

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO

Jesús OROZCO HENRÍQUEZ

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es ofrecer un panorama sobre la evolución y perspectivas de reforma del sistema representativo federal mexicano en el marco del Bicentenario de nuestra Independencia nacional y el Centenario de la Revolución mexicana, poniendo énfasis en el análisis y efectos del amplio ciclo de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral que ha tenido lugar en nuestro país a partir de 1977, desde los albores de la “tercera ola democrática” a nivel mundial.¹ Cabe recordar que en este año se cumplen también 200 años de los primeros comicios que tuvieron lugar en territorio mexicano, con motivo de la elección de representantes ante las Cortes de Cádiz.²

¹ Véase, Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, Norman, 1991.

² De los 184 diputados de las Cortes de Cádiz, 21 fueron representantes mexicanos (quince electos en la Nueva España y seis, con el carácter de suplentes, entre los residentes en la Isla Gaditana que eran originarios de ultramar, en lo que llegaban los propietarios; finalmente, se acordó que tanto unos como otros siguieran ejerciendo sus funciones). En realidad, el 4 de octubre de 1809 hubo un antecedente comicial en la entonces Nueva España, con el objeto de elegir al diputado que la representaría ante la Junta Suprema Central y Gubernativa, establecida en Sevilla, la cual había asumido el poder “como gobierno único y legítimo de España”, ante los pactos de Bayona y la correspondiente cesión por Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón de sus derechos al trono de España y las Indias. Al efecto, se estableció que los ayuntamientos de las capitales y cabezas de partido del virreinato y de las provincias internas

Desde el citado 1977 se han aprobado las siguientes 13 reformas constitucionales: 1977 (6 de diciembre), 1981 (22 de abril), 1986 (15 de diciembre), 1990 (6 de abril), 1992 (28 de enero), 1993 (3 de septiembre), 1994 (19 de abril), 1996 (22 de agosto), 1997 (20 de marzo), 1999 (26 de febrero), 2004 (22 de julio) y 2007 (27 de septiembre y 13 de noviembre).³ Al momento de escribir estas líneas (mayo de 2010), se habla de la posibilidad de una nueva reforma constitucional en esta materia. Por lo que se refiere a la legislación secundaria, después de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977 y el Código Federal Electoral de 1987, se aprobó en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,⁴ el cual, reformado integralmente según el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 2008, junto con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 1996, con su reforma publicada el 1o. de julio de 2008, aún se encuentran en vigor.

Los cambios constitucionales y legales al sistema electoral que gradualmente han tenido lugar desde 1977 —junto con los rela-

nombraran tres individuos y, por sorteo, se extrajera uno de los tres, para que en el Real Acuerdo (esto es, la Real Audiencia, presidida por el virrey) se seleccionara una terna y, de ahí, el diputado de la Nueva España, habiendo participado en el proceso los personajes más destacados de la época (véase, García Álvarez, Juan Pablo, “México y las Cortes de Cádiz”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. I, pp. 314-316).

³ Ante el cuestionamiento de algunos por la frecuencia de las reformas al marco jurídico-electoral mexicano, cabe recordar lo sostenido por Bobbio en el sentido de que “Para un régimen democrático, estar en transformación es el estado natural; la democracia es dinámica; el despotismo es estático y siempre igual a sí mismo” (Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p.7). Sin entrar a la discusión sobre la conveniencia de que ciertas reformas se hubieren adoptado con antelación —recuérdese las críticas hacia el gradualismo que ha caracterizado al sistema político mexicano—, es pertinente destacar la voluntad política reiteradamente mostrada durante este periodo por los diversos partidos políticos en favor de los consensos respectivos.

⁴ Previamente a los tres mencionados, se aprobaron otros cinco ordenamientos electorales federales a partir de la Constitución de 1917: 1917, 1918, 1946, 1951 y 1973.

tivos a la autonomía e independencia de los organismos electorales (tanto del Instituto Federal Electoral, encargado de organizar las elecciones federales, como del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, competente para resolver los medios de impugnación que se interpongan a fin de garantizar que todos y cada uno de los actos electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad), así como al establecimiento de condiciones equitativas para la contienda electoral—, contribuyeron a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural, con elecciones competidas y la posibilidad real de la alternancia, así como la recurrencia de gobiernos divididos tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas.

Lo anterior se tradujo también en el cambio de un régimen político caracterizado por la preponderancia del Poder Ejecutivo durante casi todo el siglo XX a otro en el que el principio de división de poderes establecido en la Constitución federal funciona en la práctica, siendo relevantes al efecto diversas reformas promovidas para fortalecer tanto al Poder Legislativo como al Poder Judicial en la primera mitad del periodo mencionado.⁵ Incluso, una vez despojado el Ejecutivo de diversas facultades metaconstitucionales derivadas del régimen que caracterizaba el otrora presidencialismo mexicano —las cuales fueron identificadas y analizadas magistralmente por Jorge Carpizo en su clásico libro—,⁶ han aflorado algunas debilidades constitucionales del Ejecutivo mexicano si se le compara con las atribuciones que se le confieren a sus contrapartes en América Latina,⁷ además de diversas dificultades estructurales para la gobernabilidad democrática y eficacia

⁵ Véase, Orozco Henríquez, J. Jesús, “El sistema presidencial mexicano en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, *El sistema presidencial mexicano (algunas reflexiones)*, México, UNAM, 1988.

