

EN TORNO A LA REFORMA ELECTORAL

SUMARIO: 1. *Institucionalización jurídica de los partidos políticos.* 2. *Los partidos políticos y la Constitución mexicana.* 3. *El actual sistema electoral.* 4. *Cámara de Diputados y representación proporcional.* 5. *Los distritos y las circunscripciones.* 6. *Las Legislaturas locales.* 7. *La representación proporcional y los municipios.*

Las reformas constitucionales y legales recientemente aprobadas inciden, de manera central, en el sistema de partidos políticos en nuestro régimen electoral, temas ambos poco explorados por razones diversas en el derecho constitucional mexicano. Los partidos no merecieron hasta hace poco una regulación especial de parte de nuestra norma primaria, eran los grandes ausentes de la ley fundamental. Los sistemas electorales no eran examinados en detalle, en virtud de que habíamos estado afiliados tradicionalmente al sistema de mayoría relativa, cuya comprensión no ofrecía grandes complicaciones.

1. Institucionalización jurídica de los partidos políticos

Si se lanza una leve mirada a su evolución histórica, podemos afirmar que en muchos países durante un largo lapso los partidos políticos se desarrollaron al margen de la constitución y aun de la legislación ordinaria. Sin embargo, ha sido en los últimos años cuando se observa un fuerte despliegue hacia la institucionalización jurídica de tales asociaciones.

Las primeras tentativas para encuadrar jurídicamente a los partidos, coincidieron con el apogeo de la constitucionalización de los Estados que se produjo luego de la Primera Guerra Mundial. Esta situación tuvo su característica más saliente, como afirmó Mirkine Guetzevitch, en la tendencia llamada de la racionalización del poder, o sea, la propensión dirigida a "someter al derecho todo el conjunto de la vida colectiva", con lo cual el orden jurídico amén de contener las conquistas realizadas o anheladas, incluiría también en su recinto ciertas instituciones sociales hasta entonces marginadas.

A pesar de esta tendencia, justo es admitir que hasta antes de la Segunda Guerra Mundial fueron contados los casos de normación constitucional de los partidos y de materias afines a ellos. Entre los documentos de aquella época que se referían a los partidos destacan,

entre otros, los siguientes: Constitución alemana de 1919, artículos 124 y 130; Checoslovaquia, de 1920, artículo 19, a su vez reglamentado por la Ley de 20 de febrero de 1920; Unión Soviética, de 1936, artículo 126; Cuba, de 1940, artículo 102.

Tras la segunda conflagración universal, ya no se pudo desconocer el impacto de los partidos políticos en el ámbito estatal. El tabú se rompió. Una silenciosa revolución comenzó a operarse en el campo del derecho, apareciendo diversas referencias a las asociaciones partidarias en las constituciones. En Europa las cartas magnas tocan ahora con frecuencia el tema partidista, cual es el caso de los siguientes textos: Italia, de 1949, artículo 49; Alemania, de 1949, artículo 21; Alemania Oriental, del mismo año que fue la anterior, artículo 82; Francia, de 1958, artículo 4. Por lo que respecta a Latinoamérica, existe una inclinación muy marcada a la normación de los partidos en los ordenamientos jurídicos máximos, sobre todo, dicha inclinación se manifiesta con vigor en las últimas décadas. Un buen número de constituciones latinoamericanas ha dado cabida a la reglamentación de los partidos, sea mediante un capítulo expreso o a través de una sección especial: Brasil, Título II, Capítulo 30, artículo 152; Guatemala, Título I, Capítulo 5º, artículos 27 y 33; Honduras, Título I, Capítulo 4º, artículos 37 y 39; Paraguay, Capítulo 5º, Sección 5, inciso b), artículos 117 y 121; Bolivia, Título IX, Capítulo 2º, artículos 220 y 224. Otros textos son menos extensos, se concretan a reconocer la libertad de formar partidos, introducen instituciones para hacerlos funcionar o establecen ciertas reglas electorales conectadas con ellos; Ecuador, artículos 74-75; El Salvador, artículos 24, 33-34; Nicaragua, artículos 316, 320-324, 328-329; Venezuela, artículo 114; Panamá, artículos 124-125; Cuba, artículo 102.

