

## CAPÍTULO CUARTO

### AMÉRICA LATINA. CASOS INDIVIDUALES

8. México . . . . .	133
A. Las reformas del sistema electoral en el contexto mexicano . . . . .	133
B. Los sistemas electorales: su desarrollo . . . . .	134
C. El sistema electoral vigente . . . . .	139
D. El sistema mexicano en comparación . . . . .	140

las primeras elecciones posautoritarias, la derecha chilena supo beneficiarse del pinochetismo y restablecer la fuerza electoral que tuvo en los años cincuenta. En estas condiciones, el resultado electoral no mostró la desproporcionalidad pronosticada. De esta forma, no se produjo una fuerte crítica al sistema electoral después de las elecciones de 1989. La Concertación se mantiene, hoy como ayer, favorable a la representación proporcional en distritos electorales. El debate debería comenzar muy pronto de nuevo.

## 8. *México*

Integramos a México en nuestra selección de países, cuyos sistemas electorales estudiamos individualmente —más allá de la demanda de mis amigos mexicanos— por razones de la sistemática electoral y no por ordenarlo en el grupo de países con sistemas políticos liberal-pluralistas. El mismo sistema electoral y sus alteraciones en el tiempo constituyen el mejor argumento para legitimar esta advertencia y precaución.

Antes de entrar a la descripción de las reglas del juego electoral en México, esbozaremos el contexto político en el cual se ubican el sistema electoral y sus reformas. Sin referencia a estos aspectos globales, no serían ni inteligibles ni comprensibles, el sistema electoral mexicano, sus continuas reformas y la creciente complejidad del mismo.

### *A. Las reformas del sistema electoral en el contexto mexicano*

Una evaluación del desarrollo político mexicano de los últimos decenios, a grandes rasgos, debe destacar dos tendencias generales: por un lado, una apertura del sistema de partidos, desde una situación de partido único hacia un multipartidismo. Lentamente, por varias reformas de la Constitución y de la ley electoral, se han ido reconociendo legalmente distintos partidos

políticos, que han podido, así, entrar en la contienda electoral. Incluso se les ha reconocido un espacio de representación garantizada a estos partidos, llamados partidos de oposición, que también ha ido ampliándose en el correr del tiempo. Por otro lado, se realiza un manejo hábil y cada vez más elaborado de la representación política mediante el sistema electoral y reglas adicionales en función de garantizar el dominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Es así como el sistema electoral ha sido reformado continuamente, casi en cada sexenio presidencial desde los años setenta, atendiendo, por un lado, clamores por mayor democracia (es decir, pluralismo político y competencia real) y adaptando, por otro lado, la legislación electoral al momento político, como respuesta del partido en el poder a los retos de un pluralismo político creciente que había de ser controlado. Allí está la ambivalencia de las reformas electorales en México.

Es obvio que en el discurso político se destaca la tendencia general hacia mayor participación, mayor pluralismo, mayor representación, etcétera. La segunda tendencia general, o la otra cara de la reforma, pasa muchas veces inadvertida, incluso sorprende a los observadores cuando el resultado electoral no confirma el optimismo evolucionista. Por otra parte, cuando los comicios ofrecen un resultado algo inquietante para el PRI, esto es también motivo para una reforma política en favor de la cual se articula todo un discurso de avance democrático, mientras que sustancialmente la reforma se hace en función de la adaptación de las reglas del juego a los intereses de poder del partido dominante. El sistema electoral es uno de los mecanismos de control integrativo del sistema político mexicano.

### *B. Los sistemas electorales: su desarrollo*

El presidente es elegido para un periodo de seis años, por mayoría relativa, sin ninguna posibilidad de reelección. El Senado consta de dos senadores por estado federal, más el Distrito Federal. Las circunscripciones son uninominales, dado que

la duración del mandato es de seis años y se efectúa renovación por mitad cada tres años. Decide la mayoría relativa.

Desde que se reconoció legalmente a los partidos de oposición y se les concedió una representación en el Parlamento, se pueden distinguir —a grandes rasgos— tres etapas de desarrollo del sistema electoral. La primera empieza con la Ley Electoral de 1963. Con esta reforma, todo partido nacional (es decir, inscrito en el registro) que alcanzara el 2.5% de los votos a escala nacional, tenía derecho a cinco escaños y a un escaño más por cada 0.5% sucesivo de votos, hasta un total de 20 escaños (se trata de los llamados diputados de partido). Por lo demás, si un partido alcanzaba 20 diputados en las circunscripciones (los llamados diputados de mayoría), ya no participaba en la distribución de los escaños minoritarios; si conseguía menos de 20 diputados de mayoría, podía utilizar su porcentaje de votos para llegar hasta un total de 20 diputados. La atribución de los escaños de la minoría entre los candidatos por separado se hacía según el porcentaje de votos que hubieren obtenido en las circunscripciones, comparando a los candidatos de un partido entre sí. Esta regulación no tiene, evidentemente, nada que ver con la implantación de un sistema proporcional, como parece suponer Moya Palencia (1964: 179 y ss.). Por la reforma se reconoció el derecho de representación de las minorías políticas. Esto no se debe confundir con representación proporcional. Y, efectivamente, la composición de la Cámara de Diputados comprueba el dominio absoluto del PRI y la representación de minorías incluso facilitada por la reforma electoral.