⁶ *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1979, 240 pp.

⁷ Véase Orozco Henríquez, J. Jesús y Zovatto, Daniel, “Alcance de los poderes presidenciales en los países latinoamericanos”, en Ellis, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2009, pp. 45-97.

de nuestro sistema presidencial, como lo ha destacado, también magistralmente, Diego Valadés,⁸ cuyo análisis excede los propósitos del presente ensayo.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

a) *De nuestra Independencia nacional a la Revolución mexicana.* El sistema electoral para presidente de la República durante este periodo fue de carácter indirecto y escrutinio mayoritario (en ocasiones, exigiéndose la mayoría absoluta y, de no conseguirse, correspondiendo al Congreso o la Cámara de Diputados elegir al presidente de entre los más votados). En efecto, desde nuestra Constitución de 1824, el Ejecutivo se depositó en un solo individuo, denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, habiendo también un vicepresidente para el caso de imposibilidad física o moral del presidente. El periodo era de cuatro años y no cabía la reelección para el periodo inmediato. Correspondía a la legislatura de cada estado (cuyos miembros, a su vez, eran elegidos en forma indirecta, en segundo grado) elegir, por mayoría absoluta, a dos individuos, de los cuales por lo menos uno no sería vecino del mismo. La Cámara de Diputados, a través de una comisión conformada por un representante de cada estado, calificaba la elección presidencial y declaraba presidente al que obtuviese la mayoría absoluta de votos; si había empate o ninguno tuviera la mayoría absoluta, la Cámara de Diputados elegía al presidente de entre los de mayor votación, quedando el otro como vicepresidente (artículos 74-94).

De manera similar, durante los regímenes centralistas, correspondía al Congreso la calificación de la elección presidencial, declarando presidente a quien hubiere obtenido el mayor número de votos entre las asambleas o juntas departamentales (por ejemplo,

⁸ Véase, entre otros, Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, 2003, 124 pp., así como *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-El Colegio Nacional, 204 pp.

según la Cuarta de las Leyes Constitucionales de 1836, éstas elegían con base en la terna conformada por la Cámara de Diputados, la cual se basaba en sendas ternas que le hacían llegar tanto el presidente de la República, en junta con el Consejo de Ministros, como el Senado y la Corte Suprema de Justicia (artículo 2o.). El periodo presidencial en esta última se amplió a ocho años, en tanto que en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843 se redujo a cinco.

El Acta de Reformas de 1847 restableció el sistema de elección presidencial previsto en la Constitución de 1824, en lo que se emitía la ley general correspondiente, previendo la posibilidad de la elección directa, aun cuando ésta no se estableció legalmente.⁹ Asimismo, suprimió la figura de la vicepresidencia. Electo presidente de la República, José Joaquín Herrera, del partido moderado, tomó posesión el 3 de junio 1848. Pese a los desastres de la guerra de intervención estadounidense, la efervescencia política y el desorden generalizado, Herrera logró concluir su encargo y en enero de 1851 entregó el poder a otro moderado que había sido elegido presidente, Mariano Arista, con lo cual, por primera vez en nuestra historia constitucional, se presentaba en México la transmisión pacífica del poder entre dos presidentes respectivamente electos (la única otra ocasión en el siglo XIX y, en general, durante nuestros primeros cien años de vida independiente, fue la transmisión del poder entre los compadres Porfirio Díaz y Manuel González, en 1880 y 1884).

Por lo que respecta a la elección de presidente, el texto original de la Constitución de 1857 preveía que era indirecta en primer grado, en los términos que dispusiera la ley electoral, estableciéndose un periodo de cuatro años, sin prohibición alguna en cuanto a la reelección. La Ley Orgánica Electoral de 1857 estableció que el Congreso de la Unión (conformado sólo por la Cámara de

⁹ El 3 de junio de 1847, el Congreso aprobó la correspondiente Ley sobre Elecciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Nación, conservando la elección indirecta en tercer grado y estableciendo modalidades ante la invasión estadounidense.

Diputados) se erigía en Colegio Electoral y procedía a hacer el escrutinio de los votos emitidos por las juntas electorales distritales para presidente de la República y, si algún candidato hubiese reunido la mayoría absoluta, lo declaraba electo, pero de no ser así, correspondía al propio Congreso, votando por diputaciones, elegir por escrutinio secreto de entre los dos candidatos que hubiesen obtenido la mayoría relativa.

Teniendo en cuenta que Porfirio Díaz se había pronunciado originalmente en contra de la reelección presidencial a través del Plan de Tuxtepec, que lo llevó a desconocer a Sebastián Lerdo de Tejada, una vez electo aquél presidente en 1877, se reformó la Constitución en 1878 para prohibir la reelección pero sólo para el periodo inmediato (propiciando que en 1880 le sucediera su compadre, Manuel González, volviendo Díaz al poder en 1884). En 1887, se permitió la reelección para el periodo inmediato, pero se prohibió únicamente para una segunda reelección consecutiva (con lo cual Díaz pudo reelegirse en 1888, aun cuando no podría hacerlo en 1892). Sin embargo, en 1890, se suprimió toda prohibición a la reelección (pudiéndose reelegir Díaz en forma ilimitada hasta 1910). En 1904, se amplió el periodo presidencial a seis años y se restableció la figura de la vicepresidencia.

