desproporcionalidad. La segunda hipótesis es que la combinación de la asignación directa como primer paso de la distribución, un tamaño reducido de los legislativos y el umbral de subrepresentación hacen que la fórmula se torne inoperante.

La ponencia tiene tres secciones. En la primera se hace una revisión puntual de las nuevas reglas para la asignación de representación proporcional que formuló el legislativo federal, además de la sentencia de acción de inconstitucionalidad de la Suprema Corte. En la segunda sección se muestran algunos de los resultados de los ejercicios seleccionados por elección local y se revisan las variables clásicas de los sistemas electorales; en la tercera se analizan las dificultades de aplicación.

UNA REFORMA Y TRES SENTENCIAS: UN COMENTARIO AL TEMA DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

En esta sección se revisan y se discuten los cambios normativos acaecidos en 2014 en el tema de representación proporcional (RP) en los congresos locales, la sentencia recaída en las acciones de inconstitucionalidad sobre la temática de RP y las dos sentencias que resolvió la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) respecto a la integración de los congresos de Coahuila y Nayarit.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fue equívoca porque va a generar mayores dificultades que las que intentó paliar con la sentencia en la que determinó que no era constitucional una fórmula general para la integración de los congresos locales. Para sostener lo anterior, primero, presentamos una breve sección de definiciones conceptuales; posteriormente, revisamos con una visión crítica los cambios constitucionales y legales de 2014 sobre RP; después, reconstruimos los argumentos de la SCJN y del TEPJF.

Algunas precisiones conceptuales

La representación proporcional es un tema complejo que puede ser abordado desde diversas perspectivas. En nuestro parecer, la mejor forma de abordarlo es desde la dicotomía entre

gobernabilidad y representatividad que es una discusión que tiene sus más remotos antecedentes en el siglo XIX.

Por un lado, está la opción de escoger un sistema electoral que genere un ganador definido y, por ende, que ese ganador tenga las diversas herramientas para gobernar (Colomer, 2004: 61-82). La apuesta por la gobernabilidad tiene su ejemplo en los sistemas mayoritarios que permiten obtener un ganador específico en los escaños, a pesar que no sea el mayoritario en términos de votos.

La otra posibilidad es un sistema electoral que genera varios ganadores y que ellos tengan la responsabilidad de integrar una coalición o alianza para gobernar. Esta es la apuesta por la proporcionalidad que intenta reflejar, en el congreso o en el gobierno, la pluralidad social existente en un periodo determinado (Colomer, 2004: 83-100); los sistemas proporcionales buscan el propósito de traducir el porcentaje de votos en porcentaje de escaños, algunos son más exactos y otros menos precisos, con lo que se plantea mayor o menor proporcionalidad.

A mediados del siglo XX se planteó una alternativa intermedia que implica combinar algunos elementos o segmentos de cada uno de los dos tipos de sistemas principales. Esta idea de un sistema electoral mixto, combinado o segmentado tiene su origen en la discusión del sistema para integrar el parlamento alemán (Colomer: 2004: 154-157; Nohlen: 1998: 223-247), después de la segunda guerra mundial y pretendía superar la dicotomía que se presenta entre sistemas mayoritarios y proporcionales.

En México, desde la década de los sesenta del siglo XX, se discutió la posibilidad de un sistema combinado. De hecho, se introdujo un método compensatorio que se denominó diputados de partido, que más bien fueron una derivación de la mayoría que un medio proporcional (Becerra y otros, 1997: 201 y ss). Posteriormente, la reforma de 1977 produjo un sistema combinado que relacionó un tipo mayoritario con RP (Nohlen, 1998: 283-291). Empero, una dificultad constante desde la reforma de 1977 y que se ha presentado en los diversos cambios de RP es que el legislador no termina de establecer cuál es el propósito del sistema combinado. De hecho, la SCJN, cuando conoció por primera vez una

impugnación a una reforma electoral, tuvo que producir un texto sobre la interpretación que tendría que darse a la RP (SCJN, 2000) y, posteriormente, ha ido precisando de poco en poco los alcances interpretativos. Esta misma situación se ha presentado con la reforma de 2014 y con las interpretaciones judiciales que se han formulado hasta la fecha.

Un par de precisiones adicionales: tanto en los sistemas proporcionales como en los mayoritarios existen diversos métodos que pueden utilizarse en una elección específica, estos métodos se denominan fórmulas electorales y son, propiamente, la conversión de votos en escaños (Nohlen, 1998: 71). Dicha conversión suele tener varios procedimientos o fases para terminar de completar el reparto de escaños.

