

Reducción del Congreso y barrera electoral

Octaviano Moya Delgado

Introducción

A inicios del presente año, en el marco de discusión sobre la reforma política el tema electoral de nueva cuenta cobró relevancia. Algunos actores políticos, entre ellos el Presidente de la República enviaron algunas propuestas de reforma. En ellas planteó la reelección para diputados y alcaldes, doble vuelta electoral, candidaturas independientes, reducir el número de legisladores en el Congreso Federal y elevar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político nacional y tener acceso a la distribución de curules por el principio de representación proporcional.¹

Sobre estas últimas, la propuesta del ejecutivo sobre la reducción del Congreso mantenía una amplia orientación hacia la reducción de costos de transacción (concertación de acuerdos) y de representación (número y la calidad de los elegidos). Sobre el tema de la barrera electoral el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM) en un foro organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la

¹ La iniciativa de reformas constitucionales propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400 y la de Senadores de 128 a 96. La Cámara de Diputados se integraría por 240 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones. Para la Cámara de Senadores cada entidad federativa elegiría a tres senadores elegidos de conformidad a lo que estableciera la ley.

Octaviano Moya Delgado

República (IBDSEN) propuso que para conservar su registro y participar en la asignación de diputados, cada partido político nacional debería obtener el 2% de los votos emitidos en al menos dos terceras partes (200 distritos) de las entidades del país. Su propuesta tiene como fundamento incrementar la representatividad territorial de los partidos políticos y exigirles una mejor distribución territorial y presencia en la mayor parte del territorio del país, asegurando además su anclaje territorial de quienes desde la cámara de Diputados toman decisiones que afectan a los ciudadanos.

Estos temas incentivaron una discusión entre los distintos grupos parlamentarios, partidos políticos e instituciones académicas, misma que aún permanece. El presente trabajo tiene como objetivo ampliar la discusión en dichos aspectos y aportar mayores elementos al análisis, revisando a profundidad las implicaciones directas y efectos hacia el sistema de partidos y la representación legislativa. En tal virtud, la exposición se desarrolla en cinco apartados: el segundo, analiza algunos elementos teóricos sobre la relación de los poderes ejecutivo-legislativos (gobiernos unificados y divididos), los efectos del sistema electoral y de partidos sobre la representación legislativa y las barreras electorales o umbrales mínimos de votación para el acceso a la representación legislativa; el tercero, recupera el desarrollo del sistema electoral mexicano y su influencia e impacto en la representación legislativa; el cuarto, analiza las mismas reglas electorales en las entidades del país mediante lo establecido en las Constituciones Políticas locales y leyes electorales; finalmente, el quinto apartado recupera aspectos relevantes en forma de conclusiones.

1. Estabilidad institucional y gobernabilidad

A) Gobiernos unificados y divididos

Tanto en la opinión pública como entre los políticos y estudiosos de la política ha crecido el número de los que son perfectamente conscientes de que en determinadas condiciones se ha vuelto absolutamente irreal pensar que el presidente pueden ejercer todo su poder formal. Parece incluso más útil analizar las condiciones en las que el presidente consigue concretamente gobernar (llevar a cabo su programa, traducir sus promesas/propuestas en políticas públicas, etc.). Ello proviene de la existencia de una pluralidad de actores dotados de poderes de veto (Pasquino, 2004: 123-125).

El principal de estos actores, que ha cobrado actualmente relevancia e independencia en diversos países del mundo, es el Congreso o Parlamento (Llanos y Nolte, 2006:29-54). De tal forma que la relación institucional que se establezca puede llegar a contribuir o dificultar las tareas de gobierno. Pero mucho de ello depende de su integración, ya que nunca será lo mismo cuando se tienen condiciones de gobierno unificado a cuando se enfrenta la condición de gobierno dividido. Se constituye un gobierno unificado cuando el poder ejecutivo del presidente se unifica, en estrecha fusión con el Poder Legislativo, de una mayoría político-partidista cohesionada (de su partido) en el Congreso. En estas condiciones debería de obtener de ellos lealtad, disciplina y debería poder decidir y gobernar con pocos obstáculos actuando bajo el mandato popular. Por el contrario, en el gobierno dividido además de no existir fusión entre las instituciones, se da también una separación institucional y diferenciación política.

Robie Elgie propuso dos definiciones de gobierno dividido: una aritmética y otra de comportamiento. La primera de ellas se limita a

Octaviano Moya Delgado

tomar nota de que el gobierno dividido se refiere a la ausencia simultánea de mayorías del mismo partido en las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. La segunda atiende a la situación en la que hay conflicto entre las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno, cualquiera que sea el apoyo hacia el ejecutivo en el parlamento o congreso. (Elgie, 2001:2-7). Analizando también los sistemas políticos latinoamericanos, Molinelli hace referencia a factores a las divisiones del gobierno, entre ellos se encuentran:

- Institucionales: Como consecuencia a la existencia de dos cámaras.
- Políticos: Por los poderes de veto y decreto del Presidente y la posibilidad del Congreso de oponerse a los vetos.
- De partido: Por los números de partidos y sus posibilidades de alianzas.