Ante el triunfo de la Revolución Maderista, el periodo de seis años y la vicepresidencia se confirmaron en la reforma constitucional de 1911; asimismo, de acuerdo con los postulados del Plan de San Luis Potosí expedido por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, por el cual se llamaba a los ciudadanos a tomar las armas el 20 de noviembre siguiente para arrojar del poder a las autoridades gubernamentales, dicha reforma proscribió la reelección presidencial.

b) De la Constitución de 1917 y sus reformas. El texto original de la Constitución de 1917, tal como lo había planteado el propio Madero en su libro *La sucesión presidencial de 1910*, como base para la efectividad del sufragio, estableció la elección directa para presidente de la República y refrendó, en los términos del Plan de San Luis Potosí, la prohibición absoluta de reelección presiden-

cial. Asimismo, volvió al periodo presidencial de cuatro años y suprimió, de nuevo, la vicepresidencia.

Después del frustrado intento reeleccionista de Álvaro Obregón, para lo cual se había reformado la Constitución en 1927 a fin de permitir la reelección por una ocasión e, incluso, en 1928, para permitirla de manera indefinida, siempre y cuando en cualquiera de los casos no fuera para el periodo inmediato, se reformó nuevamente en 1933 para proscribir en forma absoluta la reelección presidencial. Por su parte, la reforma de 1928 nuevamente amplió el periodo presidencial a seis años.

Todas las leyes electorales posteriores a 1917 han establecido el escrutinio de mayoría relativa o mayoría simple para la elección directa del presidente de la República. Fue la Ley Electoral Federal de 1946 la que estableció que solamente los partidos políticos podían registrar candidatos para cualquier cargo de elección popular.¹⁰ Mientras que en la época del partido hegemónico, a partir de 1929, la oposición en su conjunto jamás rebasó el 26% (siendo la más alta la de 1952, cuando rebasó oficialmente el 25% y Miguel Henríquez Guzmán fue el principal candidato opositor), en las elecciones de 1988 y 1994, el candidato ganador del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la oposición en su conjunto obtuvieron, respectivamente, cerca de la mitad de la votación emitida. Por su parte, en las elecciones de 2000, cuando tuvo lugar la alternancia, el candidato ganador del Partido Acción Nacional (PAN) consiguió únicamente 42.5% de los votos, en tanto que en las elecciones de 2006 el ganador del PAN obtuvo menos del 35% y la diferencia con el candidato de la izquierda postulado por la Coalición Por el Bien de Todos fue de tan solo 0.56%.

¹⁰ Además, fue la que centralizó la organización de las elecciones federales (antes era competencia de las entidades federativas), con la creación de la entonces Comisión Federal de Vigilancia Electoral.

III. EL SISTEMA ELECTORAL PARA LA CONFORMACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo mexicano generalmente ha sido bicameral —con una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores—, tanto durante regímenes federales como centralistas, si bien en la primera etapa de la Constitución Federal de 1857 fue unicameral, habiéndose restablecido el Senado por reforma de 1874.

a) *Integración de la Cámara de Diputados.* Desde nuestra Independencia nacional hasta antes del Porfiriato, se previó un sistema de elección indirecta para la integración de la Cámara de Diputados. De la Constitución de 1814 hasta antes de la Constitución de 1857, tanto bajo regímenes federales como centralistas y siguiendo la fórmula de la Constitución de Cádiz, se adoptó la elección indirecta en tercer grado para diputados (a través de sucesivas elecciones en juntas primarias, parroquiales o municipales; juntas secundarias o de partido, y juntas provinciales o estatales). A partir de 1857, se redujeron las instancias electorales y se estableció que las elecciones fueran indirectas en primer grado (con electores primarios en las secciones electorales y elección de diputados en las juntas distritales, teniendo en cuenta que la Ley Orgánica Electoral de ese año incorporó la noción de “distrito” a la geografía electoral), cuyo sistema prevaleció hasta 1874 en que se previó la elección directa sólo para los diputados, lo cual se confirmó en 1912, de acuerdo con el postulado maderista.

El texto original de la Constitución de 1917 confirmó la elección directa de los diputados, atendiendo a determinado número de habitantes (para cuya actualización hubo reformas constitucionales en 1928, 1942, 1951, 1960 y 1972). Asimismo, a nivel legal se previó al efecto, siguiendo la tradición de la Constitución gaditana, el escrutinio de mayoría relativa.

En 1963, a fin de favorecer la representación de las minorías, al lado de los diputados elegidos por mayoría relativa en cada distrito, se yuxtapuso el mecanismo denominado “diputados de partido”. Bajo tal mecanismo, los partidos que obtuvieran más

del 2.5% de la votación podían acreditar hasta cinco diputados por partido y uno más por cada 0.5% de votación adicional, pero sin rebasar la cifra de 20. En 1972, se redujo a 1.5% el requisito de votación mínima y se amplió a 25 el número de diputados que podían acreditarse por este medio. En los procesos electorales efectuados entre 1964 y 1976, la máxima representación obtenida por los partidos de oposición en su conjunto alcanzó tan solo el 17.72%, mientras el partido hegemónico alcanzó, al menos, el 82.28%.