2. Los partidos políticos y la Constitución mexicana

Nuestro país se ha sumado, con las reformas que se acaban de aprobar en diciembre de 1977, a este movimiento de institucionalización jurídica de los partidos políticos. Este es un aspecto de la reforma electoral que consideramos de suma importancia y que significa un avance para nuestro derecho político, en cuanto una parte substancial de la constitución vigente como son los partidos, se incorpora a la constitución escrita para recibir adecuada reglamentación. Cierto que ya desde el año de 1963 se había establecido en el artículo 54 el sistema de diputados de partido y que en 1971 había sufrido algunas modificaciones, pero ahora la regulación jurídica que reciben los partidos en el artículo 41 constitucional es más amplia y establece

convenientes garantías para el desarrollo de sus actividades, aspectos ambos que complementa la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales en sus artículos 19 a 73.

Antes de su reforma, el artículo 41 era una norma complementaria de la forma de gobierno relacionada con el sistema federal y la supremacía de la constitución, pero ahora con las adiciones que ha recibido es el precepto primordial en lo que a partidos se refiere. Veámos los párrafos que fueron agregados: 2o. establece el concepto de partido, al cual entiende como una "entidad de interés público"; 3o. funciones de partido, que consisten en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y organizar a la ciudadanía, para hacer posible su acceso al poder público; 4º, establece la exigencia de que los partidos cuenten con un mínimo de elementos para sus actividades electorales; 5º otorga derecho a los partidos para usar, en forma permanente, los medios de comunicación; 6º concede a los partidos políticos nacionales el derecho a participar en las elecciones municipales y estatales.

Una breve observación haremos respecto de las adiciones al artículo 41. Tales agregados, en buena técnica jurídica, están en un lugar inapropiado, su ubicación correcta es el artículo 9º constitucional, que se refiere al derecho de asociación, y el partido político como una de las manifestaciones de este derecho, debió quedar definido y enumeradas sus garantías en adiciones a dicho precepto. Para el artículo 41, en cambio, debió haberse hecho una adición con otro enfoque, donde se recogiera la idea contemporánea de los partidos como "correas transmisoras" o "intermediarios entre el pueblo y gobierno", que es una idea que en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas constitucionales está claramente expuesta, cuando se dice que los entes partidarios "contribuyen a la soberanía popular y al régimen representativo", tópicos relacionados con la forma de gobierno, que en los artículos 39, 40 y 41 se tratan sistemáticamente.

3. El actual sistema electoral

Se ha configurado en el país, en los artículos 52, 53, 54 y 115 fracción 3a. último párrafo, un sistema electoral de carácter mixto que se distingue por ser predominantemente mayoritario, pero atemperado o complementado por la representación proporcional.

Para comprender el actual sistema electoral, conviene recordar que desde un punto de vista teórico dos son, básicamente, los sistemas electorales: de mayoría y de representación proporcional.

En el sistema de mayoría, se impone el que alcanza el mayor número de votos, eliminándose los sufragios emitidos a favor de las minorías o candidatos perdedores. Este tipo de régimen es el que prevalece en Gran Bretaña, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Francia. En México, a pesar de las reformas aprobadas, continuamos fieles al sistema de mayoría relativa que es el procedimiento que se utiliza para elegir al titular del ejecutivo federal, a los miembros del senado y a la mayoría de los diputados federales, a los gobernadores de los estados, a la mayoría de los miembros de las legislaturas locales y a las autoridades municipales.