En México se han tenido diversas combinaciones de fórmulas electorales proporcionales, aunque ha sido constante la fórmula mayoritaria: mayoría simple o, como la define la ley electoral, mayoría relativa, que es la mayor cantidad de votos en una elección determinada. El problema de la reforma de 2014 se presentó en la fórmula proporcional para integrar los congresos locales, como se revisa a continuación.

LA DEFINICIÓN DE LA RP EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2014

Entre 2013 y 2014 se procesaron las reformas constitucional y legal al modelo de gobernanza electoral mexicana (Medina y Ramírez, 2015: 45-46). Uno de los puntos nodales de la reforma constitucional fue el correspondiente a la nacionalización de las elecciones locales que tuvo una solución a medio camino (Medina, en prensa): se mantuvieron los órganos sub nacionales pero se les diseñó con una vinculación a órganos nacionales para su operación y con los congresos locales para su financiamiento.

Esta modificación tuvo como propósito superar la crítica a la captura de los órganos sub nacionales por parte de los gobernadores y los congresos estatales. Tal situación fue difícil de probar (De la Cruz, 2013), pero se mantuvo en el debate político y se tomó la decisión de atribuir al ámbito federal el diseño y desempeño de los órganos electorales.

Para operar la decisión anterior, desde la constitución (CPEUM, 2014) se estipuló que el congreso federal fuera competente para legislar sobre elecciones nacionales y también para comicios sub nacionales con lo que se dejaba una suerte de competencia residual a los congresos locales: solamente lo que no fuera explícito para el congreso federal sería competencia de aquellos. Esta decisión ha tenido diversos impactos que ameritan desarrollos más extensos, empero, en este documento únicamente nos enfocaremos en el caso de la RP para la integración de los congresos locales.

La constitución reformada en 2014 estipula la reelección con límite para los diputados locales, el tres por ciento como umbral mínimo para mantener el registro local y dos sesgos para la RP en los congresos estatales: un máximo de ocho puntos de diferencia entre el porcentaje de votos y de escaños, tanto en la sobre como en la sub representación (CPEUM: fracs. II y IV, inciso f), esto último amerita en lo que sigue una explicación de estadística y de técnica electoral.

Desde la estadística es posible obtener un cálculo proporcional preciso, sin embargo, esto no es factible en la realidad porque regularmente se obtienen fracciones de enteros con lo que se torna imposible asignar fracciones de escaños o de periodos legislativos a los partidos políticos. Por eso se requieren elementos adicionales para terminar de definir la asignación de forma empírica: la decisión que se toma para definir siempre es una determinación política aunque tenga forma jurídica porque terminará generando diversas consecuencias favorables para unos partidos y desfavorables para los otros. De lo que se trata es que tales consecuencias no sean sistemáticas para evitar sesgos permanentes.

Así, para desarrollar la RP en sus diversos métodos, la idea central es que debe existir una relación entre el porcentaje de votos que obtienen los partidos políticos y el número de escaños que se les asigna. Al existir diversos procedimientos y combinaciones, la relación anterior no es lineal ni llega a ser completamente proporcional, salvo en casos excepcionales. Para contemplar las diferencias, las normas estipulan límites máximos del sesgo, aunque no es común que se estipulen límites mínimos. Esto porque si bien se entiende que con el límite a la sobre representación se está imponiendo una barrera

máxima, con el límite a la sub representación se pretende una garantía mínima que son factores diferentes y como se verá en la sección final tienen resultados electorales y consecuencias políticas diferentes.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE, 2014), además de confirmar las normas constitucionales incorporó otro elemento: un método general para la distribución de RP en la conformación de los congresos locales que comenzaría con la asignación directa de un escaño a cada partido que obtuviera el mínimo de votación y la determinación que después de este primer paso se aplicarían las reglas específicas de cada legislación local (LEGIPE, art.28.2).

Esta decisión legislativa pretendía resolver una polémica antañosa respecto a las dificultades que se presentan constantemente en la integración de los congresos locales mexicanos y que no ha tenido punto de solución por el permanente cambio normativo en las reglas de la RP (Gilas y Medina, 2013; Emmerich y Canela, 2012; Alarcón, 2014).