Con la Reforma Política de 1977, la representación en la Cámara de Diputados se tornó más plural, al adoptarse un sistema mixto que combinaba los principios de mayoría relativa o simple y de representación proporcional mediante listas, pero con dominante mayoritario. Al efecto, se elevó a 400 miembros la Cámara de Diputados, con lo cual casi se duplicó; 300 de ellos eran elegidos por votación mayoritaria y hasta 100 podían ser elegidos por el principio de representación proporcional.¹¹

En 1986 se conservó básicamente el sistema mixto con dominante mayoritario, pero la Cámara de Diputados se amplió a 500 miembros, incrementándose a 200 diputados por representación proporcional, con lo cual pasó a ser la cámara baja más grande de Latinoamérica. Sin embargo, en ese año también se estableció la llamada “cláusula de gobernabilidad”, la cual se suprimió atinadamente en 1993.¹² Asimismo, se previó que ningún partido

¹¹ Véase Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, Manuel Porrúa, 1979, t. XII, pp. 195-251.

¹² La cláusula de gobernabilidad de 1986 estableció que el partido que obtuviera el mayor número de distritos de mayoría tendría garantizada la mayoría absoluta de las curules, independientemente de la votación obtenida. La reforma de 1990 mantuvo dicha cláusula de gobernabilidad, pero exigiendo para su aplicación la obtención, al menos, del 35% del total de la votación emitida. La reforma de 1993 eliminó la cláusula de gobernabilidad y creó un sistema paralelo, en donde la distribución de las curules de representación proporcional fuera completamente independiente de los resultados de las elecciones en los distritos uninominales, en el entendido de que, ningún partido podía ganar más de 60% de los escaños (300 de los 500). Empero, este cambio provocó en 1994 los re-

podía tener más de 350 diputados, es decir, del 70% de la cámara (mientras que en 1977 era del 75%, toda vez que las curules de representación proporcional se reservaban únicamente a los partidos que no obtuvieran más de 60 escaños de mayoría), el cual se redujo a 63% en 1993 y a 60% en 1996, lo cual garantiza que ningún partido político pueda, por sí solo, reformar la Constitución (aun cuando debido a la pluralidad prevaleciente es muy lejana tal posibilidad).

De este modo, en la actualidad, la Cámara de Diputados está compuesta por 500 miembros, 300 de los cuales son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y los otros 200 a través de representación proporcional por listas regionales cerradas y bloqueadas (sin que los electores las puedan modificar) en cinco circunscripciones plurinominales de 40 miembros cada una. Los 300 escaños de mayoría son distribuidos entre las 32 entidades federativas de acuerdo con su volumen de población, con la salvedad de que ninguna entidad puede tener menos de dos escaños.¹³

En los términos de la reforma de 2008 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los partidos políticos nacionales pueden formar coaliciones totales o parciales para la elección de diputados de mayoría relativa. Si dos o más partidos se coaligan, deben formalizar un acuerdo ante el IFE. En todo caso, cada uno de ellos aparece con su propio emblema en la boleta electoral; los votos se suman para el candidato de la coalición y cuentan para el respectivo partido político, entre otros efectos, para la asignación de diputados por representación pro-

sultados más desproporcionados que México ha experimentado con el sistema mixto, ya que el PRI obtuvo 60% de las curules con cerca de 50% de la votación (*cf.*, Weldon, Jeffrey A., “México: democratización a través de reformas electorales”, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, TEPJF e IFE, 2006, p. 113).

¹³ El Instituto Federal Electoral (IFE) es responsable de distribuir los 300 escaños de mayoría entre las entidades federativas. El propio IFE traza los distritos uninominales dentro de las entidades tratando de que todos ellos contengan el mismo volumen de población y de respetar los límites municipales. Asimismo, divide el país en cinco distritos plurinominales para efectos de la elección de las curules de representación proporcional.

porcional, para lo cual cada uno debe registrar sus propias listas regionales de candidatos por este último principio (a diferencia de lo que ocurría con anterioridad, cuando los partidos coaligados podían pactar la forma en que los votos que obtuviera la coalición se distribuirían entre ellos para efectos de la asignación de escaños de representación proporcional). Asimismo, si los partidos forman una coalición total para diputados o senadores de mayoría relativa, deberán coaligarse también para elección de presidente de la República.

Los electores emiten su voto para diputados en una sola boleta electoral. La suma de los votos emitidos en cada uno de los distritos para la elección de diputados de mayoría se utiliza después para calcular el número de escaños de representación proporcional que le corresponde a cada partido, los cuales se asignan utilizando la fórmula de Hare y, si aún quedaran curules por repartir, la fórmula de resto mayor. Sin embargo, sólo tienen derecho a participar en la distribución de curules de representación proporcional los partidos que superen el umbral requerido del 2% (anteriormente era del 1.5%) del total de la votación emitida a nivel nacional.

