

Los efectos del sistema electoral en la representatividad de los municipios en México

Marcela Ávila-Eggleton

Doctor en Ciencia Política
Universidad Autónoma de Querétaro
marcela.avilaeggleton@uaq.mx

Ponencia preparada para su presentación en el XXVIII Congreso Internacional de Estudios Electorales: Los Desafíos Globales de la Gobernanza Electoral. Ciudad de México, 22 al 25 de agosto de 2017

TEMA I. Procesos electorales comparados. Coordinador: Leonardo Valdés Zurita

Los efectos del sistema electoral en la representatividad de los municipios en México

Marcela Ávila-Eggleton

I. Introducción

El debate en torno a la representación política se centra en dos elementos. Por un lado, los procedimientos, es decir, los mecanismos a través de los cuales los representantes son electos; y por otro, la sustancia, entendida como la forma en que los representantes cumplen con sus funciones. Para fines de este trabajo, el estudio de la representación se centra en los procedimientos, en lo que Bernard Manin (1997) denomina “principios del gobierno representativo”, es decir, en los arreglos institucionales que determinan la forma en que los votos se traducen en escaños.

Partiendo de la premisa de que las instituciones —entendidas como el conjunto de reglas que regulan la interacción social— importan, este trabajo busca comprobar que a pesar de que la participación electoral sea amplia y los ciudadanos gocen de libertades políticas, si los mecanismos de elección de autoridades, es decir, los sistemas electorales, no son adecuados, el principio de representación se distorsiona. Los sistemas electorales importan porque son el vínculo que conecta las preferencias de los ciudadanos con las opciones de política elegidas por los gobiernos. Son diseñados por actores políticos y, una vez en funcionamiento, tienen consecuencias políticas —y efectos distributivos diferentes (Knight, 1992)— para esos actores.

Este trabajo, es un primer borrador de carácter descriptivo con miras a desarrollar una investigación a fondo a partir del análisis de los efectos del sistema electoral en el sistema de partidos, partiendo del supuesto de que los efectos de los sistemas electorales dependen, en gran medida, de la estructuración del sistema de partidos, no en términos numéricos sino de su arraigo en la sociedad y del contexto en que se desarrollan (Nohlen, 2005).

II. Los sistemas electorales municipales en México.

Mucho se ha escrito sobre los efectos de los sistemas electorales en el sistema de partidos, sin embargo, poco se ha hecho sobre el caso de los sistemas electorales municipales. El primer aspecto al que se debe recurrir es si se trata de un modelo único de sistema electoral, o bien, se trata de treinta y un sistemas distintos —sin considerar el caso de la Ciudad de México que, por su organización política, responde a elementos distintos— que se insertan dentro de lo que la teoría denomina sistemas mixtos.

Los sistemas electorales mixtos se caracterizan por combinar los principios de mayoría y de representación proporcional en la conversión de votos en escaños. Estos sistemas conjugan, por un lado, la posibilidad de identificar a los candidatos, característica de distritos uninominales con MR y voto nominal¹ y por el otro, la representatividad partidaria, posible en distritos plurinominales con RP y voto por lista². Este tipo de sistemas, tienen como finalidad utilizar la RP para compensar la desproporción de la elección producida por el uso exclusivo del principio de MR o bien personalizar la representación y hacer identificable a los candidatos mediante la elección de escaños uninominales en sistemas que previamente eran exclusivamente proporcionales con voto por lista.

Los sistemas electorales mixtos se derivan de una categoría más amplia conocida como *multiple-tier electoral system*, es decir, de múltiples fases. Un sistema utiliza múltiples fases si los escaños están distribuidos en dos o más tipos de distritos traslapados.

La particularidad que distingue a los sistemas mixtos como parte del universo de sistemas de múltiples fases es que una fase asigna escaños nominalmente mientras la otra lo hace por listas. Usualmente, cada votante tiene la opción de emitir votos separados en cada fase, es decir, un voto nominal y un voto por lista (Shugart & Wattenberg, 2001: 10-13). En el prototipo de sistema mixto, la mitad de los escaños de la asamblea se eligen en distritos uninominales y la otra mitad a partir de listas de partidos bajo el principio de RP. Sin

¹ El voto nominal es aquél que el elector emite por un determinado candidato y el candidato ganador es aquél que obtuvo el mayor número de votos.

