

Capítulo 2. Sistemas electorales en México. Origen y evolución

La historia electoral de México es una historia de constante reformas. El sistema electoral ha pasado por revisiones periódicas a lo largo de su desarrollo, que abarcaron prácticamente todos los aspectos de su diseño. En este capítulo el análisis se centrará en los cambios relativos a la paulatina introducción del sistema mixto, implementado para abrir, de manera controlada, los espacios políticos a los partidos de oposición.

Es importante señalar que esas reformas, en sus orígenes, no tenían como objetivo construir un sistema de representación democrática, sino que fueron un instrumento para mantener el régimen del partido hegemónico y un particular equilibrio en el cual se permitía la existencia de la oposición, pero no se permitía que ésta se convirtiera en un verdadero desafío al sistema (Crespo 2003; Lujambio 1997, 2002 y 2003). “Algunas reformas se movieron en la dirección de la liberalización política, mientras que otras incrementaron el control autoritario; algunas introdujeron elementos consensuales en el diseño del sistema político, y otras reforzaron las características mayoritarias” (Molinar 1996, 137-8).

El primer antecedente del sistema mixto a nivel federal son los “diputados de partido”, introducidos en 1963 como la primera de una serie de concesiones del régimen hegemónico hacia el partido opositor más importante (Lujambio y Marván 1997). Con base en esta regla, se otorgaban cinco escaños a cada partido que lograra una votación superior al 2.5%, más un escaño adicional por cada medio punto por arriba de ese umbral, hasta llegar a un máximo de 20 diputaciones. Más tarde, en 1973, el sistema fue modificado, reduciendo el mínimo de votación requerida a 1.5%, aumentando el máximo de escaños para los partidos minoritarios a 25, e incrementando el número de distritos uninominales de 178 a 194 (Lujambio y Marván 1997, 75). Molinar y Weldon (2001) consideran ese sistema como un sistema mixto mayoritario, aunque reconocen restricciones a la competencia electoral en esa época.

El abanico de la representación política

En reacción a las elecciones de 1976, en las que hubo un solo candidato a la presidencia, el PRI reconoció la necesidad de abrir la escena política, liberalizando los requisitos para el registro de partidos políticos y abriendo el sistema electoral a una mayor dosis, aunque todavía controlada, de competencia partidista (Becerra y Woldenberg 2005). La reforma de 1977 modificó el sistema electoral, creando 300 distritos uninominales y 100 escaños plurinominales. Para la distribución de los escaños plurinominales, la Constitución contemplaba dos fórmulas electorales. La primera fórmula, de porcentaje mínimo, consistía en otorgar un diputado a todos los partidos que alcanzaran el 5% de la votación efectiva; posteriormente se calculaba la votación nacional efectiva entre el número de escaños que quedaban vacantes, obteniendo así el cociente natural, para asignar a cada partido el número de posiciones plurinominales que resultara de la división de los votos de cada partido entre el cociente natural. La segunda fórmula consistía en dividir la votación nacional efectiva de la circunscripción entre el número de escaños y multiplicarlo por dos, para obtener el cociente rectificado. Posteriormente se dividía la votación efectiva de cada partido entre el cociente y se repartían los escaños correspondientes. Los partidos que obtenían 60 o más escaños uninominales, no participaban en la asignación de los plurinominales, con lo que servían como espacios para la oposición (Becerra y Woldenberg 2005, 116-7).

La mecánica del sistema electoral se fue modificando a lo largo de los años: inicialmente se elegían cien diputados de RP, pero con la reforma de 1988 ese número incrementó a 200. También en 1988 se estableció el límite máximo de escaños por ambos principios en 350 diputados, mismo que en 1996 se redujo a 300 y se completó con el límite del 8%, además de que se empezó a emplear una sola boleta para elegir a los representantes por ambos principios, de esta manera la votación emitida en la elección de diputados de mayoría relativa se constituyó en la base para la asignación de escaños de RP. En cuanto a la asignación de escaños, se estableció que todos los partidos con registro que obtuvieran determinada votación tendrían derecho a participar en el reparto de los diputados plurinominales, pero bajo las siguientes modalidades (Becerra y Woldenberg 2000, 189):

El abanico de la representación política

- a) Ningún partido podría tener más de 70% de diputados (350) aunque su votación fuese mayor a dicho número (antes podía tener hasta 75%);
- b) El partido que obtuviera entre 50 y 70% de la votación nacional y menos de ese porcentaje del total de diputados por la vía de MR, obtendría el número de diputados necesarios por la vía plurinominal para lograr empatar el porcentaje de diputados con relación al total de la Cámara; y
- c) El partido mayoritario sí podía entrar al reparto plurinominal, aunque dentro de ciertos límites. No tendría derecho de ello si el porcentaje de sus triunfos distritales superaba a la mitad de la Cámara y contaba con 51% de la votación nacional efectiva. Tampoco si tenía menos de 51% de la votación, pero su número de constancias distritales le hubieran garantizado ya la mayoría absoluta (251) de los diputados.