El número de curules de representación proporcional que se le asignan a cada partido es independiente del número de diputados de mayoría que haya obtenido, con dos importantes excepciones: la primera, como se indicó, bajo ninguna circunstancia un partido puede obtener más de 300 diputados en total; la segunda, como regla general y desde 1996, el número de curules que obtenga un partido no puede ser mayor en ocho puntos porcentuales respecto al total de votos que haya obtenido. De este modo, se fijó en ocho puntos porcentuales el nivel máximo de sobrerrepresentación, por lo que un partido debe obtener al menos 42.1% de la votación válida o efectiva y al menos 167 distritos de mayoría para contar con 251 curules (mayoría absoluta) en la Cámara de Diputados. Esta regla electoral ha sido la más estable desde que se implantó la representación multipartidista en 1977 y su antecedente en 1963, pues se ha aplicado en las elecciones de 1997, 2000, 2003, 2006 y 2009. Ningún partido ha obtenido la mayoría absoluta de los diputados bajo esta regla.

El periodo de los diputados desde nuestra Independencia nacional hasta el texto original de la Constitución de 1917 fluctuó entre dos años, bajo regímenes federales, y cuatro, durante los centralistas, renovándose por mitad en estos últimos cada dos años, sin restricciones para su reelección. No fue sino por la reforma de 1933 en que se estableció un periodo de tres años y se proscribió la reelección para el periodo inmediato.

b) *Integración de la Cámara de Senadores.* De acuerdo con la Constitución federal de 1824 —siguiendo el modelo original de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787—, el Senado se componía con dos senadores por cada estado, elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas. Este sistema se restableció con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, pero se adicionó con un número de senadores igual al de los estados, electos por la Cámara de Diputados, votando por diputaciones, con base en la propuesta formulada por el Senado, la Suprema Corte de Justicia y la propia Cámara de Diputados, con lo cual dejó de haber representación paritaria geográfica en el Senado durante regímenes federales.¹⁴ Como se comentó, el texto original de la Constitución Federal de 1857 suprimió el Senado y la reforma de 1874 lo restableció, aun cuando previó la elección indirecta en primer grado de dos senadores por cada estado y, se adicionó, en dos por el Distrito Federal.¹⁵ No fue sino con la reforma maderista de 1912 que se estableció la elección directa de

¹⁴ Como también ha ocurrido en otros sistemas federales, por ejemplo, en Alemania, donde la representación de cada *Länd* en el *Bundesrat* también varía en función de su población, o bien en Venezuela, donde anteriormente existía la figura de hasta dos senadores adicionales por cada partido de oposición, además de los ex presidentes que hubiesen ejercido más de la mitad de su periodo.

¹⁵ Por su parte, durante los regímenes centralistas, se previó que los senadores fueran elegidos por las juntas departamentales, con base en sendas propuestas de la Cámara de Diputados, el gobierno en junta de ministros o la Suprema Corte de Justicia (Tercera Ley de 1836), o bien elegidos directamente por las asambleas departamentales pero un tercio de los senadores elegidos por el propio Senado a propuesta de la Cámara de Diputados, el Presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia (Bases Orgánicas para la República Mexicana de 1843).

dos senadores en cada estado y el Distrito Federal (mientras que en Estados Unidos de América fue en 1913 cuando se estableció tal elección directa).

El texto original de la Constitución de 1917 confirmó la elección directa de los dos senadores por cada estado y el Distrito Federal. Durante la etapa del partido hegemónico, todos los senadores hasta 1982 fueron miembros del PRI (la única salvedad parcial ocurrió en las elecciones de 1976, en que la fórmula ganadora por el estado de Oaxaca fue apoyada por una coalición del PRI y el Partido Popular Socialista), bajo distintas reglas de mayoría relativa. En 1988, la oposición obtuvo, por primera vez, representantes en el Senado, ya que la coalición de izquierda, con el entonces Frente Democrático Nacional, ganó las senadurías correspondientes al Distrito Federal y Michoacán. Sin embargo, con el 50.85% de los votos, el PRI obtuvo el 93.75% de la representación (60 de 64 senadores).

En 1993, atendiendo a una de las propuestas más persistentemente planteadas por sectores académicos y progresistas, la Cámara de Senadores se abrió a la representación de las minorías, en tanto que en cada estado y el Distrito Federal se debían elegir cuatro senadores, de los cuales tres eran electos según el principio de mayoría relativa y el restante era asignado a la primera minoría, garantizando que al menos una cuarta parte de los senadores fueran de la oposición.

La anterior fórmula se modificó nuevamente en 1996, adoptándose un sistema mixto para la elección de los 128 senadores, que ha propiciado mayor pluralidad y aún se encuentra en vigor. En cada estado y el Distrito Federal se eligen tres senadores y los otros 32 se asignan por el principio de representación proporcional en una sola lista a nivel nacional. Para elegir a los tres senadores por entidad federativa, cada partido político presenta una lista cerrada y bloqueada con dos candidatos. Los dos candidatos del partido que obtienen el mayor número de votos resultan elegidos, en tanto el primer candidato de la lista del partido ubicado en se-

gundo lugar obtiene la tercera curul, sin que los electores puedan modificar el orden de los candidatos.