Justo el punto duro de la acción de inconstitucionalidad tuvo que ver con esta decisión que plantea una temática compleja y un cuestionamiento fuerte: ¿el congreso federal puede establecer reglas generales para los congresos locales en materia electoral y, en específico, en lo que se refiere a la RP? En la sección siguiente revisamos la discusión legal, ahora solamente queremos plantear un par de puntos que no fueron parte del litigio pero que son necesarios para considerar el problema en su dimensión política.

Primer punto: el federalismo. Las reglas generales se establecen tanto en sistemas federales como unitarios para mantener una relativa homogeneidad en el estado nación. De suyo, salvo Estados Unidos y algunas variantes en Canadá (Colomer, 2004: 166-175), los estados federales tienden a establecer reglas generales para la representación política e incluso en aquellos dos países la regla general es de mayoría relativa con lo que se confirma incluso en ellos el planteamiento central; en los estados federales se estipulan reglas generales para la representación política.

El segundo punto es que los congresos locales mexicanos han generado tal diversidad de cambios normativos que es un galimatías su explicación y su estudio. Subyace en muchas de esas modificaciones la aspiración de controlar la integración del congreso local mediante el cambio de las leyes electorales, es el intento de definir la representación política por medio de las leyes electorales y no por medio de los votos de los ciudadanos. Ahora veamos las sentencias.

LA SENTENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

La reforma electoral de 2014 produjo diversas impugnaciones que promovieron los partidos políticos para cuestionar la constitucionalidad de los cambios normativos que emitió el congreso federal. La SCJN analizó, en las dos primeras semanas de septiembre de ese año, la constitucionalidad de las reformas y en específico los cambios a la RP (sentencia AI 22/2014²; debido al escaso desarrollo del tema, se ha consultado también la versión taquigráfica del 4 de septiembre³).

Lo primero que llama la atención es que uno de los pocos temas que fue declarado inconstitucional por la SCJN ameritó un parco diálogo entre los ministros, ya que no hubo abundamientos mayores respecto a los motivos para considerar inconstitucional el precepto que imponía un método general para iniciar el procedimiento de RP en la integración de los congresos locales.

El procedimiento se le puede denominar de asignación directa: al partido que rebasara el umbral mínimo del tres por ciento de la votación se le asignaría un escaño de RP, de existir escaños sobrantes se aplicaría el procedimiento establecido por la ley local hasta completar el reparto y verificando los límites tanto a la sobre como a la sub representación.

Las intervenciones de los ministros no revisaron los problemas técnicos que podrían presentarse ni las dificultades para verificar la sobre y la sub representación, salvo uno de

² http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/230

³ https://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/01092014PO.pdf

ellos apuntó que el procedimiento de asignación directa atentaría contra el sistema proporcional al desvirtuarlo (intervención del ministro Pérez Dayán).

Para los demás participantes, el tema central estaba en la distribución de competencias entre el congreso federal y los congresos locales, algunos lo denominaron “reducto del federalismo” (intervención de los ministros Gutiérrez Ortiz-Mena y Cossío Díaz) y en la exposición más transparente uno de ellos apuntó la posibilidad de “...citar algunas tesis de este Tribunal Pleno, en donde se ha establecido con toda claridad que el principio de representación proporcional en cuanto a su reglamentación, es facultad del legislador estatal, me parece que esa es la base de la invalidez...” (intervención del ministro Pardo Rebolledo). Ya en la sentencia, la SCJN determina la inconstitucionalidad del procedimiento, señalando que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar los pasos de la asignación de escaños en los congresos locales.

Fue claro que los ministros decidieron no ahondar en la discusión al considerar que era un tema que ya había tenido discusiones previas que definieron que la regulación de la RP corresponde a los congresos locales y que había sido un exceso del congreso federal intentar imponer una medida general.

El problema con la argumentación anterior es que no se hace cargo que justo el constituyente permanente había modificado la constitución federal para dotar al congreso de la unión de la facultad de establecer leyes generales en cuestiones electorales que fue la manera como se pudieron desaparecer los antiguos órganos electorales que habían sido nombrados por los congresos locales.

Si tomamos la misma lógica de la reforma, era claro que el congreso federal podía establecer reglas generales para todas las elecciones y en todas las temáticas que se requirieran; sin embargo, la SCJN consideró que en el tema de RP para los congresos locales, el congreso federal rebasó su esfera de competencia al pretender diseñar un método general. Por cierto, las consideraciones y los argumentos de la SCJN para declarar la

inconstitucionalidad han sido francamente parcos y dejan sin una ruta a seguir para las autoridades electorales como ya sucedió en los dos comicios locales de 2014.