² El voto por lista es aquél donde el elector vota una lista de candidatos cuyo orden es determinado por el partido político al que corresponde. Existen algunos casos donde el elector tiene la facultad de determinar el orden de preferencia de los candidatos de la lista (listas abiertas).

embargo, existen múltiples variaciones dentro de la clasificación general de los sistemas mixtos³.

Usualmente, la fase nominal se aplica en distritos uninominales, aunque existen sistemas mixtos donde la fase nominal se da en distritos plurinominales (como es el caso de los sistemas electorales municipales en México), el punto central para que un sistema califique como mixto es que debe haber una fase donde el voto nominal sea el único método a partir del cual los candidatos ganen escaños en esa fase. En este contexto, se entiende al sistema mixto como aquel que tiene una fase nominal y por consiguiente, una fórmula mayoritaria, así como una fase donde los miembros son electos por listas de partidos.

Dado que los sistemas mixtos combinan de distinta forma estas dos fases traslapadas, el funcionamiento y las consecuencias de los sistemas mixtos dependen de si se han inclinado más hacia el principio mayoritario o hacia el proporcional. Shugart & Wattenberg (2001) identifican dos subtipos dentro de los sistemas mixtos, dependiendo de su tendencia hacia lo mayoritario o lo proporcional, denominados como sistemas mixtos mayoritarios (mixed-member majoritarian, MMM por sus siglas en inglés) y sistemas mixtos proporcionales (mixed-member proportional, MMP por sus siglas en inglés). Lo que separa los MMM de los MMP es la presencia o ausencia de vínculos entre las fases. La vinculación entre las fases se refiere a la forma en que los votos son transferidos de la fase nominal a la fase de lista o a si el número de escaños por lista que un partido recibe se basa en el número de escaños que ganó en la fase nominal.

En el modelo básico de sistema mixto se da un voto nominal con fórmula de MR en un distrito con $M=1$ en la primera fase y un voto por lista con fórmula de RP en un distrito con magnitud grande en la segunda. Este modelo puede presentar dos vertientes en función del papel que juegan los escaños obtenidos bajo el principio de RP: paralelo (RP +MR) o compensatorio (RP-MR).

³ Shugart y Wattenberg (2001) muestran en este universo de sistemas mixtos 4 ejemplos: 1. Un sistema con un solo un escaño electo bajo el principio de mayoría (Israel); 2. Un sistema en donde los escaños electos bajo el principio de RP son sólo un cuarto del total (Italia); 3. Un sistema en el cual la ronda bajo el mayoritaria se elige en parte en distritos plurinominales (Venezuela) y; 4. Un sistema donde un número significativo de escaños es electo por listas pero no bajo el principio de RP (México en el pasado).

Se llama sistema “compensatorio”⁴ a aquél donde los escaños de la lista partidaria subsanan proporcionalmente a los escaños ya obtenidos nominalmente en los distritos de MR. Por su parte, se denomina sistema “paralelo” o “segmentado” a aquél donde el reparto de escaños se determina adicionando a los resultados de MR los resultados de la distribución de escaños por RP de las listas partidarias en distritos plurinominales. Es decir, se trata de dos sistemas electorales que funcionan en paralelo y que arrojan resultados con sesgos mayoritarios o proporcionales dependiendo de cuántos escaños estén en juego bajo una y otra fórmula. Por un lado se eligen escaños bajo MR, por el otro los partidos compiten por la distribución de escaños de listas partidarias. El resultado es la suma de los escaños ganados bajo ambos procedimientos.

El sistema electoral federal en México, corresponde al modelo básico de sistema mixto paralelo. Sin embargo, a nivel municipal, a pesar de que también se aplica un sistema mixto, se responde a un sistema de dos fases que conjuga un voto por lista bajo la fórmula de MR en distrito plurinomial, donde el partido que gana la mayoría relativa gana la presidencia municipal, la sindicatura y las regidurías de MR y en la segunda fase, un voto por lista bajo la fórmula de RP donde el resto de los partidos obtienen regidurías —y en algunos casos, sindicaturas adicionales— en función de los votos obtenidos.

Los Sistemas Electorales Municipales (SEM) en México se articulan a través del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Orgánicas Municipales y los Códigos o Leyes Estatales Electorales.

