

LOS LIMITES DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA INTEGRACION DE LA REPRESENTACION NACIONAL

Jaime Escamilla Hernández*

Objetivo general

El propósito de este análisis es mostrar los principales efectos extrajurídicos derivados de la aplicación del sistema electoral regulado por los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución y sus relaciones con los principales fines de la Reforma Política.

Este análisis lo basaremos en los resultados de los comicios legislativos de 1979, 1982 y 1985, pues consideramos que los méritos o inconvenientes de un sistema electoral no pueden definirse en abstracto, o con razonamientos exclusivamente jurídico-formales, sino recurriendo a la experiencia objetiva de la contienda electoral en tanto es ésta el terreno político donde se condensan los efectos tendenciales del sistema electoral legalizado y la fuerza del sistema de partidos. Además, tomar en cuenta este último factor, el sistema de partidos, significa que los resultados y los efectos del sistema electoral mixto, que aquí presentamos, no son obra exclusiva de éste, sino de su interacción con un sistema de partidos cuyas características nodales, definidas por Juan Molinar Horcasitas, son “la centralización del control sobre los procesos electorales en el Poder Ejecutivo Federal y el establecimiento de vínculos orgánicos ‘simbióticos’ entre el partido del Estado y la administración pública central”¹. Consecuentemente, se tratará de los efectos de un sistema electoral aplicado dentro de un sistema de

* Licenciado en derecho. Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

¹ Juan Molinar Horcasitas, “¿Bipartidismo en México?”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXXI, Nueva época, abril-junio 1985, núm. 120, UNAM, México, p. 88.

partidos que “se caracteriza por ser semicompetitivo, basado en elecciones estatalmente controladas y manipuladas, donde la relación partido del Estado-administración pública constituye el factor decisivo de los comicios”².

Propósito fundamental de la reforma política

Una de las finalidades democráticas de la reforma política fue el ampliar la representación nacional a las fuerzas minoritarias. El perfeccionamiento de los métodos democráticos así como el propiciar una mejor representación de las minorías se consideró que permitirían a éstas un auténtico significado político e influencia en las decisiones del gobierno. El perfeccionamiento de los métodos democráticos implicaba, como lo afirmó el licenciado Jesús Reyes Heróles, en su discurso pronunciado en Chilpancingo, Guerrero, el 10. de abril de 1977, que: “La unidad democrática supone que la mayoría prescindiera de medios encaminados a constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías; pero también supone el acatamiento de las minorías a la voluntad mayoritaria y su renuncia a medios violentos, trastocadores del derecho. . .” La realización de estas finalidades fue y sigue siendo el compromiso que legitima a la reforma política.

Este propósito de ensanchamiento de la representación política y perfeccionamiento de las instituciones democráticas significó el reconocimiento expreso, a nivel constitucional, de la existencia de los partidos políticos y una integración más amplia de los órganos representativos a través de un nuevo sistema electoral. Así, con las adiciones al artículo 41 constitucional, base y fundamento de la reforma política, se definieron los fines de los partidos políticos tendientes a promover la participación del pueblo en la integración de la representación nacional, se reconocieron sus posibilidades jurídicas de acceso al ejercicio del poder público mediante su intervención en los procesos electorales, y se les otorgaron ciertos derechos para el uso de los medios de comunicación social así como para contar con un mínimo de elementos para el desarrollo de sus actividades en la obtención del sufragio popular. Este reconocimiento institucional pleno, jurídicamente significó que los partidos políticos pasaron a ser auténticos órganos constitucionales para la integración de la representación nacional, en tanto les fue conferida la función fundamental de ser las entidades de interés público encargadas de lograr la conformación democrática de la voluntad soberana nacional. Mediante las adiciones y reformas a los artículos 52, 53 y 54, también de la Constitución, se estableció un nuevo sistema electoral que la doctrina ha coincidido en definir como un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. Mixto, porque introduce elementos del sistema electoral de mayoría y elementos limitados del sistema electoral proporcional, a la vez combinados, respectivamente, con modalidades de escrutinio uninominal a una sola vuelta y plurinominal en base a listas. Es además con dominante mayoritario, pues por este sistema se asignan 300 escaños a ocupar en la Cámara de Diputados frente a 100 que se distribuyen median-

² *Loc. cit.*

te el sistema proporcional según la fórmula electoral decidida; dicho en otras palabras, la amplia mayoría de los escaños, las tres cuartas partes del total, se asignan a los candidatos que hayan obtenido la mayoría relativa de votos en cada distrito electoral uninominal, y el resto de los escaños, de hasta la cuarta parte, se distribuyen de manera proporcional según el número de votos que cada partido, con derecho, haya obtenido en cada una de las circunscripciones plurinominales. Se trata, entonces, del reconocimiento jurídico de la aplicación simultánea de dos métodos electorales diferentes, si bien la aplicación del sistema proporcional en buena media se encuentra condicionado y limitado al sistema electoral de mayoría relativa como sistema principal.