Para que exista gobierno dividido no basta que haya un grupo más o menos amplio de parlamentarios de un partido distinto al del presidente que a menudo votan contra las disposiciones que él apoya. No basta con que esos parlamentarios u otros de su partido no lo reconozcan como jefe de partido, porque probablemente no reconocen a ningún jefe y cada uno de ellos se considera jefe del partido en la circunscripción electoral en la que consigue elegirse y reelegirse constantemente. Lo que verdaderamente importa es que el presidente en funciones debe rendir cuentas con al menos una rama del Congreso en la que otro partido cuenta con mayoría. Cuando el otro partido controla la mayoría de las bancas en ambas ramas del Congreso, entonces se está en condiciones netamente de gobierno dividido. Desde el punto de vista teórico parece plausible suponer que cada vez que al menos una de las Cámaras, con mayoría de un partido político

contrario al presidente se oponga, se obtienen cinco posibles inconvenientes, entre ellos están:

1. Pausa en la toma de decisiones. Ni el Presidente, ni el Congreso, consiguen producir las políticas públicas que desean y bloquean recíprocamente las respectivas iniciativas.
2. Un alto nivel de conflicto político.
3. Una legislación inadecuada. Fruto de contratos y compromisos.
4. Una legislación excesivamente costosa. Debido a contratos y compromisos que deben satisfacer a una multiplicidad de actores dotados de poder de veto.
5. Intentos de violación de esquemas, que para el Presidente pueden desembocar en apelaciones retóricas, mediáticas, populistas y para el congreso llegar a bloquear las nominas presidenciales, que no tienen nada que ver con la legislación.

Los teóricos de la elección racional sostienen que el resultado de un gobierno dividido es un equilibrio óptimo que no puede ser cambiado, ya que responde de manera satisfactoria a las preferencias, tanto de parlamentarios que representan a un tipo de electores como del Presidente elegido por otro tipo de electores. Por el contrario, Pasquino argumenta que el gobierno debe ser criticado desde dos puntos de vista: institucional y democrático. Desde la visión institucional (contrario a puntos de equilibrio) se observan entrecruzamiento de tensiones e inmovilismo. Desde el enfoque democrático es la atribución de responsabilidades o accountability. Ello se debe a que el defecto más grave del gobierno dividido es que cuando no termina en la parálisis institucional, impide una limpia atribución de responsabilidades y por lo tanto complica la tarea de

Octaviano Moya Delgado

evaluación de lo realizado por el Presidente y parlamentarios. Cada uno de ellos sostendrán que se podía haber hecho más y que sólo la oposición, respectivamente, de unos y otros lo impidió.

En consecuencia, del gobierno dividido pueden extraerse algunas conclusiones. La primera de ellas es que de todas formas, ya sea bajo gobiernos unificados o divididos el jefe del ejecutivo debe rendir cuentas con contrapesos partidarios, políticos e institucionales. Es muy improbable (y poco deseable) que procedan a una reforma constitucional o electoral con el fin de imponer el straight ticket (escepticismo reformador). La razón es clara, teniendo que elegir entre una posible tiranía de la mayoría y una secuencia de negociaciones incesantes, los electores, la opinión pública y los políticos seguramente preferirán la segunda alternativa (Pasquino, 2004:135-136).

B) Efectos del sistema electoral y de partidos en la representación legislativa

La posibilidad de contar con gobiernos unificados y divididos se encuentra determinada –además de las condiciones electorales a las que se enfrentan en la competencia electoral–, por elementos relacionados con el sistema electoral y de partidos, entre los que destacan:

- Fragmentación-concentración parlamentaria
- La competitividad partidista y polarización política-ideológica

La fragmentación es una dimensión que permite conocer qué tan disperso se encuentra el poder político. Resulta fundamental

para comprender los problemas de gobernabilidad al develar las dificultades para formar gobiernos, coaliciones gubernamentales y/o legislativas sean estables o no. Indica el número de partidos importantes en un sistema o subsistema político y tiene en consideración tanto el número de partidos, como su fuerza electoral y parlamentaria además de la competitividad, que en su conjunto pueden explicar los cambios en el sistema de partidos. Por el contrario, la concentración es una dimensión también importante para la estabilidad institucional. Las pautas de gobernabilidad y estabilidad institucional no serán las mismas en un sistema en el que dos partidos suman más del 80% de los escaños que en aquel donde no alcanzan el 40%. El nivel de fragmentación-concentración que resulte en un sistema o subsistema dado estará influido por los efectos del sistema electoral que se aplique, particularmente de la competitividad partidista y la polarización ideológica (Oñate y Ocaña, 1999:35).

La competitividad interpartidista es una dimensión complementaria del sistema de partidos, a lo que Giovanni Sartori define como una propiedad o atributo de la competencia, o estado del juego democrático (Sartori, 1987:260). Es importante para la gobernabilidad del régimen porque manifiesta el grado de rivalidad entre los dos principales partidos que se presentan a las elecciones, pudiendo ser adecuadamente medida por la proximidad de los resultados en las competencias electorales y parlamentarias. En este caso, debe tenerse en cuenta que a mayor valor del indicador, mayor distancia en porcentaje de votos o de escaños separará a los dos partidos, por lo que la competitividad será menor y viceversa (Oñate y Ocaña, 1999:40).