LAS SENTENCIAS ELECTORALES

En 2014 hubo elecciones locales en los estados de Coahuila y Nayarit, en ambos se eligió a los diputados locales y en ambos hubo sendas impugnaciones que terminaron en el TEPJF, primero en las salas regionales y después en sala superior.

En agosto de 2014, sala superior resolvió el recurso de reconsideración 892 (SUP-REC-892/2014, consultable en www.te.gob.mx) mediante el cual definió la integración del congreso de Nayarit, a este REC le habían precedido un juicio de revisión constitucional en sala regional Guadalajara y un juicio de inconformidad en el tribunal electoral de Nayarit.

Los dos puntos a elucidar eran: 1) si al ser una elección del periodo de transición en lo que se aplicaba la reforma, le eran aplicables las reglas que había dejado firmes la SCJN (p. 15 de la versión PDF de la sentencia) y 2) de ser aplicables las reglas, entonces, cómo aplicar los límites a la sobre y especialmente a la sub representación que diseñó la reforma.

Para la primera respuesta la sala superior determinó que la reforma tuvo una vigencia inmediata a su publicación (p. 24 de la versión PDF de la sentencia), salvo los casos de excepción establecidos en los transitorios con lo que determinó que los límites a la sobre y la sub representación eran de aplicarse con lo que comenzó la respuesta de la segunda interrogante.

Los límites se aplican ajustando los escaños de los partidos para que no quede ninguno fuera del límite inferior de representación con lo que la sala comenzó a establecer una doctrina que posteriormente se denominará compensación constitucional: adjudicar los escaños necesarios al partido o partidos que estén fuera del límite de sub representación (pp. 45-50 de la versión PDF de la sentencia). La dificultad con tal procedimiento es determinar a cuál partido se le afecta para compensar al que está sub representado; aquí el análisis de la sala ya no fue tan puntual y solamente elaboró el procedimiento de ajuste sin

mayor explicación con lo que dejó en el vacío respecto a si se tendría una respuesta general o si bien se revisarían los casos de forma individual.

Posteriormente, en diciembre de 2014, la sala superior resolvió el recurso de reconsideración 936 (SUP-REC-936/2014, consultable en www.te.gob.mx) mediante el cual definió la integración del congreso de Coahuila, a este REC le habían precedido un juicio de revisión constitucional en sala regional Monterrey y un juicio local en el tribunal electoral de Coahuila.

Los tres puntos a elucidar eran: 1) la aplicación de los límites en el periodo de transición, 2) la aplicación de la compensación constitucional ante una distribución de escaños diferente a la de Nayarit y 3) la aplicación de la cláusula de paridad de géneros en la integración del congreso coahuilense.

Para el primer punto la sentencia del congreso de Coahuila confirmó la respuesta que se había dado para el caso de Nayarit: la reforma se aplicaba de forma inmediata, con lo que quedaba claro que no existía un régimen de transición diferente al estipulado por la misma constitución.

Para el segundo punto, antes de abordar la compensación constitucional, la sala superior revisó el planteamiento del límite a la sub representación y la lógica que tal límite entraña (p. 56 de la versión PDF de la sentencia). La sala determinó que el límite a la sub representación ya era un planteamiento implícito en el límite a la sobre representación y que, además, tendría que ser estudiado de forma sistemática, lo que implica analizar el total de escaños del congreso y no solamente el segmento de representación proporcional.

Con tal definición, la sala superior analizó el planteamiento de compensación constitucional que propuso la sala Monterrey al resolver la demanda del JRC. En su propio estudio, la sala superior consideró que el proceder de sala Monterrey fue adecuado al incorporar una fase entre la asignación directa y la ronda restante porque gracias a ese procedimiento se pudo

compensar la sub representación que de origen tenía el PAN (pp. 65-83 de la versión PDF de la sentencia), al obtener casi una quinta parte de los votos y solamente un escaño.

Al aplicar la compensación, el PAN obtuvo cuatro escaños, con lo que fue corregida su sub representación y no se afectó a los demás partidos, porque a los que se les restó el escaño se mantenían en el límite de menos de ocho puntos entre su porcentaje de votos y la falta de escaños. Esto sucedió así, porque esos partidos obtuvieron menos de ocho por ciento de los votos, con lo que dejarlos sin escaños, como propuso la sentencia de sala Monterrey, mantenía el margen de sub representación de esos partidos dentro del límite constitucional.