Cada partido presenta también una lista cerrada y bloqueada de 32 candidatos para las curules senatoriales de representación proporcional. Los votos de todas las entidades federativas para el Senado son sumados a nivel nacional. En este caso también se exige a los partidos un umbral de 2% del total de la votación emitida y las curules se distribuyen utilizando el método de Hare y, como complemento, el de resto mayor. A diferencia de la Cámara de Diputados, no existe vínculo alguno entre las curules de mayoría y las de representación proporcional; así, los dos sistemas operan de forma paralela y las curules de representación proporcional no compensan desproporcionalidad alguna. Como advierte Welton, esta fórmula electoral podría concederle la mayoría absoluta al partido con más fuerza electoral si obtiene alrededor de 40% de la votación nacional distribuida de manera favorable y logra una ventaja de tres o cuatro puntos sobre su más cercano rival. Para obtener dos tercios de las curules en el Senado (quórum necesario para aprobar reformas constitucionales, así como elegir varios servidores públicos de alta jerarquía, como los ministros de la Suprema Corte) se necesita obtener dos tercios de la votación nacional.¹⁶ Ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de curules en el Senado en las elecciones de 2000 o 2006.

Sin duda, la ampliación de la representación de las minorías en el órgano legislativo federal no sólo permite mayor justicia en la representación sino que constituye incluso uno de los controles intraorgánicos indispensables en todo sistema democrático constitucional y, simultáneamente, el consecuente pluralismo ideológico en ambas cámaras propicia un saludable dinamismo en su actividad deliberativa y una mayor eficacia en los controles interorgánicos que se les encomiendan.

El periodo de los senadores desde la Constitución Federal de 1824 al texto original de la Constitución de 1917 fluctuó entre cuatro años, bajo regímenes federales; seis y hasta ocho años,

¹⁶ Cfr., Welton, *op. cit.*, nota 12, p. 114.

durante los centralistas, previéndose en ocasiones su renovación parcial cada dos años, con diversas modalidades. Fue la reforma de 1933 la que amplió a seis años el periodo de los senadores (prohibiendo la reelección de senadores para el periodo inmediato), en el entendido que la de 1986 previó su renovación por mitad cada tres años, pero la de 1993 restableció la totalidad de su renovación cada seis años.

IV. PERSPECTIVAS DE REFORMA

En este apartado analizaré, entre otras, algunas de las propuestas electorales contenidas en las recientes iniciativas sobre la reforma política provenientes del Ejecutivo federal y diversos grupos parlamentarios, así como en la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México. Al respecto, cabe tener presente que, en general, los cambios progresivos o graduales —a diferencia de los radicales— pueden ser una forma más lenta pero más confiable de ajustar un sistema electoral y de partidos para lograr los resultados esperados.

a) *Candidaturas independientes, surgimiento de nuevos partidos y umbral para conservar el registro.* Como se sabe, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en agosto de 2008 con motivo del caso Jorge Castañeda, resolvió que el sistema de registro de candidaturas a presidente de la República vigente en México, exclusivamente a cargo de partidos políticos, no constituye una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Cabe señalar que varios de los argumentos de la Corte Interamericana son similares, *mutatiss mutandi*, a los que sostuvimos en 2002 la mayoría de la entonces Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con relación al requisito previsto en la legislación electoral de Michoacán de que sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos a gobernador.

Es posible afirmar que el derecho a ser votado es un derecho humano o fundamental de base convencional pero de configuración estatal. Como puntualizó la Corte Interamericana, la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer estándares, contenidos mínimos o lineamientos, dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, de acuerdo con sus características históricas, políticas, sociales y culturales, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con un fin legítimo, sea necesaria y proporcional; además, si hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe preferirse la que menos restrinja el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito perseguido.

En el caso específico, la Corte Interamericana concluyó que la disposición del COFIPE que establece que únicamente los partidos políticos pueden solicitar el registro de candidatos a la Presidencia de la República no sólo se ajustaba al principio de legalidad, al estar prevista legislativamente, sino que además satisfacía una necesidad social o un interés público imperativo, toda vez que, atendiendo a razones históricas, políticas y sociales de nuestro país, pretendía establecer un sistema de partidos políticos abierto, representativo, plural, equitativo y competitivo a fin de superar el previo régimen de partido hegemónico.

Toda vez que el sistema mexicano de partidos políticos aún se encuentra en vías de consolidación, pareciera que lo resuelto por la Corte Interamericana en 2008 podría servir de base para justificar, en su caso, que no se establecieran candidaturas independientes todavía en el ámbito federal.¹⁷ Recuérdense las regresiones

¹⁷ Sin embargo, estimo que la situación en el ámbito local, particularmente tratándose de elecciones municipales, es muy distinta. En mi opinión, la restricción establecida en la reforma de 2007 al artículo 116 constitucional, en el sentido de que las Constituciones y leyes de los estados deben garantizar el derecho exclusivo de los partidos políticos a postular candidatos, podría no satisfacer los parámetros de necesidad y proporcionalidad exigidos por la Corte Interamericana.

institucionales en diversos países de la región —como el caso de Perú con Fujimori— donde surgieron candidaturas independientes basadas en discursos antipartidos y fueron la vía eficaz para acceder al poder ante la crisis y descrédito en que se encontraban los respectivos partidos, pero propiciaron no sólo ingobernabilidad y enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo sino disoluciones de congresos y advenimiento de regímenes autoritarios.

Con independencia de lo anterior, lo que sí creo que es muy importante corregir son dos aspectos incorporados en la reforma de 2007 que dificultan el surgimiento de nuevos partidos políticos y, por tanto, hacen más rígido el sistema de partidos: la posibilidad de registrar nuevos partidos se amplió a seis años, en lugar de tres, lo cual resulta injustificado; asimismo, se duplicó a 0.26% el mínimo de afiliados exigido, en lugar del 0.13%, lo cual también es excesivo. Considero que se debe volver a lo establecido anteriormente para mantener accesible el surgimiento de nuevas opciones y evitar el anquilosamiento del sistema de partidos.