Por otro lado, la polarización es la dimensión que junto con la fragmentación sirvieron a Sartori para confeccionar su tipología de sistema de partidos. Ésta explica gran parte de los problemas de estabilidad y quiebra de las democracias, al tener un impacto decisivo sobre la dirección de la competencia y la viabilidad de coaliciones parlamentarias y de gobierno. La polarización se refiere, por una parte, al ámbito general del espectro ideológico de cualquier comunidad política dada, y por otro lado, sirve para denotar la intensidad, temperatura o efecto de un contexto ideológico dado (Sartori, 1987:161). Estos elementos son de suma relevancia para la gobernabilidad democrática y la estabilidad institucional. Esta dimensión orienta el análisis de las posibilidades que tienen los actores (partidos) relevantes de un sistema político de concretar acuerdos para la estabilidad y la gobernabilidad del régimen y ello sólo es posible si la distancia ideológica entre ellos no hace imposible los arreglos políticos. La polarización, vista en términos de la diferencia entre los extremos clásicos del espectro ideológico (izquierda-derecha) mide la distancia entre dos partidos relevantes a partir de la ubicación que ocupen en una escala de diez puntos que representa el continuo de un eje en torno al que se articula la competencia interpartidista (Downs, 1957:41). Desde luego sobran críticas respecto a que no necesariamente la competencia partidaria se articula en función de la identidad ideológica, ya que pueden ser otras dimensiones como la “centro-periferia” para el caso de los sistemas con conflictos nacionalistas, o la volatilidad, que permite conocer los cambios o variaciones que registran los partidos entre el apoyo electoral o número de escaños que reciben entre dos elecciones sucesivas debido a transferencias

individuales del voto. Esta dimensión permite medir el grado de cristalización y estabilidad del sistema de partidos.

Finalmente, cabe mencionar que aun cuando puedan reducir su número, dependiendo de la dinámica de los partidos y del sistema de partidos, la presencia de actores institucionales dotados de poder de veto es irreductible (Pasquino, 2004:123-125). De igual forma, los sistemas de partidos deben valorarse desde distintos puntos de vista. El criterio de compatibilidad del tipo de sistema de partidos con las exigencias, las expectativas que se tienen acerca de la representación política y del sistema democrático ocupa un primer plano. Pero al igual que no existe un sistema electoral ideal para el mantenimiento de la gobernabilidad y el orden político, tampoco existe un determinado sistema de partidos que los garantice por sí solo (Oñate y Ocaña, 1999:41).

¿Cómo se articulan estos aspectos en los regímenes democráticos y cuáles son sus consecuencias en los procesos de gobernabilidad y estabilidad institucional?

El claro ejemplo del multipartidismo fragmentado lo constituye Brasil, cuya articulación en la coalición legislativa y de gobierno ha creado en ocasiones debilidad institucional. En Venezuela el sistema de partidos ha transitado del bipartidismo hasta 1993, pasando por un multipartidismo inestable con oposición fragmentada en el Congreso y predominio chavista hasta la actualidad. En México y Uruguay se han observado pluralismos moderados con la presencia de tres partidos importantes. En ambos casos, los sistemas electorales han dado lugar a alternancias. Resalta desde luego el bipartidismo en Costa Rica, que le ha dado una fuerte estabilidad democrática. Uno de los ejemplos más claros de volatilidad electoral se encuentra en Perú,

Octaviano Moya Delgado

que llevó a la desaparición de AP, la permanencia del APRA y el surgimiento de fuertes partidos personalistas (Fujimori, Toledo) (Cuadro 1).

Cuadro 1. Sistemas electorales y sistemas de partido

País	Tipo de régimen	Federal - unitario	Sistema Electoral		Sistema de partidos
			Ejecutivo	Legislativo	
Argentina	Presidencialista	Federal	Mayoría absoluta (45%) sobre los votos válidamente admitidos con segunda vuelta electoral y una reelección inmediata. Mayoría absoluta	RP: Fórmula D'Hont, 24 distritos, barrera del 3% del padrón. Circunscripciones plurinominales de magnitud efectivamente variable.	Bipartidista hasta 1993, pluralismo moderado hasta 1999, bipolarismo hasta 2000, predominio con oposición fragmentada hasta 2004
Brasil	Presidencialista	Federal	Mayoría absoluta, con doble vuelta electoral y reelección inmediata. Mayoría absoluta	Formula proporcional, lista cerrada y desbloqueada. Hare. Distritos grandes.	Multipartidismo fragmentado. Permanencia en el tiempo del PFL, PT, PMDB, PSD, PDT.
Colombia	Presidencialista	Federal		RP. Con listas bloqueadas y cerradas. Magnitud media de distritos. Hare.	Fin del bipartidismo histórico con la desaparición del PC. Permanencia del PL y surgimiento de partidos personalistas que alternan con segundas fuerzas (Pastrana-Uribe)
Costa Rica	Presidencialista	Unitario	Mayoría absoluta (atenuada al 40% de los votos), con segunda vuelta.	RP. Circunscripciones plurinominales de magnitud variable.	Bipartidismo estable hasta 2002, con aparición de tercer partido con importante caudal.
Paraguay	Presidencialista	Unitario	Mayoría simple	RP. D'Hont en distritos medianos (magnitud promedio de 4.4%). Elecciones concurrentes para todos los cargos. Listas cerradas. RP.	Sistema de partido predominante. Constantes fluctuaciones en el caudal electoral colorado.
Perú	Presidencialista	Unitario	Mayoría absoluta, con reelección inmediata.	Listas cerradas y desbloqueadas.	Volátil. Desaparición de AP, permanencia del APRA, surgimiento de fuertes partidos personalistas (Fujimori, Toledo).

La reforma política vista desde la investigación legislativa

Uruguay	Presidencialista	Federal	Mayoría absoluta (50%+1), con segunda vuelta, mandato de 5 años, sin reelección directa. Mayoría sim-	RP. Listas abiertas y desbloqueadas con elecciones primarias.	Pluralismo moderado. Sistema tripartidista.
Venezuela	Presidencialista	Federal	ple, 7 años con reelección inmediata.	Mixto compensatorio, 90 diputados por lista y 120 uninominales. Magnitud lista variable (3-6), magnitud por circunscripción (4-9). Mixto. 300 dipu-	Bipartidista hasta 1993. Multipartidismo inestable con oposición fragmentada y predominio chavista hasta la actualidad.
México	Presidencialista	Federal	Mayoría simple, sin reelección.	tados de MR y 200 por RP electos por lista en 5 circunscripciones en listas cerradas y bloqueadas. Barrera del 2% de la Votación Nacional Emitida.	Pluralismo moderado, con tres partidos importante.