La segunda etapa de desarrollo del sistema electoral se abrió con la reforma electoral de 1977, cuando se introdujo un sistema electoral segmentado, que consta de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional. Esta reforma incluyó el sistema de doble voto. En 300 circunscripciones uninominales se siguió votando con el sistema de mayoría relativa. En hasta cinco circunscripciones plurinominales, cuyo número total de escaños fue fijado en 100 y posteriormente (1985) en 200, se introdujo la representación proporcional, bajando el umbral de representación a 1.5% de la votación válida y estableciendo una barrera de par-

CUADRO 22  
 REPRESENTACIÓN DE MINORÍA EN MÉXICO  
 1961-1976

	1961		1964		1967		1970		1973		1976	
	Votos %	Esc.										
PRI	90.3	172	82.3	175	83.9	174	83.3	178	70.5	188	79.8	195
PPS	1.0	1	1.4	10	2.2	10	1.4	10	3.5	10	3.0	12
PAN	7.6	5	11.5	20	12.4	20	4.1	20	14.4	25	8.6	20
PARM	0.5	0	0.7	5	1.4	6	0.8	5	1.8	7	2.5	10
<i>Total</i>		178		210		210		213		230		237

FUENTE: Comisión Federal Electoral.

CUADRO 23

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA SEGMENTADO EN MÉXICO  
1979-1991

	1979		1982		1985		1988		1991	
	Votos %	Esc.								
PRI	74.0	296	74.7	299	72.2	289	52.2		61.4	
PAN	10.7	43	12.7	51	10.2	41	20.2		17.7	
PPS	2.7	11	2.5	10	2.7	11	—		1.5	
PRD	—	—	—	—	—	—	—		8.3	
PARM	3.0	12	—	—	2.7	11	—		2.1	
PCM/PSUM	4.5	18	4.2	17	3.0	12	—		—	
FDN	—	—	—	—	—	—	27.6		—	
PDM	2.5	10	3.0	12	3.0	12	—		1.1	
PST	2.5	10	2.7	11	3.0	12	—		—	
PRT	—	—	—	—	1.5	6	—		0.6	
PMT	—	—	—	—	1.5	6	—		—	
PEM	—	—	—	—	—	—	—		1.5	
PFCRN	—	—	—	—	—	—	—		4.4	
PT	—	—	—	—	—	—	—		1.1	
<i>Total</i>		400		400		400		500		500

PRI: Partido Revolucionario Institucional; PAN: Partido Acción Nacional; PPS: Partido Popular Socialista; PRD: Partido de la Revolución Democrática; PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; PCM/PSUM: Partido Comunista Mexicano/Partido Socialista Unificado de México; FDN: compuesto por PMS, PPS, PARM, PFCRN; PDM: Partido Demócrata Mexicano; PST: Partido Socialista de los Trabajadores; PRT: Partido Revolucionario de los Trabajadores; PMT: Partido Mexicano de los Trabajadores; PEM: Partido Ecologista de México; PFCRN: Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional.

ticipación también para los partidos políticos que obtuvieran 60 o más diputados de mayoría. Esta parte proporcional de la representación fue casi exclusivamente reservada para la oposición, cuyos partidos, tres a la derecha, tres a la izquierda del PRI, en competencia entre ellos, compartían entre sí estos escaños, mientras que el PRI, mayoritario por supuesto, se quedaba con los trescientos diputados de mayoría. Esto implicaba que el PRI, como partido mayoritario, no tuviera que enfrentarse en los comicios con los partidos de oposición.

La composición de la Cámara de Diputados demuestra una mayor representación de los partidos de oposición, que en las elecciones de 1979 hasta 1985 llegan a una representación efectiva en la Cámara de Diputados por encima del 25% de los escaños.

La tercera etapa empieza con la reforma del 15 de diciembre de 1986, que aumenta el número de miembros de la Cámara a 500, establece un número fijo de cinco circunscripciones electorales de representación proporcional (1991, de 40 escaños) para un total de 200 diputados y termina con la exclusión del PRI de los diputados de partido. Es divertido ver cómo se consigue "la ampliación de la participación no solamente con respecto de los partidos políticos minoritarios, sino también del partido mayoritario" (Barquín, 1987: 43). Los partidos de oposición aumentan su representación en la Cámara de Diputados a 30%. Para garantizar que el partido con mayor cantidad de votos tenga mayoría absoluta en el Parlamento, se le concede acceder al segmento de los diputados de representación proporcional, fijando un *maximum*, para el partido mayoritario, del 70% de los escaños. Este reaseguro de hegemonía para el partido mayoritario se confirmó con la reforma electoral de 1989. Por otra parte, por la experiencia del resultado electoral de 1988, es decir, con el surgimiento de una alianza electoral opositora (FDN), que cuestionó seriamente el dominio absoluto del PRI, se prohibió la postulación de alianzas electorales o de candidatos presentados por más de un partido.