Por otra parte, la iniciativa presidencial, a diferencia de las restantes, propone elevar al 4% el porcentaje de la votación para conservar el registro como partido político nacional. Teniendo en cuenta que ello podría afectar la pluralidad que caracteriza a nuestra sociedad y la consecuente representatividad del órgano legislativo, estimo preferible conservar el 2% requerido en la actualidad. En todo caso, como se prevé en la propuesta del Instituto de

na. Pareciera excesiva la carga de constituir un partido político para quien sólo aspira a ser regidor y no concuerda con ideario alguno de los partidos existentes. Asimismo, si lo que se pretende legítimamente evitar es el riesgo del dinero ilícito en las elecciones municipales, considero que habría otras opciones que restringirían en menor medida el derecho a ser votado, como el establecimiento de la pérdida de la investidura para quien haya sido electo y se evidencie que contó en forma determinante con recursos ilícitos para su elección. Lo anterior, con independencia de la regulación del cabildeo de los grupos de presión o la responsabilidad penal resultante, para cuyo efecto convendría garantizar también la autonomía funcional o técnica del órgano o fiscalía encargado de perseguir los delitos electorales (como ocurre en Panamá, por lo que se refiere al ámbito nacional, o en Chiapas, en cuanto al estatal), debiéndosele dotar al efecto de garantías y recursos suficientes para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones.

Investigaciones Jurídicas, a fin de fortalecer nuestro federalismo y asegurar el auténtico carácter nacional del respectivo partido político, cabría exigir que dicho 2% de los votos para conservar el registro lo obtenga, al menos, en dos terceras partes de las entidades federativas e, incluso, para tener derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional en la Cámara de Diputados, deberá haber obtenido el referido 2%, al menos, en 200 de los distritos electorales en que compitan sus candidatos de mayoría relativa.

b) *Segunda vuelta electoral.* A diferencia de lo previsto en la iniciativa presidencial, considero que no sería conveniente establecer una segunda vuelta para elegir presidente de la República cuando, en la primera, ningún candidato obtenga la mayoría absoluta.

Entre los inconvenientes del llamado *ballotage* cabe mencionar su tendencia a promover un hiperpresidencialismo, en lugar de fortalecer la gobernabilidad democrática, así como eventuales enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo, particularmente cuando no coinciden la elección de presidente y legisladores federales. Asimismo, tiende a promover coaliciones electorales efímeras, sin un mínimo de coherencia ideológica, mas no a construir mayorías consistentes para gobernar, propiciando la polarización social, el oportunismo electoral y el encarecimiento del sistema electoral.

c) *Integración de la Cámara de Diputados.* Han surgido múltiples propuestas para modificar la integración de la Cámara de Diputados, ya sea disminuyendo exclusivamente el número de curules de representación proporcional o ajustándolo de manera proporcional con el de las curules de mayoría relativa a fin de conservar el porcentaje de 60-40 actual. Otras pretenden reducir o eliminar el margen del 8% de sobrerepresentación. Sin embargo, como lo advierte la propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas, pareciera conveniente poner énfasis ahora en la adopción de otro tipo de mecanismos para mejorar la gobernabilidad democrática y dar margen a que funcionen y sean susceptibles de evaluación,

antes de pretender modificar el sistema electoral de los diputados en vigor que, en términos generales, se ha caracterizado por su estabilidad y una razonable pluralidad y representatividad.

Lo que sí pareciera conveniente, desde ahora, desestimar son aquellas propuestas que pretenden restablecer una especie de cláusula de gobernabilidad, toda vez que los medios artificiales para alcanzar esta última podrían generar distorsiones severas a la representación y carecer de carácter democrático (con independencia del riesgo de que dicha cláusula favorezca a un partido positor). Asimismo, si sólo existieran curules de mayoría relativa, se generaría similar distorsión, pues podría darse el caso que un partido con 40% de la votación obtuviera más del 60% de la representación.

d) Integración del Senado. Con el argumento de que una lista nacional no es la más apropiada para una Cámara que teóricamente representa a las entidades federativas, se han enviado al Congreso distintas propuestas para eliminar a los senadores de representación proporcional como complemento del de mayoría relativa y primera minoría. De ser así, y a fin de no perder la pluralidad que se ha logrado con el mecanismo en vigor, cabría ponderar la adopción de un sistema por el cual se elijan tres o cuatro senadores en cada entidad federativa, por el principio de representación proporcional, utilizando la fórmula D'Hondt o de divisor.