Fuente: Escolar, Marcelo, "Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada", en Tula, María Inés (Coord.) Voto Electrónico: Entre votos y maquinas, Ariel, Buenos Aires, 2005.

C) Barreras electorales

En el derecho electoral suele emplearse como sinónimo los vocablos de barrera electoral, barrera legal, barrera mínima o también umbral mínimo de votación. En cualquiera de sus acepciones, se entiende por éstas a las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos en la vida de una sociedad política que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tienen el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso (Manchego y Belaunde, 2003: 97-101).

En los países de democracia representativa los sistemas electorales varían según la comunidad política en la cual se va a llevar a cabo la elección de los candidatos que aspiran a un cargo, ya sean de

Octaviano Moya Delgado

presidente, representante del congreso, asamblea u órgano colegiado. En las elecciones presidenciales sobre todo en aquellos con mayoría absoluta y el sistema de doble vuelta electoral podría entenderse como una discriminación para todos aquellos partidos que en la primera vuelta obtuvieron porcentajes mínimos. Las barreras suelen ser de distintos tipos: como múltiples (barreras simultaneas), que bien han de ser superadas en su totalidad (múltiple o acumulativa). En los sistemas electorales que constan de varias etapas o fases, por ejemplo para la atribución de escaños a votos restantes pueden existir barreras secundarias o de segunda fase o de etapas a fases sucesivas (Hernández, 2005:349-390).

Nohlen manifiesta que la barrera electoral es uno de los elementos configurados de los sistemas políticos electorales contemporáneos que actúan de manera decisiva en el destino o futuro de los partidos políticos. Con ello se les limita el derecho a la designación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral sino por determinantes de condiciones especiales. Contrariamente a las barreras fácticas que existen en los diferentes tamaños de las circunscripciones, la barrera legal está determinada por la ley. En consecuencia, es un obstáculo electoral para el ascenso de los partidos políticos minúsculos en el quehacer diario de la vida nacional. No hay, sin duda, equilibrio justo entre los partidos, por tanto las diferencias son notorias como resultado de la votación y las oportunidades de ocupar un escaño son iguales (Nohlen, 1987). Las barreras electorales de exclusión constituyen una de las técnicas del parlamentarismo racionalizado. Son propias de sistemas electorales de principio de elección proporcional y su introducción tiene un objetivo muy preciso: impedir la excesiva fragmentación política en el seno de los parlamentos, facilitando de ese modo la formación de mayorías

parlamentarias sólidas que sustenten gobiernos estables y evitando, si no la constitución, al menos la proliferación y crecimiento de grupos parlamentarios mixtos sin coherencia política interna.

En tal virtud, con base en las características y elementos analizados sobre el sistema electoral y de partido faltaría conocer cuáles han sido los cambios más relevantes que se han dado en la legislación electoral y los efectos que han tenido en la representación legislativa en México.

2. La pluralidad política en México

El largo proceso de transición democrática en México tuvo como escenario principal la arena electoral. En un principio las leyes electorales de 1917, 1918, 1946 y 1951 establecieron sólo el principio del sistema de mayoría relativa, representando a aquellos partidos que ganaban elecciones en distritos uninominales (Becerra, 1997:12). En 1963 y 1973 se realizaron reformas electorales importantes que crearon la figura de los diputados de partido. Las reformas electorales de 1963 ampliaron los espacios de representación de los partidos de oposición en el Congreso. El sistema de diputados de partido premiaba a las organizaciones partidarias que obtuvieran totales de votaciones nacionales superiores al 2.5%.

Pero no fue hasta 1976, con la elección a la Presidencia de la República, que el régimen tuvo que realizar cambios profundos que garantizaran la competencia política. En esta ocasión el PRI postuló a José López Portillo, quien realizó una campaña presidencial sin adversario alguno, ya que el Partido Acción Nacional (PAN), único partido opositor con registro, no presentó candidato debido a fuertes divisiones internas. López Portillo ganó la elección pero el sistema

Octaviano Moya Delgado

perdió su fuente de legitimación. Ante ello, surgió la necesidad de modificar las reglas del juego a fin de crear incentivos para que los partidos políticos se presentaran en la competencia.

De esta forma, en 1977 se crea la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya finalidad era posibilitar que los partidos políticos participaran en las elecciones, modificando el sistema electoral y dotando a los partidos de cierta representación política. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serían electos según el principio de representación proporcional, mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Aunque la asignación de curules por representación proporcional requería del cumplimiento de algunas obligaciones, entre ellas: a) haber registrado candidatos en por lo menos una tercera parte de los 300 distritos, b) obtener al menos el 1.5% del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones regionales (DOF, 6/12/77). La reforma cedió la representación proporcional a las minorías, lo que ocasionó que los partidos de oposición obtuvieran espacios de oposición legislativa en el plano nacional (Gimate-Wels, 2006:74-77).