En el sistema de representación proporcional, a diferencia del anterior, se pretende que participe en el ejercicio del poder público tanto la mayoría, como las minorías que no lograron la victoria, en otras palabras, que los partidos estén representados en proporción a su fuerza electoral. El sistema se aplica en varios países, entre otros, Austria, Bélgica, Finlandia, Alemania Federal, Portugal, Suiza, Dinamarca, Noruega, Suecia, Irlanda y Malta. Singular interés tiene para nosotros el régimen electoral alemán, pues con las recientes reformas hemos quedado muy cerca de él; en efecto, en aquel país se eligen los miembros del **Bundestag** por dos caminos distintos: fórmula mayoritaria en distritos uninominales y distritos plurinominales sobre la base de los **lander**, lo cual tiene bastante coincidencia con el sistema que próximamente practicaremos en México, en donde también habrá diputados de mayoría procedentes de los distritos uninominales y diputados de representación proporcional que provendrán de las circunscripciones plurinominales.

4. Cámara de Diputados y representación proporcional

Cuando entre en vigor el sistema electoral aprobado, la composición del órgano federal denominado Cámara de Diputados tendrá que variar sensiblemente. En efecto, de acuerdo con el artículo 52 constitucional, la referida Cámara se integrará por 300 diputados electos según el principio de la mayoría relativa y hasta 100 miembros electos según el principio de la representación proporcional.

La novedad más importante que establece el artículo 54 es, sin lugar a dudas, la introducción del principio de la representación proporcional que se aplicará a los restantes cien diputados que formarán parte de la Cámara.

Dentro de la representación proporcional encontramos dos tipos

de sistemas: sistemas empíricos y sistemas racionales (estos últimos también llamados orgánicos). Aparecieron primero los empíricos, que son también los más rudimentarios, funcionan condicionando el voto o atribuyendo un número determinado de escaños para la mayoría y la minoría; diversas modalidades existen en esta categoría: voto limitado; voto acumulado; voto graduado; voto alternativo y cuota fija. Por lo que se refiere a los sistemas empíricos, que son mucho más sofisticados, se basan en el llamado cociente electoral, que un destacado propulsor de este procedimiento, John Stuart Mill calificó como uno de los descubrimientos más grandes de la ciencia política; el cociente electoral, dice Linares Quintana, se obtiene dividiendo el número de votos por el de representantes a elegir, para después en la lista de cada partido se le adjudican tantos representantes como el cociente esté contenido en la cantidad de sufragios que ha logrado en la elección. Sin embargo, en la práctica jamás coinciden totalmente las operaciones del cociente electoral y siempre hay votos que sobran; para solucionar los problemas que plantean los votos residuales o comúnmente llamados "restos", se han utilizado varios métodos, entre los más conocidos se encuentran: a) Hare-Andrae o del cociente electoral simple; b) Hagembach Bischoff o del cociente rectificado; c) el de Victor D'Hondt o de la cifra repartidora.

¿Qué sistema se utilizará en el régimen electoral mexicano?

La reforma electoral coloca a nuestro régimen electoral dentro de los denominados sistemas racionales u orgánicos de la representación proporcional. En el artículo 54 se suministran las bases generales que se han adoptado para la elección de los diputados de representación proporcional; los partidos para que puedan alcanzar diputados de este tipo, según reza el citado precepto, deben cumplir con determinadas condiciones como son la participación con candidatos a diputados por mayoría, que alcancen una determinada votación mínima y que no hayan obtenido un número elevado de constancias de mayoría; se nota aquí la experiencia que nos dejó el sistema de diputados de partido, en cuanto al límite mínimo y el tope máximo. Merece particular atención la fracción II del artículo 54, allí se indica que la ley determinará las formas electorales y los procedimientos que se observarán en la asignación de diputados de partido; por su parte, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales ha acogido dos fórmulas fundamentales, que se emplearán a juicio de la comisión federal electoral: a) la representatividad mínima, artículo 158 (esta fórmula incorpora el llamado cociente electoral simple o natural); b) de primera proporcionalidad, artículo 160 (fórmula que introduce el cociente rectificado).