Esta lógica ya anunciaba lo que será desarrollado en el último punto que fue el tema de paridad de género y la doctrina propuesta de afectación mínima que van en el mismo sentido de que mediante la compensación constitucional terminen siendo afectados los partidos con menores votaciones.

Después de un estudio sobre las acciones afirmativas, su importancia y operación reciente, la sala superior llegó a fijar el punto polémico y en dos párrafos da la respuesta a los impugnantes: la sala Monterrey actuó correctamente al juzgar con perspectiva de género e incluir más diputadas electas, aunque la solución planteada no fue la más adecuada porque “...omitió armonizar de manera correcta el derecho de auto organización de los partidos.” (p. 103 de la versión PDF de la sentencia).

Antes de revisar la solución de sala superior es necesario indicar que la respuesta dada por ésta y citada arriba, va a generar muchas dificultades porque es la tensión permanente entre la vida interna de los partidos políticos y la aplicación de medidas que corrijan situaciones históricamente diferenciadoras. La sala superior pretende conjuntar, vincular, armonizar dos circunstancias que necesariamente van a ser irreductibles en algún sentido: privilegiar las decisiones internas de los partidos o bien corregir una circunstancia negativa en contra de las mujeres.

No hay duda que tal determinación fue la fuente de varias de las disputas que se presentaron en los comicios federales y locales de 2015, porque no hubo una decisión específica desde el principio que operara como política judicial y que fuera constante durante las resoluciones de este año. Tendremos que esperar alguna jurisprudencia que termine de definir la situación.

Ahora revisemos la solución de sala superior, a fin de armonizar la paridad de género y la vida interna de los partidos para garantizar el principio de afectación mínima. Para empezar, la sala superior comenzó indicando que se deben especificar los parámetros de la aplicación y definir la distribución de curules, "...a fin de alcanzar el **equilibrio** en la representación." (p. 120 de la versión PDF de la sentencia, negritas de la misma). Desde este punto pareciera que la tensión se resuelve hacia la paridad de género, empero, en párrafos posteriores la sentencia apunta que debe relacionarse la acción afirmativa de paridad con la auto organización de los partidos, expresada en la lista registrada por aquellos y solamente "...cuando resulte necesario para alcanzar el fin perseguido con la aplicación de la medida afirmativa..." (p. 123 de la versión PDF de la sentencia) se puede modificar el orden de las listas partidarias, con lo que pareciera que el principio central es el de auto organización.

Sin poder resolver el dilema, es claro que la sentencia de sala superior camina en un sentido y luego desanda dicho camino para intentar fijar un punto intermedio o de equilibrio y no por la cantidad de mujeres en el congreso, lo que ya se torna irrelevante, sino porque no logra encontrar una posición definitiva respecto a cuándo se vuelve necesaria la aplicación de la medida afirmativa de género. Estos titubeos se volvieron a mostrar en las sentencias de 2015.

Para terminar con el caso del congreso de Coahuila, la sentencia de sala superior propone, primero, cuántas diputadas tendrían que haber en la integración completa del congreso. Al ser una legislatura de 25 integrantes, la distribución tendría que ser trece personas de un género y doce del otro; al haber ocho hombres y ocho mujeres por los escaños de mayoría relativa, entonces, el mínimo de candidatas que deben ingresar por representación proporcional es

de cuatro para que sean doce diputadas, con lo que se cumpliría con el supuesto de doce personas de un género (pp. 127-130 de la versión PDF de la sentencia).

Después la sentencia de sala superior da la solución para determinar quiénes tienen que ser las candidatas beneficiadas y afectar a la menor cantidad de partidos posibles, con lo que determina no corregir todas las listas sino únicamente aquellas que fueran necesarias para obtener una cantidad de diputadas casi igual al número de diputados.

En el criterio más importante de la sentencia, la sala superior plantea que la aplicación de la medida afirmativa de género debe comenzar "...por el partido que habiendo registrado un hombre en primer lugar de la lista obtuvo el menor porcentaje de votación..." (p. 132 de la versión PDF de la sentencia), ya que éste es uno de los elementos centrales para la asignación de representación proporcional.