Efectos del sistema electoral

De manera general, ¿cuáles han sido los efectos del sistema electoral regulado por los artículos 52, 53 y 54 constitucionales?

Por lo que se refiere al elemento de escrutinio de mayoría relativa para la asignación de 300 escaños uninominales, los resultados electorales han delineado un patrón con dos elementos fundamentales:

1. Asegurar a un solo partido un triunfo electoral abrumador de manera permanente.
2. Otorgar una notoria subrepresentación al partido que más se aproxima, en porcentajes de votación, al que obtuvo la victoria electoral.

El primero se explica por la aplicación del régimen de mayoría relativa en un contexto carente de competitividad real, en donde existe una enorme diferencia de organización, recursos, militancia y, consecuentemente, de votación probable para el PRI respecto a los demás partidos existentes. De manera adicional, la forma en que han sido delimitados los distritos electorales en el país permiten contrarrestar el nexo de correlación de distritos urbanos y erosión del voto priísta³. Así, de los 300 distritos electorales uninominales, el PRI ganó las elecciones en 296, 299 y 289 respectivamente, en los años 1979, 1982 y 1985. Aún tomando en cuenta las elecciones en el Distrito Federal, en donde las ventajas de votación registradas del PRI respecto de los partidos de oposición han sido menores, el PRI ha ganado en la totalidad de los 40 distritos electorales en 1979, 1982 y 1985, y además, sin haber obtenido mayorías absolutas de sufragios emitidos (42.65% de la votación en 1985), situación que confirma la gran influencia que

³ Juan Molinar Horacasitas, señala que “el partido del Estado tiene problemas para ganar en los ambientes ciudadanos. Por eso, la República ha sido distritada de un modo tal que es el contexto rural el más representado, pues sólo 99 de los 300 distritos uninominales son predominantemente urbanos”. *Op. cit.*, p. 98. En las recientes elecciones legislativas de julio de este año, el PRI obtuvo sus más altos porcentajes de votación en las entidades predominantemente rurales. Así, en Chiapas obtuvo el 89.60%, en Tabasco el 88.04%, en Guerrero el 87.02%, en Quintana Roo el 85.16%, en Zatecas el 84.49%, en Tlaxcala el 84.04%, en San Luis Potosí el 81.01% y en Hidalgo el 80.27%.

ejerce el escrutinio de mayoría relativa para dar un amplio margen de ventaja al partido fuertemente organizado. El segundo elemento, consecuencia en cierta medida del anterior, muestra que se ha mantenido en la subrepresentación al PAN, pues los porcentajes de votación uninominal obtenidos siempre han sido notoriamente superiores a los de representación otorgada. Así, con los porcentajes de 10.59, 23.86 y 17.53 de la votación total uninominal emitidas en las elecciones legislativas de 1979, 1982 y 1985, le fue otorgada una proporción de representación uninominal del 1.33, 0.33 y 2.66 por ciento respectivamente.

Si estos son los resultados a los que ha tendido el elemento de escrutinio de mayoría relativa, dentro de un sistema de partido dominante, la obligación establecida por el artículo 54 fracción I de la Constitución, de acreditar la participación de candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales so pena de no obtener el registro de sus listas regionales, más que promover una competencia constante y verdadera de los partidos minoritarios tendiente a la obtención de escaños uninominales, en realidad ha cumplido la función de legitimar el triunfo de un solo partido. Los partidos minoritarios saben, previa y conscientemente, que perderán la casi totalidad de las elecciones en los distritos uninominales, cuando no la totalidad de éstas. Obligados, así, los partidos minoritarios a concurrir y a ser derrotados en los distritos uninominales, la victoria del PRI se manifiesta siempre acentuada y legitimada ante la opinión pública. Los triunfos ya no se obtendrán con candidatos únicos sino frente a candidatos obligados a concurrir.