Incluso, cabría ponderar si la lista de candidatos de cada entidad federativa tuviera el carácter de cerrada pero desbloqueada a fin de permitir al elector determinar, con su voto, en qué orden se deben asignar las curules a los correspondientes candidatos (en lugar de que dicho orden sea fijado por el partido político postulante), lo cual también implica la competencia entre los compañeros de partido.

e) Reelección legislativa consecutiva. La reforma de 1933 que impidió la reelección inmediata de legisladores, aunque fue presentada como consecuencia natural de la ideología revolucionaria y el principio de "no reelección", pretendió resolver proble-

mas internos del entonces Partido Nacional Revolucionario (que después se transformó en Partido de la Revolución Mexicana y, posteriormente, en PRI), incrementando la lealtad a la dirigencia nacional y reduciendo el poder de los caciques y líderes locales. No obstante, sirvió para reducir la autonomía de los legisladores, pues las perspectivas de continuar una carrera política al término de su gestión dependían de la maquinaria partidista, lo que por muchos años aumentó el poder del presidente de la República por su capacidad de controlar esa maquinaria. Como consecuencia, la disciplina partidista ha sido tradicionalmente muy elevada, particularmente en el PRI hasta el 2000. Cabe recordar que México (junto con Costa Rica, en América Latina) es de los pocos países donde se prohíbe la reelección legislativa consecutiva.

La mayoría de las iniciativas y la propuesta analizadas coinciden atinadamente en reformar el artículo 59 constitucional para contemplar la reelección inmediata de los legisladores federales, con diversos matices, lo cual fortalecería, entre otros aspectos, el vínculo representantes-electorado y las correspondientes carreras legislativas, en beneficio del profesionalismo del trabajo legislativo, la eficacia de los controles interorgánicos legislativo-ejecutivo, la gobernabilidad democrática y la rendición de cuentas, ya que los electores podrían premiar o castigar el desempeño de sus representantes. Lo anterior sin desconocer la conveniencia de establecer límites al número de periodos consecutivos (por ejemplo, 12 años consecutivos), a fin de impedir el anquilosamiento de la representación. En todo caso, la reelección legislativa consecutiva debe ir acompañada de mecanismos eficaces de rendición de cuentas y transparencia, a fin de que el electorado se encuentre en aptitud de tomar decisiones informadas.

Asimismo, es fundamental ampliar y garantizar la democracia interna de los partidos políticos. En términos generales, los procedimientos para la postulación de candidatos se han ido abriendo en los últimos años —pasando de la mera designación por la cúpula, convenciones cerradas o elecciones primarias muy controladas, a mecanismos paulatinamente más abiertos—, desempeñando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una función

garante importante en tal sentido. Sin embargo, los candidatos todavía son muy dependientes de los partidos. Además, los partidos controlan la mayoría de los gastos de campaña y el hecho de que las listas sean cerradas reducen el incentivo de que los candidatos que las integran realicen actividades de campaña.

f) Equiparación de los periodos presidencial y legislativo, así como supresión de la elección intermedia. Como ha evidenciado Diego Valadés, ninguna de las causas que justificaron extender el periodo presidencial de cuatro a seis años en 1928 (evitar la agitación política, compensar la falta de preparación de los aspirantes a gobernar y permitir que los presidentes tuvieran tiempo para cumplir con “su programa”) subsiste; por el contrario, en las condiciones cada día más competitivas de una democracia en vías de consolidación, el periodo sexenal puede endurecer la vida política del país, al aumentar los niveles de tensión y antagonismo.¹⁸

De ahí que se considere conveniente un periodo presidencial más breve, de cuatro o, cuando más, cinco años. Desde una perspectiva comparada, en América Latina sólo Venezuela y México prevén un periodo presidencial de seis años, en tanto que todos los demás países contemplan uno menor. En los últimos 30 años, cinco países de la región redujeron el periodo (Argentina, Brasil, Chile y Guatemala a cuatro años, y Nicaragua a cinco), en tanto que sólo dos lo elevaron (Bolivia a cinco años y Venezuela a seis).

La reducción del periodo presidencial podría permitir la supresión de la elección intermedia, la cual ha propiciado que, por el habitual desgaste del partido en el gobierno, se configuren mayorías legislativas distintas (como ha ocurrido en 1997, 2003 y 2009). La elección simultánea de presidente de la República, diputados y senadores podría, eventualmente, favorecer la gobernabilidad por el habitual voto de arrastre que el primero tiene en las elecciones concurrentes. Asimismo, como apunta el propio Diego Valadés, la aparente efervescencia política que se originaría por la proximi-

¹⁸ Véase Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2000, pp. 160-168.

dad de las elecciones presidenciales se compensaría no sólo por la desaparición de las elecciones intermedias sino también por la disminución del grado de virulencia entre los contendientes.¹⁹

Cabe señalar que en 12 de los países latinoamericanos (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay) se llevan a cabo elecciones presidenciales y legislativas simultáneas; en dos (Argentina y México) se presentan esquemas parcialmente simultáneos, y en cuatro (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela) se realizan por separado.

Los cambios constitucionales y legales al sistema electoral que han tenido lugar, junto con los relativos a la autonomía e independencia de los organismos electorales y al establecimiento de condiciones equitativas para la contienda electoral, han contribuido a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural, con elecciones competidas y la posibilidad real de la alternancia, así como la recurrencia de gobiernos divididos tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, en beneficio de nuestro sistema representativo y la democracia electoral, los cuales pueden perfeccionarse en los términos aquí propuestos, si bien se reconocen como más urgentes aquellas otras propuestas sobre los mecanismos de cooperación y control entre Legislativo y Ejecutivo, en beneficio de la gobernabilidad democrática, la estabilidad y la eficacia de nuestro sistema presidencial.

¹⁹ *Ibidem*, p. 166.