CUADRO 24

## DIPUTADOS DE MAYORÍA

	1979	1982	1985	1988	1991
PRI	296	299	289	233	290
PAN	4	1	9	38	10
PARM	—	—	2	—	—
FDN	—	—	—	29	—

*C. El sistema electoral vigente*

Según la reforma electoral constitucional y la Ley Electoral de 1989 y 1990, la Cámara de Diputados se compone de 500 miembros; 300 son elegidos en circunscripciones uninominales. A cada estado federado corresponden dos diputados nominales o "diputados de mayoría"; 200 diputados son elegidos en cinco circunscripciones plurinominales mediante listas cerradas y bloqueadas. El elector tiene dos votos: uno para votar por un candidato uninominal ("diputado de mayoría") y el otro para votar por una lista de partido ("diputado de partido").

La adjudicación de los escaños en las circunscripciones empieza con la exclusión de los votos de los partidos que no alcanzaron el 1.5% de los votos. Hecho el descuento, queda la "votación efectiva". La distribución de los escaños se hace mediante el método del cociente electoral rectificado, que corresponde al cociente que resulta de la votación efectiva por el número de escaños de la circunscripción más dos. Cada partido recibe tantos escaños como veces cabe el cociente electoral rectificado en su votación. Los escaños restantes se adjudican en dos pasos. Primero se aplica el cociente "de unidad", que se consigue por la división de los votos aún no utilizados por el procedimiento anterior, mediante el número de escaños restantes. Segundo, si aún sobran escaños, se aplica la regla del resto mayor. En esta última distribución participan sólo los partidos que ya obtuvieron escaños en los dos primeros procedimientos.

Todo el procedimiento de adjudicación de escaños está regido por reglas que introducen, junto al mayoritario y al proporcional en sus respectivas partes, otro principio en función de estructurar la composición de la Cámara de Diputados según criterios mayoritarios. Se procura la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados para el partido con más votos, limitando al mismo tiempo el dominio de representación de la fuerza mayoritaria. La Constitución mexicana en su artículo 54, IV, dice en resumidas palabras: a) Ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados. b) Si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación, la distribución de los escaños se hace tomando como criterio la proporcionalidad entre votos y escaños. c) Al partido político que obtiene la mayoría relativa de los diputados de mayoría y por lo menos 35% de la votación nacional, se le concede la mayoría absoluta de los escaños. Accede, además, a dos escaños por cada 1% adicional al 35%, hasta el límite, en todo caso, del 60% de la totalidad de los escaños. d) El partido político que obtenga entre el 60% y 70% de la votación nacional y su número de diputados de mayoría no alcance en porcentaje el de sus votos, participa en la distribución de los diputados de partido hasta obtener un porcentaje de escaños que corresponda al de sus votos.

En las primeras elecciones de 1991, el PRI sacó el 61.5% de los votos válidos. A sus diputados de mayoría (290) se agregaron 30 de asignación, según representación proporcional conforme a la votación efectiva del PRI (64.2%). Cuatro de los siete partidos postulantes no alcanzaron el 1.5% de barrera legal. Los demás partidos participaron en la distribución de los 170 escaños restantes de representación proporcional como sigue: PAN 79, PPS 12, PRD 41, PFCRN 23, PARM 15.

#### *D. El sistema mexicano en comparación*

Es interesante señalar que la terminología electoral en México conoce conceptos como votos efectivos, diputados de mayoría, diputados de partido, cociente de unidad, etcétera, que no se usan en la sistemática electoral, de modo que su empleo, sin

aclaración del contenido, no sirve ni para el análisis individual ni para comparaciones. Por lo demás, el sistema segmentado se ha identificado —e incluso justificado como uno de los más modernos— con el sistema alemán, tesis que se ha repetido en varios estudios fuera de México (véase por ejemplo Molina, 1993). Sin embargo, el sistema electoral mexicano no es proporcional, sino mayoritario. Dentro de esta clasificación, corresponde menos a sistemas clásicos como el anglosajón de mayoría relativa o el francés de mayoría absoluta, y más a sistemas mayoritarios de premios: el partido con más votos tiene garantizada por la Constitución la mayoría absoluta en el Parlamento. Que el sistema mexicano “se inspira” en el sistema alemán en cuanto a algunos elementos técnicos (el sistema del doble voto; circunscripciones uninominales y distribución proporcional de escaños) es totalmente secundario para los efectos de la clasificación del sistema. Por otra parte, no hay que olvidar una distinción fundamental que se desprende del enfoque evolucionista que adopta Manuel Barquín (1987: 58): “Una última prueba y quizás la más difícil está aún por presentarse en el futuro, conforme que se aproxima la última fase de la evolución de cualquier sistema político-electoral democrático y maduro: aquella en que se presenta la posibilidad de la alternancia de los partidos políticos en el poder”. es difícil reconocer en la reforma electoral de 1989-1990 un acercamiento a esta etapa del sistema electoral, pensada como la última, que establece condiciones de democracia sin atributos, es decir, de competencia real y posibilidad de alternancia entre los partidos políticos.