Independientemente de lo discutible del criterio anterior, aquél es la base para comprender el principio de afectación mínima: modificar solamente lo indispensable la listas de representación proporcional y comenzar la modificación con el partido de menor votación, lo que es congruente con el supuesto de compensación constitucional al quitarles los escaños a los partidos menos votados y que su falta de escaños no vulnera el sesgo de subrepresentación, aunque sí su presencia en el congreso.

Con estos elementos los tribunales electorales enfrentaron las demandas por asignación proporcional en la conformación de los congresos locales que fueron votados en los comicios de 2015 y que se revisan a continuación.

RESULTADOS ELECTORALES EN 2015 Y DE LOS EJERCICIOS ANALÍTICOS

En la base de datos que puede ser solicitada a los autores se encuentran todos los resultados preliminares y en algunos casos definitivos de las elecciones federales y locales de 2015. En lo que sigue comentaremos algunos de los datos más destacados de tales resultados, y posteriormente mostraremos los resultados de los ejercicios analíticos que diseñamos para

compararlos y contrastarlos con los datos empíricos como método de control de nuestras hipótesis.

La hipótesis de trabajo es que la variable decisiva es la proporción de los escaños de RP frente al tamaño del congreso: así, a menor número de escaños de RP es menos probable el cumplimiento con el principio constitucional de sub-representación, ya que no se logra cumplir con la disminución del sesgo de desproporcionalidad. La segunda hipótesis es que la combinación de la asignación directa como primer paso de la distribución, un tamaño reducido de los legislativos y el umbral de subrepresentación hacen que la fórmula se torne inoperante.

Como era previsible desde el inicio del año electoral, los resultados y, en específico, las asignaciones de representación proporcional fueron cuestionados por los diversos partidos políticos. En todos los casos se presentaron impugnaciones, algunas de las cuales ya terminaron la secuela procesal en la sala superior del TEPJF, y hay varias más que se encuentran en el proceso de dictado de sentencia.

También era previsible que, ante la falta de una determinación clara y firme del TEPJF, tanto los tribunales locales como las salas regionales y la misma sala superior tuvieran que estar constantemente realizando ajustes a las asignaciones. Es notorio que de nuevo hacen falta precisiones en las fórmulas electorales y que es preciso establecer una política judicial al respecto, lo que es contrario a lo resuelto por la Corte en las acciones de inconstitucionalidad que podría resumirse en que la mejor política judicial es no tener ninguna y resolver casuísticamente. Este proceder que ha sido el realizado por las salas del TEPJF ha mostrado las enormes dificultades de acceder a un tema técnico con fuerte raigambre política sin tomar un criterio previo que sea consistente y sistemático tanto desde el orden normativo como desde la perspectiva estadística. Es aquí donde se muestran las dificultades mayores de la asignación de escaños de representación proporcional que no es solamente un principio jurídico sino principalmente una decisión de carácter político para generar representación pública

Así, para evaluar los resultados electorales diseñamos dos ejercicios analíticos para todos los casos locales: uno primero denominado expectativa de congreso que es un procedimiento estadístico que tiene su origen en la asignación por proporciones matemáticas y el segundo ejercicio fue de proporcionalidad pura para corroborar o descartar el primero. Ambos ejercicios son parecidos, sin embargo, utilizan factores diferentes: en uno es la proporción y en el otro son porcentajes los resultados que se utilizan para normalizar los datos.

Lo primero a destacar es la disparidad en la cantidad de escaños totales por congreso local y también la fuerte diferencia en la relación entre escaños de mayoría relativa y de representación proporcional. Los catorce casos analizados, porque de dos no se tienen todavía datos disponibles (Campeche y San Luis Potosí), se pueden comenzar ordenando en cuatro deciles, conforme a los escaños totales, estando en el extremo Baja California Sur con 21 y Estado de México con 75 curules:

- de veinte a veintinueve escaños: Baja California Sur, Yucatán, Querétaro, Colima;
- de treinta a treinta y nueve escaños: Morelos, Jalisco, Tabasco, Sonora, Guanajuato;
- de cuarenta a cuarenta y nueve escaños: Nuevo León, Guerrero, Michoacán;
- más de cincuenta escaños: Distrito Federal y Estado de México.