Hasta antes de la reforma electoral de 1977, el sistema electoral y de partidos se caracterizó por ser un sistema no competitivo. Por no someter a la competencia en las urnas el acceso a las posiciones gubernamentales decisivas. Esta característica resultaba coherente con el autoritarismo tradicional del régimen político en su conjunto. La reforma posibilitó una apertura sin precedentes del sistema de partidos y una ampliación de los espacios de representación para la oposición, sin poner en riesgo el control gubernamental sobre

la organización de los comicios (Becerra, 1997:139-143). La esencia del nuevo marco legal fue el aumento del número de curules y el aliento a la participación de los opositores moderados a condición de que la oposición leal aceptara la legitimidad de un marco legal que, de hecho, seguía manteniendo la simbiosis entre el gobierno y su partido (Meyer, 2001:37). Comparada con legislaciones anteriores, la reforma política de 1977 permitió una mayor flexibilización e inclusión de actores sociales y políticos que pervivían en la orilla de afuera del régimen, con posiciones irredentas y renuentes a toda forma de participación política representativa, a la que descalificaban como burguesa (Escobedo, 2001:29). Esto le permitió al régimen gobernante un mayor margen de maniobra política. Con la aplicación de la LOPPE el Estado adquiría una nueva dimensión en su legitimación y encauzaba las demandas que se formulaban en términos de violencia, hacia otro tipo de carácter cívico político y electoral; es decir, institucionaliza la pluralidad política en términos legales (González, 1997:39).

En 1986 el número de diputados de representación proporcional aumentó de 100 a 200, y con ello la integración de la Cámara de Diputados de 400 a 500. Con lo cual se modificó la proporción de los sistemas de elección, siendo ahora de mayoría relativa (60%) y de representación proporcional (40%). Sin embargo, se establece una “clausula de gobernabilidad” a través de la cual se dota al partido que obtiene la mayoría de votos a nivel nacional por mayoría relativa de tantas curules de representación proporcional, con lo que el PRI asegura mayoría absoluta en el Congreso. Se mantiene el requerimiento de 1.5% del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones. (DOF, 15/12/86). Esta reforma, descrita como la “una revolución silenciosa”, produce una transformación de la

Octaviano Moya Delgado

infraestructura electoral y se refleja en el sistema de partidos y en la representación política (Schedler, 2000:5).

No fue hasta 1996 en que se introducen nuevas reformas que modifican el sistema de representación. En ellas se establece que ningún partido político puede tener más de 300 diputados (60%) por ambos principios, ni estar sobrrerepresentado en más del 8% de su votación. El requerimiento para la asignación de curules de representación proporcional aumenta al 2.0% de los votos emitidos nacionalmente (DOF, 22/08/96).

3. Reducción del Congreso y barrera electoral en México

Las propuestas del Ejecutivo Federal de reducir el número de legisladores del Congreso y elevar de dos a cuatro el porcentaje mínimo de votación para mantener el registro como partido político nacional y tener acceso a la distribución de curules por el principio de representación proporcional, tiene relación directa con los elementos anteriormente analizados acerca de las modificaciones en la representación y sistema de partidos desde el sistema electoral.

Pero, por extraño que parezca, el tema de reducción del Congreso no es una propuesta novedosa. Si bien es cierto que cobró relevancia de manera reciente, al momento se tiene el registro de 18 iniciativas de Ley a la Constitución y COFIPE presentadas por los grupos parlamentarios del PAN, PRI, PRD, PVEM entre la LVIII-LXI que se orientan hacia la reducción de los integrantes del Congreso, aunque con algunos matices.

Durante la LVIII Legislatura, el 18 de octubre de 2001, el PRI presentó una iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados para la Constitución Política, COFIPE y Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en materia electoral. En ella proponía reducir el número de diputados de 500 a 300, y de Senadores de 128 a 96, eliminando los de representación proporcional y quedando sólo los electos por mayoría relativa, y primera minoría para la elección de senadores. Nuevas iniciativas de reforma se presentaron en la Cámara de Senadores el 26 de febrero de 2003, y durante la LIX legislatura el 30 de junio de 2004 que reiteraban la propuesta inicial. En lo que respecta al PAN la primera iniciativa presentada fue durante la LVIII Legislatura, el 3 de diciembre de 2002 y proponía reducir a 400 los integrantes de la Cámara de Diputados, conservando 300 de mayoría relativa pero sólo 100 de representación proporcional. Una nueva iniciativa presentada el 10 de abril de 2003, en la misma legislatura, proponía la reducción de 500 a 350 los integrantes de la Cámara de Diputados, pero conservando el principio de proporcionalidad, donde 210 serían electos por mayoría (60%) y 140 plurinominales (40%). Dicha iniciativa ratificaba la modificación para la integración del Senado. Posteriormente, seis iniciativas presentadas durante las LVIII-LXI legislaturas, tres desde la Cámara de Diputadas y las restantes desde el Senado ratificaron las mismas propuesta en iguales términos.

Las dos propuestas presentadas por el PVEM, la primera en la LVIII legislatura el 10 de diciembre de 2001, proponía reducir los integrantes de la Cámara de Diputados de 500 a 300, de los cuales 150 serían elegidos en igual número de distritos electorales uninominales y los 150 restantes por la vía de representación proporcional. La segunda iniciativa fue presentada de manera reciente en la LXI legislatura, el 4 de marzo de 2010, ratifica la reducción de diputados a 432 integrantes, 400 electos por representación proporcional en circunscripciones plurinominales y 32 por mayoría relativa, electos en cada entidad que se constituiría como una circunscripción territorial.

Octaviano Moya Delgado

Finalmente, el PRD sólo ha presentado una de las 18 iniciativas mencionadas, durante la LVIII Legislatura y su propuesta giró en torno a la reducción de la Cámara de Diputados de 500 a 400 miembros, pero manteniendo el carácter mixto de su integración en forma proporcional de mayoría relativa y representación proporcional. De igual forma, propuso crear una sexta circunscripción que representara a los residentes del exterior.