A pesar de que tras una ley general, cada estado tiene su propia legislación, el artículo 115 constitucional establece pautas que definen algunas de las principales características de los SEM. Los treinta y un estados se dividen al interior en municipios, gobernados por ayuntamientos de elección popular directa. Los Ayuntamientos son órganos colegiados y deliberantes, constituidos por un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que, en función de su población, señale la legislación del estado⁵.

⁴ Nohlen (1998) los denomina como “sistema proporcional personalizado” .

⁵ Para fines de este trabajo no se consideran los municipios gobernados por usos y costumbres.

Los modelos de representación que utilizan los municipios están determinados por una decisión de diseño electoral tomada por el estado al que pertenecen y limitada por la legislación federal. Los municipios no tienen facultades para decidir el tipo de sistema electoral que utilizarán de modo que todos los municipios del estado —salvo aquellos que eligen autoridades bajo el sistema de usos y costumbres y que no forman parte de este estudio— se rigen por el mismo sistema electoral. Sin embargo, a pesar de lo anterior, existen algunas variables, como el tamaño del ayuntamiento en función del número de miembros y la proporción de escaños de MR y RP que, a partir de las características políticas de cada municipio, generan efectos o consecuencias políticas distintas.

La mayoría de las características de los sistemas electorales municipales se encuentran en los Códigos o Leyes Estatales Electorales. Entre los elementos principales destacan el número de síndicos y regidores —por principios de mayoría y representación proporcional— que corresponden a cada municipio, los requisitos para participar en la repartición de regidurías —y en algunos casos, sindicaturas— por el principio de representación proporcional, el tipo de fórmula electoral y los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, entre otros.

Como se señala anteriormente, dos de las variables que generan efectos diversos en el sistema de partidos son el tamaño del cabildo (medido en términos del número de síndicos y regidores que lo integran) y, la proporción de cargos de MR y RP. Si bien la legislación de cada entidad establece dichos lineamientos, una primera observación, no menor, es que los criterios tanto para el tamaño como para la proporción de cargos de MR y RP no responde a criterios claros, no sólo si comparamos los treinta y un estados sino, también, al interior de cada municipio. La siguiente tabla muestra los criterios utilizados por los estados para definir el tamaño del Ayuntamiento.

TABLA 1. Criterios para tamaño de Ayuntamiento

CRITERIO	ESTADOS
MUNICIPIO	Baja California Sur, Campeche, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sinaloa.
POBLACIÓN	Baja California, Chiapas, Chihuahua, Colima, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León, Oaxaca, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas
MIXTO	Puebla

FUENTE: Elaboración propia con base en la legislación de las entidades.

A pesar de los distintos mecanismos utilizados, en la mayoría de los casos no se alcanza un equilibrio adecuado en la relación tamaño del ayuntamiento-población y se observa una gran disparidad entre el tamaño del municipio en función de su población y el del Ayuntamiento⁶.

En lo que respecta a la figura del síndico, se puede observar que, si bien, en la mayoría de los estados existe únicamente un síndico, hay algunas entidades que contemplan la existencia de dos o más dependiendo del municipio y algunos establecen requisitos o funciones específicas

Otro de los elementos del sistema electoral que varía en buena parte de las entidades federativas es el umbral o porcentaje mínimo de votos requerido para participar en la

⁶ Para Acedo y Saiz (1997), la falta de un equilibrio entre los estratos de los municipios en cuanto a la relación que guardan el número de integrantes del ayuntamiento frente al número de pobladores son resultado de tres factores: "A) La heterogeneidad e la distribución de población entre los municipios y el número de municipios condicionan las posibilidades de lograr una adecuada estratificación. B) En prácticamente todas las legislaciones, está presente la crónica tendencia político-institucional a concebir y establecer ayuntamientos muy pequeños, así vemos cómo, para el estrato de mayor rango poblacional que incluye a los municipios más urbanos y densamente poblados, se les asigna un tamaño de ayuntamiento pequeño en sí mismo, que resulta insuficiente como punto de partida para establecer ayuntamientos de menor tamaño para los restantes estratos, que presenten diferencias de tamaño proporcionales a las diferencias en los rangos poblacionales entre los estratos. C) En las legislaciones, son frecuentes las estratificaciones mal diseñadas producto de un ejercicio poco riguroso o de una cultura política estatal que no otorga la debida importancia a los ayuntamientos. Estos mismos factores explican que las distorsiones en la relación población-ayuntamiento varíen enormemente entre los mismos estados" (Acedo y Saiz, 1997:45).

repartición de regidurías —y en su caso sindicaturas— de representación proporcional, lo que, evidentemente incide de manera importante en el sistema de partidos.