De acuerdo a nuestra primera hipótesis de que el tamaño sí importa, tendría que haber sido más difícil realizar las asignaciones en los congreso más pequeños y, conforme aumentara la cantidad de escaños por repartir, tendría que ajustar mejor la asignación. Los resultados de los ejercicios muestran que es parcialmente cierta nuestra afirmación. En nuestro primer decil un caso ajustó (Colima) y los otros tres no ajustaron; en el segundo decil dos casos ajustaron (Jalisco y Sonora) y los otros tres no; en el tercer decil dos casos ajustaron (Nuevo León y Michoacán) y uno no ajustó; en el último segmento uno no ajustó y el otro falló por un escaño (Distrito Federal).

Era previsible que en los congreso con pocos escaños fuera más difícil el ajuste de los espacios y que en los medianos y grandes fuera más accesible; sin embargo, hay un caso

grande, de hecho, es el congreso con más escaños de todos (Estado de México, 75 curules) en el que la asignación no ajustó. Por el contrario, hay un congreso sumamente pequeño (Colima, 25 escaños) en el que ajustaron los datos, lo que obliga a plantearse una pregunta: ¿cómo pueden explicarse estos resultados, independientemente de la lógica de la hipótesis? Una primera respuesta posible es la relación entre escaños de mayoría relativa y representación proporcional; sin embargo, al realizar el cálculo esto tampoco es significativo, ya que en el Estado de México la relación es de 45 escaños de mayoría (60% del total) frente a 35 de RP (40%) y en Colima la relación es de 16 de mayoría (64% del total) frente a 9 de RP (36%).

Una explicación alterna se obtiene cuando se revisan con más detalle los resultados electorales, especialmente del estado de Colima. En este caso dos partidos políticos concentraron más del 70% de los votos y entre ambos partidos se repartieron los 16 escaños de mayoría (PAN: 10 y PRI: 6) con lo que dejaron abierta la posibilidad para que las 9 curules de RP fueran repartidas entre los demás partidos que rebasaron el umbral legal. De hecho, el PRI como segundo partido fue el más beneficiado con los escaños de RP y cuatro partidos más accedieron al reparto de curules plurinominales.

Al revisar los otros cuatro estados que ajustaron y, parcialmente, el Distrito Federal, se observa una situación similar a la de Colima: son casos donde hay una relación de escaños de mayoría y RP cercana a la proporción 60/40, además de presentar una concentración de votos y escaños de MR en dos fuerzas políticas, aunque los nombres de cada una de ellas sean variantes para cada estado. Esto nos apunta que si bien el tamaño del congreso es un factor, es necesario considerar algunos otros más como la relación entre mayoría y RP, además de la pauta de votación. Esto segundo es problemático porque es contingente, nos explicamos.

Considerar que el ajuste de la proporcionalidad en una asamblea sea producto de las pautas de votación implica que no hay forma de prever los posibles efectos que se generarán con resultados diversos y que, entonces, hay que atenerse a todos los cambios posibles. Esto es poco sistemático, por lo que más bien habría que discutir las fórmulas y los procedimientos

que se presentaran, porque de no darse unos resultados específicos, tampoco se hubieran obtenido los ajustes resultantes. Esto nos lleva a la polémica central de las variables de los sistemas electorales: si es que es posible generar resultados determinados a favor de algún partido político a partir de variables previamente diseñadas.

En los casos bajo análisis está claro que la combinación de un procedimiento inicial, asignación directa, con pocos escaños por repartir y con un límite de sub representación genera desajustes fuertes, a tal punto que incluso en el caso que se tenía más curules para el reparto (Estado de México) también se presentó la distorsión, lo que indica que la combinación de factores sí alteró la conformación de los congresos locales.

Es claro que ya es tiempo poner a debate hacia dónde se quiere dirigir al sistema electoral y, en específico, a las fórmulas electorales, porque lo que los resultados de 2015 muestran es que con las reglas actuales se vuelve sumamente dificultoso el procedimiento de asignación y que cuando se logra aplicar genera distorsiones e inconsistencias notables.

CONSIDERACIONES FINALES: PROBLEMAS DE APLICACIÓN Y ALTERNATIVAS

Consideramos que se presentan varios problemas en la asignación de escaños de representación proporcional en los congresos mexicanos: de aplicación, de proporción y de representación. El problema de aplicación es que, al no existir un criterio definido, los órganos electorales llevan a cabo asignaciones francamente polémicas que suelen ser muy discutibles, sino es que completamente cuestionadas; de hecho, las impugnaciones tanto a los acuerdos de los consejos como las sentencias de los tribunales locales y de las salas regionales dan cuenta de los muchos problemas de aplicación que entraña la falta de un criterio determinado para la asignación de escaños.