En tal virtud, como se puede observar la propuesta de reducción de los integrantes de Congreso no es nueva ni tiene la paternidad del ejecutivo. Por el contrario, las iniciativas presentadas por los partidos políticos muestran enormes semejanzas y coincidencias. Pero falta preguntarnos: ¿qué argumentos sustentan dichas iniciativas? ¿Van encaminadas a la reducción de las opciones de competencia? ¿Se justifican por motivos de volatilidad electoral, polarización ideológica o fragmentación parlamentaria?

Desde 1997 la competencia electoral estuvo marcada por una amplia participación de partidos políticos. En las elecciones federales intermedias de 1997 compitieron 8 partidos, de los cuales 3 no pudieron mantener el registro. En las elecciones presidenciales de 2000 participaron 11 partidos políticos, de los cuales seis fueron de nueva creación y tres de ellos perdieron el registro al no alcanzar el 2% exigido por el COFIPE.

Las elecciones federales de 2003 competirían 9 partidos políticos entre los cuales nuevamente tres perderían el registro: México Posible de reciente creación, PSN y PLM que habían participado en forma coaligada en la elección de 2000 con el PRD.

En diciembre de 2003 se aprobó una reforma al Cofipe que duplicó los requisitos para la constitución de un partido político nacional. Hasta ese momento existía la obligación de presentar una

declaración de principios, estatutos y programa de acción, se obligaba a probar que se tenía una afiliación del 0.013% del padrón federal de electores y realizar 100 reuniones distritales o reuniones estatales en al menos 10 entidades del país. La reforma duplicó los requisitos, de tal forma que la afiliación aumentó al 0.026% del padrón federal de electores, con 200 reuniones distritales de 300 afiliados o 20 reuniones estatales en las entidades del país con 3000 afiliados. Además de ello se estableció que la solicitud de nuevos partidos sería cada seis años y se impedía que éstos pudieran participar en forma coaligada en su primera elección. La reforma electoral, aunque mínima, mostró rápidamente cambios drásticos para la integración de nuevos partidos en la arena electoral.

Para las elecciones de 2006 sólo dos organizaciones obtuvieron su registro como nuevos partidos con la denominación de Partido Nueva Alianza (PANAL) y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASDyC). El resultado es conocido, ningún partido político perdió el registro, pero en las elecciones de 2009 sólo el PSD no logró superar la barrera electoral. De tal forma que la organización partidista más reciente, como es el caso del PANAL, ha enfrentado en forma exitosa dos elecciones. Con ello se desprenden tres elementos importantes:

1. El sistema de partidos ha arribado a un proceso de institucionalización. Los partidos existentes han constituido apoyos electorales estables, incluso algunos de ellos han mostrado claro crecimiento como son los casos del PVEM y PANAL.
2. En lo que respecta al sistema electoral, puede manifestarse que se ha llegado a constituir puntos de equilibrio, el cual se muestra entre el acceso de los partidos políticos a

competencia electoral y la posibilidad de acceder a la representación legislativa. La obligación hacia las organizaciones que desean constituirse en partidos político se basa en una afiliación de ciudadanos sobre el 0.026 por ciento del padrón electoral.

En un padrón total de 79,949,211 ciudadanos, la ecuación simple se reduce a la afiliación de 20,786 ciudadanos, que se multiplica a 60,000 personas que asistirán a las reuniones en los 200 distritos o 20 estados para aceptar o ratificar su afiliación al nuevo partido. Con dicha cifra, el nuevo partido deberá enfrentar una elección en donde votan, en promedio 40 millones de electores, lo cual implica obtener al menos, 800 mil votos. En consecuencia, la constitución de un nuevo partido y la cantidad de votos requeridos para mantener el registro es un esfuerzo posible para toda organización política seria. El acceso a la competencia electoral como a la representación legislativa y al sistema de financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos mantiene un punto de equilibrio. Incrementar la barrera electoral para el acceso a la representación establecería desequilibrios graves e innecesarios.

3. El sistema electoral no muestra evidencia sobre una volatilidad electoral drástica, ni polarización ideológica, por el contrario, se observa una coherencia ideológica entre los partidos que participan en forma de alianzas/coaliciones electorales ya que posteriormente conforman coaliciones parlamentarias o de gobierno.

4. Acceso a la competencia y barrera electoral en las entidades del país

Para conocer el funcionamiento de las reglas electorales que aquí se analizan se indagó en las entidades del país a través de las Constituciones Políticas y leyes electorales locales en aspectos relativos a los elementos organizativos para la constitución de un partido político, mediante la proporción de afiliados sobre el padrón electoral estatal y proporción territorial de municipios/distritos en que debían residir dichos afiliados. Un segundo aspecto, relativo a la barrera electoral para la representación, con el acceso a asignación de diputados locales y regidores, así como la pérdida del registro, como partido político estatal.

El principal elemento, sobre la constitución de un partido político, además de la declaración de principios, programa de acción, estatutos y una serie de reuniones de ratificación de dichos documentos y elección de sus dirigentes, que son semejantes en todos los casos, se encuentra también la obligación de acreditar como afiliados a un número importante de ciudadanos al nuevo partido. De igual forma, que dichos afiliados residan en una proporción importante del territorio de la entidad. A nivel federal el Cofipe exige tener al menos el 0.026% de ciudadanos del padrón electoral federal y realizar reuniones ya sea en 200 distritos o 20 estados del país, con lo que se cubre además el elemento territorial.