5. Los distritos y las circunscripciones

Un aspecto interesante de la reforma electoral será la redistribución de los distritos electorales que se hará, según lo indica el artículo 53 constitucional, dividiendo la población total del país entre 300 distritos uninominales. Para llevar a cabo tal reorganización, se tomará en cuenta el último censo general de población, con la salvedad de que en ningún caso la representación de un Estado podrá ser menor de dos diputados de mayoría.

Esta disposición entraña un justificado cambio de criterio, de ahora en adelante, habrá un número fijo de diputados que va a sustituir al dato demográfico que se utilizaba desde hace mucho tiempo. Efectivamente, nuestra ley fundamental utilizaba anteriormente como base para la composición de la Cámara de Diputados un simple guarismo, esto es, a un cierto número de habitantes correspondía un diputado, con lo cual dado nuestro explosivo crecimiento demográfico era necesario reformar frecuente e innecesariamente la ley fundamental; recordemos a este respecto las modificaciones constitucionales ocurridas en los años de 1928, 1943, 1951, 1960 y 1972, variaciones constantes que privaban de fijeza y estabilidad al precepto constitucional.

Este error en el campo constitucional, expresó don Antonio Martínez Báez, cuando compareció en audiencia pública con motivo de la reforma política, venía desde la constitución de Cádiz de 1812, por lo cual proponía que "el número de miembros de la Cámara de Diputados se encuentre consignado en el texto mismo de la ley suprema". Tal recomendación fue acogida como se deduce de los artículos 52, 53 y 54 constitucionales; así próximamente tendremos como máximo el número de 400 diputados, que estimamos es una cantidad que no debe ya aumentarse, si no se quiere hacer impracticable y antifuncional el órgano legislativo federal denominado Cámara de Diputados.

Otro aspecto que introduce un cambio al régimen electoral es la creación de las llamadas circunscripciones plurinominales, que según dice el artículo 53 constitucional, segundo párrafo, podrán ser hasta cinco; a su vez la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, en el artículo 154, señala que corresponderá a la Comisión Federal Electoral determinar en el mes de enero del año de la elección, el número, el ámbito y la magnitud de las circunscripciones plurinominales.

El ciudadano se encontrará en las próximas elecciones federales con el famoso sistema del doble voto, que también tiene antecedente en el sistema electoral alemán. Exliquemos un poco la situación. De

acuerdo con el artículo 54 constitucional, cada partido político nacional está obligado, en primer lugar, a acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales, pero no sólo eso, sino que tiene el deber también de presentar listas regionales para los candidatos a diputados en las circunscripciones plurinominales; en consecuencia, el ciudadano, en la casilla, se encontrará con dos boletas para elección de diputados: en una estarán los nombres de los candidatos uninominales y de sus partidos correspondientes, y en la otra la lista de todos los candidatos de representación proporcional que cada partido presenta en esa circunscripción, lo cual se traduce en que dicho ciudadano tendrá que votar por dos ocasiones, una por el candidato uninominal de sus preferencias y otra por la lista del partido de sus simpatías. En este contexto se entiende que el artículo 55, haya sido reformado en su fracción III, para exigir al candidato a diputado el origen o la vecindad en la entidad federativa, tanto para el distrito uninominal como para la circunscripción plurinominal.

Este mecanismo suena bastante complejo y da lugar a lo que, a nuestro juicio, es el reto fundamental de la reforma electoral: su hasta ahora desconocimiento y alarmante falta de penetración. Bastante difícil creo que sea para el ciudadano común y corriente enterarse en forma cabal del contenido mínimo de la reforma en cuanto que la información que está recibiendo le ha de ocasionar, en el mejor de los casos, serias confusiones. Hasta el momento los sectores interesados se han conformado con alabar o criticar la reforma electoral, pero sin llegar a describirla con objetividad y menos a explicar las razones que dan lugar a sus hasta hoy superficiales criterios. Es necesario levantar la mira, que la reforma electoral se exponga en todos los foros y penetre de manera efectiva en el elector medio.

6. Las Legislaturas locales

De acuerdo con el artículo 115 fracción III último párrafo, la reforma electoral alcanzará también a las legislaturas locales, en las cuales la constitución recomienda que la legislación que se expida introduzca el sistema de "diputados de minoría".