Otro problema que se muestra tanto con los resultados electorales como los datos de los ejercicios es el de la proporcionalidad. Está claro que por la falta de criterio no se comprende que se busca con la RP y menos aún si el sentido es generar congresos proporcionales o mayoritarios, porque a pesar de las declaraciones normativas, en varios

casos las asambleas quedaron dominadas por partidos que con la mayoría relativa de los votos terminan consiguiendo la mayoría absoluta de los escaños, producto de los diversos procedimientos de asignación.

El tercer problema es el de la representación, que se ha generado porque la cantidad de partidos políticos y el número de aquellos medidos por el índice del número efectivo electoral y legislativo se modifica radicalmente. Si bien el índice electoral es comprensible que se mueva con los votos de los ciudadanos, no es lógico que el índice legislativo se modifique de forma radical frente al electoral, y mucho menos cuando se supone que hay dos cláusulas o garantías mínimas: el límite a la sub representación y la asignación directa, las que tendrían que beneficiar de forma inmediata a los partidos pequeños para que tuvieran escaños; sin embargo, esto no fue así, ya que los resultados tendieron más bien a agregar escaños a los partidos medianos y los mayoritarios, el límite a la sub representación benefició a otros partidos políticos.

Del análisis de los datos se desprende que con la reforma 2014 se ha creado un sistema electoral que no es y no puede ser funcional en su forma actual. La combinación de tres factores: el pequeño tamaño de los congresos locales (y, más específicamente, bajo número de escaños de RP), el mecanismo de asignación directa y el principio de subrepresentación de 8%, al generar tendencias contrarias, derivan en un sistema inviable. La situación está agravada por la tendencia importante hacia un partido dominante vía mayoría relativa y un sistema bi- o tripartidista en términos de la votación.

Las soluciones posibles para recuperar la operatividad del sistema podrían ser: 1) unificar los sistemas electorales de los estados, eliminando el paso de la asignación directa y optando por asignación mediante expectativa del congreso; 2) eliminar la regla de sub representación; 3) vincular ambas rutas y eliminar del reparto de escaños de RP a los partidos que ganaron por lo menos 2/3 partes de los distritos uninominales; 4) una última alternativa sería eliminar la diferencia entre mayoría y RP para utilizar solamente alguna fórmula proporcional que mejore tanto la presencia de más partidos en los congresos locales como la relación entre los votos que consigue cada fuerza política y los escaños que

les son asignados conforme a la regla electoral. Esta última solución implicaría dejar de utilizar un sistema combinado y aplicar un sistema unificado de RP.

REFERENCIAS

Acción de Inconstitucionalidad 22 de 2014 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN: AI 22/2014, versión estenográfica).

Alarcón, Víctor (2014), Fórmulas de representación proporcional en el DF, 1988-2012, TEDF, México.

Becerra, Ricardo y otros (1997), La reforma electoral de 1996, FCE, México.

Colomer, Josep (2004), Cómo votamos, Gedisa, Barcelona.

Constitución Política de los Estados Unidos México (CPEUM, 2014).

De la Cruz Carrillo, Omar (2013), “¿Imparcialidad en los Institutos Electorales? Los casos del Estado de México y Guerrero, 2009-2011” en Andamios, vol. 10, núm. 23 (tercer cuatrimestre), UACM, México.

Emmerich, Gustavo y Canela, Jorge (2012), La representación proporcional en los legislativos mexicanos, TEPJF, México.

Gilas, Karolina y Medina, Luis Eduardo (2013), Manual de representación proporcional, TEPJF, México.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE, 2014).

Medina Torres, Luis Eduardo (en prensa), La gobernanza electoral mexicana en la reforma política de 2014, TEPFJ, México.

Medina Torres, Luis Eduardo y Ramírez Díaz, Edwin Cuitláhuac (2015), “Electoral governance: more than just electoral administration” en Mexican Law Review, Vol. VIII, núm. 1, UNAM, México.

Nohlen, Dieter (1998), Sistemas electorales y partidos políticos, FCE, México.

Recurso de Reconsideración 892 de 2014 de la sala superior (SUP-REC-892/2014).

Recurso de Reconsideración 936 de 2014 de la sala superior (SUP-REC-936/2014).

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000), Principio de proporcionalidad en materia electoral, SCJN, México.