Por lo que hace a la aplicación del elemento de representación proporcional establecido de manera umitada, y condicionada al sistema electoral de mayoría relativa como sistema principal, los resultados electorales han delineado dos efectos tendenciales, uno directo y otro indirecto. El efecto directo, ha sido el impulsar el nivel de concurrencia de un número cada vez mayor de partidos minoritarios con la consecuente fraccionalización de su presencia parlamentaria, en tanto su efecto indirecto ha sido el mantener la apariencia pluralista de la Cámara de Diputados.

Con la aplicación del sistema proporcional, vinculado al mínimo requisito del 1.5% de la votación total, establecido en la fracción II del artículo 54, en las elecciones de 1979 participaron en la contienda electoral seis partidos minoritarios, habiendo mantenido y confirmado su registro todos ellos. En las elecciones de 1982 participaron ocho partidos minoritarios, de los cuales el PARM perdió su registro, el PSD no pudo confirmar su registro condicionado y el PRT logró su registro definitivo aunque sin obtener curul alguna. En las elecciones de 1985 participaron también ocho partidos minoritarios, aunque incorporándose uno nuevo, el PMT que gana en buena lid su registro, en tanto el PARM confirma nuevamente su registro. Las consecuencias de esta proliferación de partidos minoritarios ha sido el limitar las expectativas parlamentarias de los dos partidos principales de oposición, el PAN y el PSUM, al encontrarse sujetos a una competencia cada vez mayor.

En su conjunto, el sistema proporcional los limita al fraccionar las tendencias partidarias y, a la vez, el de mayoría relativa los discrimina y desa-

lenta al subrepresentarlos y levantar una barrera a su posible conversión en mayoritarios. Si estos resultados dicen algo, debemos aceptar que los efectos del sistema electoral legalizado no han permitido a las dos principales fuerzas disidentes, el PAN y el PSUM, obtener una proporción justa en la representación nacional, desalentando, además, sus expectativas de conversión en partidos políticos mayoritarios. De manera correlativa, han permitido asegurar de manera permanente al PRI el dominio absoluto de la Cámara, obtener una subrepresentación, legimitar su triunfo electoral y fraccionar a la oposición dentro de una zona limitada de hasta una cuarta parte de los escaños.

El costo de la representación

Como ya tuvimos oportunidad de señalar, los resultados electorales de 1979, 1982 y 1985 han demostrado que la vigencia del sistema electoral, regulado por los artículos 52, 53 y 54 constitucionales y los relativos a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, por lo que hace a la aplicación de la fórmula de primera proporcionalidad como nuevo factor que merece una explicación por separado, han perjudicado de manera permanente a los dos partidos principales de oposición de derecha y de izquierda, el PAN y el PSUM, en los niveles de representación otorgada con relación a los votos obtenidos. Este patrón, plenamente delineado, también se puede comprobar si observamos tanto los costos en votos por diputados de representación proporcional, como los costos en votos por diputado en la distribución general de la representación nacional, tomando, en este caso, exclusivamente como base la votación de mayoría relativa obtenida por cada partido. Para mostrar este patrón, presentamos los resultados en los cuadros 1 y 2.

CUADRO 1*

Costos de los diputados de representación proporcional

Siglas de partido	Curules			Costos por diputado		
	1979	1982	1985	1979	1982	1985
PAN	39	50	32	39 105	75 411	88 465
PPS	11	10	11	35 417	45 066	40 142
PARM	12	—	9	24 848	— — —	46 300
PDM	10	12	12	29 349	43 536	42 309
PCM-PSUM	18	17	12	39 057	53 845	50 210
PST	10	11	12	31 155	38 207	49 401
PRT	—	—	6	— — —	— — —	48 271
PMT	—	—	6	— — —	— — —	48 521
T o t a l	100	100	100			

CUADRO 2*

Costo por diputado en la distribución de la representación nacional

Siglas de partido	Curules			Costos por diputado		
	1979	1982	1985	1979	1982	1985
PRI	296	299	289	32 145	47 993	40 100
PAN	43	51	40	34 219	71 209	68 886
PARM	12	—	11	20 758	—	26 860
PPS	11	10	11	32 188	39 322	32 033
PDM	10	12	12	28 323	39 446	40 641
PSUM-PCM	18	17	12	37 537	53 238	48 173
PST	10	11	12	28 057	33 658	36 429
PRT	—	—	6	—	—	37 428
PMT	—	—	6	—	—	45 717
T o t a l	400	400	399			

Nota: El dictamen sobre el tercer distrito electoral de Ciudad Juárez, Chihuahua, fue “congelado” por el Colegio Electoral devolviendo el expediente a comisiones, sin plazo fijo, posponiéndose la solución definitiva.