TABLA 2. Umbral electoral

UMBRAL	FRECUENCIAS
1.5	4
2	4
2.5	1
3	17
3.5	1
4	1
6	1

FUENTE: Elaboración propia con base en la Legislación Electoral local.

Como muestra la tabla, el umbral va desde 1.5 por ciento de los votos en Morelos, Nayarit, Sonora y Tamaulipas hasta el 6 por ciento en Oaxaca. La tabla no incluye datos de los estados de Nuevo León y Yucatán porque los umbrales varían en función del número de regidores a elegir y de los votos de cada partido o candidato independiente.

A partir del umbral electoral, la asignación de regidurías de representación proporcional se clasifica en dos grupos. En un grupo se ubican aquellas entidades en las que, por el simple hecho de tener una votación por encima del umbral, se accede a regidurías y, el segundo, donde cubrir el umbral significa, únicamente, que entran a la competencia por regidurías, esto es, una vez cubierto el umbral se deben cubrir con los requisitos de la fórmula.

En lo que respecta a la Fórmula Electoral, se identifican cuatro modalidades generales:

FÓRMULA TIPO 1.

Todas las regidurías se asignan bajo el principio de representación proporcional. Fórmula utilizada es Cociente Natural y Resto Mayor.

- San Luis Potosí (en cada municipio se asigna una regiduría de MR y las demás son por RP).

FÓRMULA TIPO 2.

Fórmula de Cociente Natural y Resto Mayor. Establece que las regidurías de RP se asignan a los partidos que hayan cubierto el umbral, a **excepción del partido mayoritario**.

FÓRMULA TIPO 3.

Fórmula de Cociente Natural y Resto Mayor **precedida de una primera ronda** de asignación de regidores a **todos los partidos, excepto el mayoritario**, que cubran el umbral requerido.

FÓRMULA TIPO 4.

Rondas sucesivas de asignación en orden decreciente de la votación.

La siguiente tabla muestra las frecuencias para cada una de estas modalidades:

TABLA 2. Fórmula de asignación

TIPO DE FÓRMULA	FRECUENCIA
1	6
2	13
3	9
4	1

FUENTE: Elaboración propia con base en la Legislación Electoral actualizada a diciembre de 2005.

Como puede observarse, el criterio más utilizado es el tipo 2: asignar a quienes hayan cubierto el umbral (excepto el partido mayoritario). El segundo más utilizado es esta misma asignación, precedida de una ronda de asignación a todos los que hayan cubierto el umbral excepto el mayoritario. Hay seis entidades donde todas las regidurías son distribuidas por el principio de RP (con una salvedad en San Luis Potosí). Hay un caso, Yucatán, con rondas sucesivas de asignación pero la ley no contempla un umbral fijo sino que éste varía en función del tipo de regidurías que hay y el porcentaje de votos de los partidos o candidatos independientes.

Con base en las características antes expuestas y las particularidades que la legislación establece para cada entidad y/o municipio, el trabajo pendiente se centra en la propuesta de un modelo explicativo que permita estudiar los efectos políticos que tienen los sistemas electorales en el sistema de partidos.

Versión preliminar. No citar

Referencias bibliográficas

Acedo, B. & Saiz, M. (1997), *Diagnóstico de la Integración de los Ayuntamientos: Base Jurídica y Desempeño Electoral*. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.

Cox, K. E., & Schoppa, L. J. (2002). Interaction Effects in Mixed-Member Electoral Systems. *Comparative Political Studies*, 35(9), 1027-1053. doi:10.1177/001041402237505

Knight, J. (1992) *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.

Nohlen, D. (1998). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos* (2nd ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

_____. (2005). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (2nd ed., Estudios Jurídicos) (C. Zilla, Ed.). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Shugart, M. S. & Wattenberg, M. P. (2001), *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* New York: Oxford University Press.