Con ello, se aprobó la cláusula de gobernabilidad, que aseguraba al partido mayoritario la cantidad de escaños necesaria para alcanzar por lo menos la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

En 1991 se introdujeron cambios menores en el sistema electoral. Para participar en el reparto de diputados plurinominales se requería contender por lo menos con 200 candidatos uninominales y obtener 1.5% de la votación nacional. La reforma todavía garantizaba al partido mayoritario una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pues al partido que obtuviera el mayor número de constancias de mayoría y el 35% de la votación total, le serían asignados el número de diputados de RP necesarios para obtener el 50% más uno de los representantes en la Cámara (251) (cláusula de gobernabilidad). Adicionalmente a la mayoría absoluta, por cada punto porcentual de votación obtenido por encima de 35% y hasta menos de 75%, le serían asignados dos diputados de RP (mecanismo denominado "escala móvil"). En cambio, los partidos que obtuvieran un número de votos por debajo de 35% de la votación nacional, solo podían tener el porcentaje de escaños correspondiente a su porcentaje de votos.

El abanico de la representación política

También se mantuvo el tope de sobrerrepresentación establecido en la anterior reforma, pues ningún partido podría tener más de 350 diputados en total (Becerra y Woldenberg 2005, 664).

Las siguientes reformas, de 1993-94, establecieron un nuevo límite al número de escaños que podían ser obtenidos por un solo partido. Se fijó como tope el número de 300 diputados en el caso de que la votación nacional efectiva del partido no sobrepasara 60%. Si la votación obtenida resultaba mayor a 60%, entonces se permitiría al partido obtener hasta 315 diputados. Además, con esa reforma se abandonó la cláusula de gobernabilidad (Becerra y Woldenberg 2005, 293).

El paso final de esa evolución, que estableció las reglas que se mantienen en el ámbito federal hasta el día de hoy, se dio en 1996. Con ellas se dispuso que la Cámara de Diputados se integre por 300 diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales, y 200 diputados de representación proporcional, electos por listas de partidos presentadas en cinco circunscripciones plurinominales. Los partidos políticos no pueden tener más de 300 escaños por ambos principios y tampoco un porcentaje de escaños que supere por más de ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida. En cuanto al Senado, 96 de sus integrantes son electos vía mayoría relativa (dos escaños para la primera minoría y uno para la segunda en cada una de las entidades federativas) y 32 vía representación proporcional, en una sola lista nacional. Para el Senado no existen límites a la sobrerrepresentación.

El acceso a los escaños de RP, para ambas cámaras, requería un mínimo de 2% de la votación emitida, y la fórmula de distribución adoptada fue el cociente de Hare. También cabe destacar que en México se optó por un sistema paralelo, por lo que no hay relación entre los triunfos por MR y la asignación de escaños por RP, más que en la aplicación de los límites de sobre- y subrepresentación.

El sistema establecido en 1996 para el congreso federal resultó ser muy estable. Las únicas dos modificaciones que sufrió a partir de entonces fueron el reconocimiento de las candidaturas independientes en 2012, y la modificación del umbral mínimo, que en 2014 aumentó a 3% de la votación válida emitida.

Sistemas electorales en las entidades federativas

En las entidades federativas no se siguió el mismo proceso de desarrollo electoral: el principio de representación proporcional para la integración de los congresos locales fue introducido por la reforma “definitiva” de 1996. El nuevo texto del artículo 116 constitucional obligó a adecuar los sistemas electorales locales a fin de incluir “diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional”, dejando a la libre configuración las reglas específicas de la elección y asignación (CPEUM 1996). A partir de ese momento los estados se vieron obligados a adecuar sus marcos legales a los principios constitucionales, con lo que empezaron a surgir las demandas en acciones de inconstitucionalidad relativas a las reglas electorales de las entidades federativas, incluyendo las relacionadas con la representación proporcional. Mediante la revisión jurisdiccional de las reglas electorales realizada por la Suprema Corte, se llegó a establecer una serie de reglas generales a seguir y que se desprenden de la interpretación constitucional (Acción de Inconstitucionalidad 6/96):

- I. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale.
- II. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados.
- III. Asignación de diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación.
- IV. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.
- V. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido debe ser igual al número de distritos electorales.
- VI. Establecimiento de un límite a la sobre-representación.
- VII. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

El abanico de la representación política

Esos criterios dieron sustento a la Jurisprudencia P./J. 69/98, con el rubro "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL".

Esas bases fueron interpretadas por las legislaturas locales y las autoridades electorales de una manera bastante variada. Así, se han creado sistemas electorales muy distintos en cuanto a los umbrales, proporción de escaños de RP frente a MR, o límites de sobrerrepresentación.