* Estos cuadros (1 y 2) fueron elaborados a partir de cifras de la Comisión Federal Electoral y las publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1979.

El diseño de la oposición

La estructura del sistema electoral mixto que implica el uso de dos votos distintos en dos “pistas” diferentes, la uninominal y la plurinominal, ha permitido que el partido del gobierno pueda definir la futura composición y magnitud de la oposición parlamentaria que más le conviene. Si tomamos en consideración que el PRI supera fácilmente las 60 constancias de mayoría requeridas constitucionalmente para carecer del derecho a la distribución de diputados por el principio de representación proporcional, ya que previamente el escrutinio de mayoría le asegura una amplia victoria, nos encontramos con que el voto plurinominal puede ser aprovechado, por los militantes de ese mismo partido, para favorecer al partido o partidos que desee apoyar. La misma mayoría electoral puede así definir el peso específico parlamentario de cada partido minoritario. La supuesta función política de contrapeso que debe ejercer la oposición frente al partido del gobierno, se convierte en un contrapeso creado por este mismo partido pero al interior de la propia oposición, neutralizando a la izquierda segura (PSUM, PMT y PRT) y a la derecha (PAN y PDM). La carencia de voluntad democrática que conlleva la utilización de este subterfugio jurídico-político se puede suponer si tomamos en cuenta lo siguiente:

Si observamos de manera comparada las diferencias en la votación plurinominal y la uninominal obtenidas en las elecciones de julio de 1985, se puede constatar un fenómeno básico: una disminución significativa en

la votación priísta plurinominal en relación a la uninominal representa, de manera correlativa, un aumento importante en la votación plurinominal de los partidos de oposición gobiernistas. Comprobemos este fenómeno a nivel nacional y por circunscripción plurinominal.

a) A nivel nacional. En relación a la votación uninominal el PRI disminuyó en 607 mil 132 votos su pista plurinominal (en las dos elecciones anteriores se habían mantenido aproximadamente similares), y de manera correlativa de PPS, el PARM y el PST se convierten en los partidos que registran, sorpresivamente, el mayor aumento de votos plurinominales respecto a su votación uninominal. El PPS aumenta 89 mil 525 votos, es decir el 25.4% respecto de su votación uninominal, el PARM aumenta 121 mil 312 votos, es decir el 42% sobre su votación uninominal, y el PST aumenta 155 mil 674 votos, es decir el 35.7% respecto a su votación uninominal. Estos resultados también se ven reflejados en términos porcentuales si comparamos los resultados plurinominales de 1982 con los de 1985, sobre todo si observamos los obtenidos por el PARM y el PST. El PARM pasa de 1.21% al 2.45% que equivalen a 416 mil 780 votos, lo que representa un incremento del 49.6% respecto a su votación plurinominal de 1982. El PST pasa de 1.82% al 3.49% que equivalen a 592 mil 822 votos, lo que representa un incremento de 41% respecto a su votación plurinominal de 1982.

b) A nivel de circunscripción plurinominal. Es fundamental este nivel ya que, en definitiva, este es el ámbito territorial electoral según el cual su votación es la computada para efecto de hacer la asignación de curules por el principio de representación proporcional, según la fórmula decidida. Para el análisis de este nivel consúltese los resultados presentados en el cuadro 3. Si de conformidad a estos resultados no se presume el hecho de que parte de la militancia priísta emitió su voto uninominal a favor del PRI y su voto plurinominal a favor de sus partidos sucursales, tendremos que suponer que los incrementos en la votación plurinominal del PPS, PARM y PST fueron producto de la alquimia gubernamental toda vez que no se registraron movimientos políticos de masas que hicieran suponer un crecimiento real de estos partidos.

Como se puede apreciar en estos dos niveles, el nacional y por circunscripción plurinominal, el fenómeno que se viene comentando supone la existencia de un mecanismo de desviación de un buen número de votos plurinominales, ya que para el PRI nada significan, de las militancias corporativas priístas hacia los partidos gobiernistas de oposición, situación que, como ya lo afirmamos anteriormente, significa que una misma mayoría pueda diseñar la dimensión de su propia oposición, cancelándose, con esto, las expectativas democráticas de la reforma política. Mediante este mecanismo se consume un auténtico asalto a la propia democracia política. Las consecuencias de esta perversión seguramente debilitarán, aún más, el consenso y la credibilidad en el sistema político mexicano.