Sobre dichos aspectos se observó que en todos los estados la exigencia sobre afiliados del padrón estatal es mayor a la establecida por el Cofipe. Aunque algunas entidades como Jalisco, Guerrero, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas y Yucatán, muestran los niveles más bajos expresados entre el 0.11 y 0.20, en su mayoría fluctúan entre el

Octaviano Moya Delgado

0.34 y 1.5%. Incluso, en SLP, Morelos y Durango mantienen la obligación del 2% sobre el padrón. Los casos extremos lo constituye BCS y Estado de México, que para el primero la proporción se establece en el 2.5% y en el segundo de 0.04%.

En lo que respecta a la organización territorial de los afiliados, ya sea en municipios o distritos de acuerdo con las legislaciones, 5 estados (Chiapas, Guerrero, Chihuahua, Jalisco y Nuevo León) exigen presencia territorial entre el 22-40%, lo cual es inferior a la legislación federal. En 7 entidades (EDOMEX, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Campeche, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas) la proporción territorial es del 50% mas 1%; en 7 entidades más es del 60% (Baja California, Durango, Hidalgo, Morelos, Veracruz, San Luis Potosí, Querétaro); en 3 estados (Tabasco, Tlaxcala, Yucatán) la proporción es cercana al 70% de los municipios. En el DF, el código electoral obliga a tener afiliados en el 100% de las delegaciones, con no menos de 200 ciudadanos.

Por otro lado, en lo que respecta a la barrera electoral para la pérdida de registro, solamente 16 entidades del país mantienen el 2% de la votación semejante al Cofipe. Pero de ellas, sólo en 7 estados entre los que se encuentran Chihuahua, Distrito Federal, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Puebla, y Tabasco, la barrera electoral para el acceso a la representación de diputados locales y regidores coincide con la anterior en el 2%.

Existen otras entidades, Zacatecas, Tlaxcala, Quintana Roo, Querétaro, Morelos y Coahuila donde la barrera para la representación se encuentra muy por encima de la federal pero se mantiene semejante a la del acceso a la representación. Pero también se observa en algunas entidades que la barrera electoral además de ser distinta a la federal (mayor o menos) es distinta entre la de diputados y regidores. Tales

son los casos de Baja California y Morelos, donde la proporción de votos exigido, ya sea para la asignación de regidores, diputados o para mantener el registro, puede resultar desorbitada en comparación con alguna de ellas.

Pero en forma adicional a las barreras de asignación se encuentran también la obligación hacia los partidos políticos de presentar candidatos de mayoría relativa en cierta proporción de los distritos electorales uninominales existentes. El Cofipe obliga a los partidos a presentar candidatos en la menos 200 distritos electorales (60%), sin embargo, esto es distinto en las entidades del país. De los 32 estados, en 9 se exigen participar con candidatos en menos del 60% de los distritos electorales, en 13 estados la obligación es entre el 60-70% de los distritos, en 5 (Aguascalientes, Durango, Jalisco, Sonora, Zacatecas) la proporción aumenta entre el 70-80%, mientras que en 2 (Yucatán y DF) la exigencia crece al 100% de los distritos electorales. En Veracruz, Querétaro y Nuevo León no se encontraron datos sobre este aspecto (cuadro 3 y 3bis).

En consecuencia, los anteriores datos muestran que a diferencia de las reglas electorales establecidas en el Cofipe, el acceso a la competencia electoral y la representación legislativa llegó a un punto de equilibrio, el cual no se observa en las entidades del país. La comparación de los aspectos analizados entre el ámbito federal y locales, salvo algunas excepciones, muestran las enormes diferencias que se mantienen. Las consecuencias de estas reglas bien podrían ser el fuerte bipartidismo que se ha desarrollado en todas las entidades del país, así como la escasa aparición y permanencia de partidos políticos locales. Aunque desde luego estos aspectos merecen un análisis a profundidad. Pero lo que debe quedar claro es que mientras a nivel federal se ha avanzado con reglas equitativas y justas para que la

Octaviano Moya Delgado

pluralidad política se vea representada en espacios de decisión y representación, en gran parte de las entidades el tema sigue siendo una tarea pendiente. Las reglas electorales, particularmente las que aquí se analizan, existen como un factor de exclusión o freno a nuevas fuerzas políticas o intereses de la sociedad.

Cuadro 3. Acceso a la competencia y barrera electoral en las entidades del país

Estados	Organización territorial para la constitución de Partidos Políticos Estatales	% del Padrón Estatal Electoral	Barrera electoral para la representación		Registro de candidatos a Diputados de MR	Pérdida de Registro
			Regidores pluri-nominales	Regidores pluri-nominales		
Aguascalientes	---	--	2	2.5	78%	2.5
Baja California	2,500 afiliados en todo el estado. Con 400 afiliados por municipio, en por los menos 3 de ellos (60%). ---	0.10	3	4	50%	2.5
BCS	600 afiliados 10 distritos ó 1,000	2.5	2.5	2.5	50%	2.5
Campeche	afiliados en 6 municipios. No menos de 6,000 afiliados (50%+1). Afiliados, en cuando menos la tercera parte de los municipios del estado (30%). Distribuidos en cuando menos 15 municipios, sin que sus miembros en cada uno de ellos sea inferior a 150 ciudadanos (22%). Distribuidos al menos en siete distritos ---	1.08	4	3	67%	2
Chiapas		1	1.5	2	50%	1.5
Chihuahua		0.5	2	2	64%	2
Coahuila		1.5	4	3	50%	3
Colima		0.5	2	2	50%	1.5