Como se desprende de otro estudio (Gilas y Medina 2012), todas esas variables han tenido rangos amplios:

- Proporción de escaños de RP: desde un mínimo de 23.8% en Baja California Sur, hasta 48.71% en Jalisco;
- Umbral mínimo: desde 1.5% en Tamaulipas, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit y Estado de México, hasta 4% en Baja California;
- Umbral de sobrerrepresentación: desde 3% en el Distrito Federal, hasta 16% en Quintana Roo y Oaxaca.

Además, se presentó una gran variedad de las fórmulas de distribución de escaños de representación proporcional. Algunas entidades (por ejemplo, Oaxaca, el Distrito Federal, Chiapas) emplearon la cuota de Hare, igual que para el congreso federal, mientras que otras optaron por porcentaje mínimo (Coahuila), asignación por rondas (Chihuahua), o expectativa del congreso (Estado de México).

Las diferencias abarcaban también aspectos muy técnicos de los procedimientos de asignación, como la votación base para calcular el límite de sobrerrepresentación o el cociente. Sin embargo, hasta la reforma electoral de 2014, no hubo ningún intento legislativo o jurisdiccional de unificar los procedimientos creados en las entidades federativas. Incluso a partir de la reforma de ese año, las entidades federativas mantienen un margen importante de libertad para configurar la legislación que regula sus sistemas electorales, salvo el respeto a las proporciones y a la aplicación de las nuevas reglas introducidas como principios constitucionales por la reforma, que son:

El abanico de la representación política

- Límite de sobrerrepresentación de 8% (CPEUM, artículo 116, fracción II);
- Límite de subrepresentación de 8% (CPEUM, artículo 116, fracción II).

Además, el legislador federal pretendió, mediante las reglas incluidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) y la nueva Ley General de Partidos Políticos (LGPP), uniformar parcialmente el procedimiento de asignación de las diputaciones de representación proporcional en los congresos locales, estableciendo que la primera ronda debería llevarse a cabo mediante asignación directa, otorgando un escaño a cada partido que obtuviera por lo menos el 3% de los votos (LGPP, artículo 9, fracciones I y II, inciso c; LEGIPE, artículo 28.2, incisos a y b). Como dato relevante, en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declaró inconstitucional ese procedimiento, al estimar que la legislación general en materia electoral no está constitucionalmente autorizada para determinar algún aspecto de este procedimiento, ya que es de competencia de las legislaturas locales.

Sin embargo, antes de que la Suprema Corte declarara inconstitucional la obligación de las entidades federativas de incluir la asignación directa como el primer paso de asignación de los escaños de RP, muchos estados ya habían incluido ese procedimiento en sus constituciones y/o leyes electorales. Con ello se dio una importante homogenización de los sistemas electorales en las entidades federativas, ya que, a partir de la libertad de configuración legislativa estatal reconocida por la SCJN, la mayoría de los estados optó por adoptar el modelo de asignación directa (27 estados emplean esa fórmula).

Los sistemas electorales mexicanos en perspectiva teórica

De lo anterior se puede observar que los sistemas electorales en México comparten ciertas características básicas. En primer lugar, todos son sistemas mixtos, ya que emplean, para la elección de un solo órgano y de manera traslapada, dos principios electivos. Segundo, la vía dominante es la mayoritaria, ya que bajo el principio de mayoría relativa se eligen alrededor del 60% de escaños, frente a cerca de 40% por representación proporcional.

El abanico de la representación política

Tercero, establecen un máximo de escaños, bajo el límite de representación del 8% sobre la votación emitida.

Conforme a la tipología ya clásica de Shugart y Wattenberg (2001), los sistemas empleados en México son mixtos mayoritarios (paralelos). Esto, ya que no existe vinculación entre ambas vías electivas. Si bien a nivel federal y en todos los estados se emplea una sola boleta y, por lo tanto, la votación emitida en la vía dominante (mayoritaria) se utiliza para la asignación de escaños de RP, esta asignación es adicional e independiente al resultado primario. Es decir, en esa lógica, los escaños de RP no tienen función compensatoria por la desproporcionalidad generada en la vía mayoritaria.

Como se verá más adelante con el análisis de las asignaciones de escaños en los congresos mexicanos (capítulos 3 y 5), los sistemas electorales en el país tienen un sesgo mayoritario importante. Ese fenómeno se debe principalmente a dos características de los sistemas mexicanos: 1) a la dominación de la ruta mayoritaria en la proporción de escaños, y 2) a la ausencia de una vinculación entre la asignación de escaños realizada por ambas rutas. Ese fenómeno es especialmente evidente en los congresos locales, que en su mayoría son asambleas pequeñas, hecho que agrava la desproporcionalidad de los resultados generados.