Estado político o Estado burocrático

Tomando en cuenta todo lo que hasta aquí se ha dicho, ¿podremos asegurar que los resultados propiciados por el sistema electoral han permitido

CUADRO 3*

Primera circunscripción				
Partido	Votación Uninominal	Votación Plurinominal		Diferencias de votos
PAN	739 552	755 881	+	16 329
PRI	2 048 638	1 948 825	-	99 813
PPS	85 508	104 010	+	18 502
PDM	111 412	118 451	+	7 039
PSUM	213 580	223 214	+	9 634
PST	110 648	131 387	+	20 739
PRT	95 643	109 043	+	13 400
PARM	56 165	71 977	+	15 812
PMT	135 049	142 745	+	7 696
Segunda circunscripción				
PAN	561 999	588 828	+	26 829
PRI	2 209 156	2 006 822	-	202 334
PPS	23 297	52 655	+	29 358
PDM	129 642	134 595	+	4 953
PSUM	41 950	47 237	+	5 287
PST	67 090	137 106	+	70 016
PRT	17 152	46 160	+	29 008
PARM	21 609	60 935	+	39 326
PMT	8 064	9 819	+	1 753
Tercera circunscripción				
PAN	372 880	375 428	+	2 548
PRI	2 918 890	2 752 496	-	166 394
PPS	96 329	111 184	+	14 855
PDM	50 236	57 037	+	6 801
PSUM	78 532	83 671	+	5 139
PST	109 446	137 359	+	27 913
PRT	22 791	39 150	+	16 359
PARM	121 143	149 529	+	28 386
PMT	14 843	16 576	+	1 733
Cuarta circunscripción				
PAN	664 983	673 513	+	8 530
PRI	2 075 891	2 010 028	-	65 863
PPS	43 210	52 939	+	9 727
PDM	104 889	104 478	+	411
PSUM	101 185	104 650	+	3 465

continuación Cuadro No. 3

Partido	Votación			Diferencias de votos
	Uninominal	Plurinominal		
PST	59 244	73 996	+	14 752
PRT	24 664	27 631	+	2 967
PARM	35 674	50 597	+	14 923
PMT	53 950	56 281	+	2 331
Quinta circunscripción				
PAN	416 058	437 598	+	21 540
PRI	2 340 495	2 263 767	-	76 728
PPS	103 698	120 779	+	17 081
PDM	91 517	93 149	+	1 632
PSUM	142 834	143 758	+	924
PST	90 720	112 974	+	22 254
PRT	64 322	67 642	+	3 320
PARM	60 877	83 742	+	22 865
PMT	62 400	65 706	+	3 306

* Para la elaboración de este cuadro se tomaron en cuenta, parcialmente, los datos publicados por José Woldenberg en *La Jornada* del 27 de julio de 1985, que tienen su fuente en Sistema Nacional de Información Político-Electoral, Secretaría de Gobernación, México, 1985.

la realización de los fines democráticos de la reforma política?, y, ¿hasta qué punto estos resultados han realizado los valores jurídicamente tutelados por el artículo 41 constitucional?

En relación a la primera pregunta, nos parece lícito a firmar que no ha sido así, tanto en función del principio democrático de la ampliación de representación nacional, como del referido a la prohibición de la utilización de medios, por las mayorías, para constreñir a las minorías e impedirles que puedan convertirse en mayorías, ya que el sistema electoral mixto ha permitido:

- a) La deformación de la representación nacional;
- b) desalentar la posible conversión de partidos minoritarios en mayoritarios;
- c) ampliar la representación a favor de un solo partido y fraccionar la representación de la oposición, limitándola, además, legalmente a una zona de hasta la cuarta parte de la representación nacional; y
- d) que una misma mayoría constriña a las minorías, definiendo su tamaño y significación parlamentaria facilitando, con esto, una oposición artificial.

En relación a la segunda interrogante, podemos afirmar que estos resultados, consecuencia extrajurídica de la aplicación del sistema electoral establecido en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución, han imposibili-

tado la realización de los valores jurídicamente tutelados por el artículo 41 constitucional, en virtud de que han hecho prevalecer el valor burocrático de un gobierno estable y permanente, con la colaboración de amplias mayorías parlamentarias, sobre el valor político de la conformación pluralista y democrática de la representación nacional y el ejercicio del poder público; situación que se traduce en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo y sus aparatos burocráticos, verdadero centro del poder, y la correlativa ausencia de mecanismos eficaces de control político del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo.