La reforma política vista desde la investigación legislativa

DF	Distribuidos en cada una de las demarcaciones territoriales del DF, sin que el número de miembros c/u sea inferior a 200 ciudadanos (100%). Organizarse	0.5	---	2	100%	2
Durango	cuando menos en dos terceras partes de los municipios del Edo (60%). 200 afiliados en cada uno de por lo menos, la mitad más uno de los municipios del Estado (50%+1).	2	2	2.5	71%	2
Edomex	500 afiliados en por lo menos cada uno de 23 municipios del estado (50%+1).	0.04	1.5	1.5	50%	1.5
Guanajuato	100 afiliados en cuando menos 30 de los municipios del estado (37%)	0.29	2	2-3	68%	2
Guerrero	250 afiliados por municipio, en las dos terceras partes del Estado. No menor de 25,000 afiliados (60%).	0.12	2	2	68%	2
Hidalgo	80 afiliados en cada uno de por lo menos 52 municipios. No menos de 6,000 (41%)	1.35	2	3	67%	2
Jalisco	En dos terceras partes de los municipios del estado.	0.11	3.5	3.5	70%	2
Morelos		2	1.5	3	67%	3

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las Constituciones Políticas y Leyes electorales de las 32 entidades del país

5. Conclusiones

Los temas analizados dan cuenta –más allá de las críticas al presidente por el obscuro interés de tener el dominio del Congreso–, de una nueva realidad política del país, marcada por la pluralidad política y representada en los distintos órganos del Estado, presente en la vida pública de gobiernos divididos que exigen esfuerzos adicionales para el consenso y la construcción de acuerdos, que establecen responsabilidades compartidas en la tarea de co-gobierno.

El presente trabajo mostró la forma en que durante los últimos 30 años las reformas electorales abrieron paso a la pluralidad política en los espacios de representación en forma gradual y pausada. El punto de llegada lo constituye una legislación que garantiza la apertura e inclusión en la arena electoral y la representación, pero que ello se observa solamente en el ámbito federal, ya que las legislaciones en los estados siguen siendo elementos de control y exclusión.

De tal forma que si bien es cierto que el número de diputados importa, siempre serán más relevantes las relaciones políticas que se realicen entre los grupos parlamentarios y de éstos con el ejecutivo federal. Desde luego se requieren reformas importantes, sobre todo de aquellas que abonen a la construcción de confianza del ciudadano hacia las instituciones, a la transparencia sobre el uso de recursos públicos, a la rendición de cuentas de funcionarios y representantes. Pero en lo que a las reglas electorales para el acceso a la competencia electoral y la representación política se refiere, me convence la afirmación expresada por José Woldenberg acerca de que mucho costó lograr que la pluralidad política del país estuviera representada en los cuerpos legislativos como para pretender cercenarla ahora.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Pablo Javier (1997), Entre el autoritarismo y la democracia. Las reformas electorales en el sexenio de Salinas, UAM –I, México.
- Downs, Antony (1957), “Theory Economic of Democracy”, New York. Escobedo, Juan Francisco (2001), El Olimpo Perdido, en Proceso, edición especial de aniversario. México, noviembre.
- Escolar, Marcelo (2005), “Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada”, en Tula, María Inés (Coord.), Voto Electrónico: Entre votos y maquinas, Ariel, Buenos Aires.
- Elgie, R. (Editor) (2001), Political, Institutions in Europe, Routledge, 2da. ed., Londres.
- González Casanova, Pablo (1997), El Estado y los Partidos Políticos en México, Era. Col. Problemas de México, México.
- Gimete-Wels, Adrian, “Democracia y representación: Una mirada institucional y procedimental a la transición mexicana” en Ricardo Espinoza y Regina Jiménez-Ottalengo (Coord.) (2006), La representación política en el Congreso mexicano, Cuadernos de investigación, No. 35, IIS-UNAM, México.
- Hernández B., Juan (2005), “Los sistemas electorales”, en Del Águila, Rafael (Ed.), Manual de Ciencia Política, 4ta ed., Trota, Madrid.
- Llanos Mariana y Nolte Detlef (2006), Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente reactivas, Política, Volumen 47, Universidad de Santiago de Chile.
Lorenzo Meyer (2001), "La brega por el poder", en Proceso, edición especial de aniversario, noviembre, México.
- Manchego, José F., y García Domingo (2003), “Barrera Electoral”, Diccionario Electoral, IEDH-CAPEL, Tomo 1, México.

Octaviano Moya Delgado

- Nohlen, Dieter (1987) Partidos Políticos y Sistemas Electorales, FCE, México.
- Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco A. (1999), “Análisis de datos electorales “en Cuadernos Metodológicos, Núm. 27, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Pasquino, Giafranco (2004), Sistemas políticos comparados, Prometeo-Bononiae Libris, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni (1987), Parties and Party System, Nueva York, Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (2000), “The Democratic Revelation”, Journal of Democracy, 4, Vol. 11

Nota

La iniciativa de reformas constitucionales propone reducir la Cámara de Diputados de 500 a 400 y la de Senadores de 128 a 96. La Cámara de Diputados se integraría por 240 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 160 por representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones. Para la Cámara de Senadores cada entidad federativa elegiría a tres senadores elegidos de conformidad a lo que estableciera la ley.

En la elección de 1997 compitieron el PAN, PRI, PRD, PVEM, PARM, PPS, PDM, estos tres últimos perdieron el registro. En la elección de 2000 perdieron el registro Democracia Social (DS), Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), Partido del Centro Democrático (PCD), y en las elecciones de 2003 el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido Liberal Mexicano (PLM) y México Posible.