¿Cuál era la situación hasta ahora de las legislaturas locales?

Para sus legislaturas, 20 Estados habían establecido ya el sistema de diputados de partido y sólo faltaban 11 por consagrarlo. Habían ya incorporado el sistema de diputados de partido los siguientes Estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Durango, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Pue-

bla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz; Yucatán y Zacatecas. Las demás entidades hasta enero de 1968 no se habían acogido al viejo sistema de diputados de partido.

¿Qué va a suceder ahora en las entidades?

La propia frase "sistemas de diputados de minoría", parece emplearse por el texto constitucional de manera deliberadamente ambigua, caben en ella tanto los diputados de partido como los de representación proporcional. De ahí que creamos que el futuro de esta disposición, dependerá en buena parte de la respuesta de las autoridades locales, del viejo problema de los grupos de presión locales y de la manera en que responda, en general, la ciudadanía de cada entidad.

De cualquier manera, juzgamos muy conveniente que en los órganos legislativos locales se trate de introducir la participación de la oposición. En las legislaturas de los Estados, como es bien sabido, existe un nivel de sumisión respecto del gobernador que alcanza, en ocasiones, niveles de escándalo. Ojalá se comprenda el espíritu de la reforma constitucional y nuestras legislaturas locales dejen de ser recintos donde no se escuchan voces disidentes y, consecuentemente, se abran al juego democrático.

7. La representación proporcional en los municipios

Para los municipios del país, la reforma indica en el propio artículo 115, fracción III, párrafo último, que deberá introducirse la representación proporcional en ayuntamientos cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

Significa lo anterior que las reformas van a llegar a los municipios más poblados del país que, de acuerdo a proyecciones fundadas, serían los siguientes: Aguascalientes, Tijuana, Saltillo, Torreón, Chihuahua, Ciudad Juárez, Durango, León, Acapulco, Guadalajara, Zapopan, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcoyotl, Tlalnepantla, Toluca, Morelia, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de los Garza, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Culiacán, Ahome, Guasave, Mazatlán, Hermosillo, Cajeme, Veracruz, Mérida, Tampico y Municipio del Centro en Tabasco.

La reforma constitucional en materia municipal se refiere explícitamente sólo a los municipios más populosos, en razón de que en ellos el escenario político es mucho más amplio y se presta para una participación más efectiva de los partidos de oposición; si se quisiera aplicar en municipios demasiado pequeños, se correría el riesgo de que los odios aldeanos y las rivalidades que son a veces hasta familiares, provocaran una notoria falta de unidad en el mando y consis-

tencia institucional en el ayuntamiento. Pero tal juicio, en manera alguna significa que lo dispuesto en el artículo 115 constitucional para la representación proporcional de los ayuntamientos sea una barrera infranqueable, pues bien es sabido que la ley fundamental se dedica a proporcionar los elementos mínimos de convivencia de un pueblo, pero de ninguna manera prohíbe que los ordenamientos locales mejoren y establezcan normas más propicias para tal convivencia, de ahí que en los Estados puedan instrumentarse iniciativas que apliquen la representación proporcional a municipios de menos de 300 mil habitantes, tal actitud será completamente jurídica y constitucional, aunque también dependerá de la sensibilidad política de las autoridades locales.

La reforma del artículo 115 es pues un intento de introducir la reforma política a los municipios, sin embargo, deja subsistente el problema económico y fiscal de éstos, que sigue siendo el prioritario. El municipio mexicano, de trayectoria accidentada y apasionante, sigue esperando su transformación radical, por ahí debe empezar una auténtica reforma política y de carácter social. Cuando examinamos cualquier sistema político tenemos que acudir al municipio a manera de termómetro, dado que es el pequeño cosmos donde se reflejan todos los problemas sociales, en él encontramos lo que afecta de manera más directa y visible al ciudadano.

Salvador VALENCIA CARMONA