

# UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD IZTAPALAPA

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO 1946-1997



TESINA

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

PRESENTAN:

**ARELLANO CHAVEZ ISMAEL ARMANDO**

**CRUZ CRUZ JOSE LUIS**

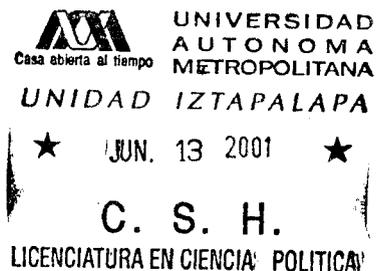
**ASESOR:**

**GUSTAVO ERNESTO EMMERICH**

**LECTOR:**

**JOSE ANTONIO SOTO GALINDO**

DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA



México, D.F. 2000

**INDICE**

**225691**

<b>INTRODUCCION</b>		<b>4</b>
<b>CAPITULO I</b>	<b>LA REPRESENTACIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPITULO II</b>	<b>SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS</b>	<b>32</b>
<b>CAPITULO III</b>	<b>ETAPA FORMATIVA</b>	<b>42</b>
	<i>Antecedentes</i>	<b>42</b>
	<i>Reformas electorales de 1963</i>	<b>44</b>
	<i>Reforma a la ley federal electoral de 1977</i>	<b>59</b>
<b>CAPITULO IV</b>	<b>ETAPA NORMATIVA</b>	<b>70</b>
	<i>Las reformas electorales de 1986</i>	<b>70</b>
	<i>Las reformas electorales de 1989</i>	<b>90</b>
<b>CAPITULO V</b>	<b>ETAPA COMPETITIVA</b>	<b>98</b>
	<i>Reforma electoral de 1993</i>	<b>98</b>
	<i>Reforma electoral de 1996</i>	<b>106</b>

<b>CONCLUSIONES</b>	<b><i>Legislación electoral mexicana</i></b>	<b>112</b>
	<b><i>Sistema electoral mexicano</i></b>	<b>114</b>
	<b><i>Consideraciones finales</i></b>	<b>124</b>
<b>ANEXO</b>		<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>143</b>

## **INTRODUCCION**

En la actualidad palabras como: democracia, representación, pluralidad, partidos políticos, elecciones, etc., son parte cotidiana tanto de nuestro vocabulario, como de las autoridades gubernamentales. Sin embargo todas estas acepciones cotidianamente utilizadas tal parece no llevan consigo una profunda reflexión sobre su significado.

El hablar de nuestros representantes populares como portadores de los intereses tanto particulares como generales de la población, el crecimiento y pluralidad de los partidos políticos, el arribo a la democracia y la importancia del voto, son tan sólo unos ejemplos de lo constante que se han vuelto estos adjetivos en los años recientes de la política mexicana.

Sin embargo; ¿tenemos la capacidad para reflexionar sobre el significado real de estos conceptos?, ¿entendemos en nuestro contexto histórico el valor e importancia que tienen para nosotros a nivel tanto individual como colectivo?, ¿contamos con los mecanismos reales que permitan la representatividad?, ¿los mecanismos institucionales de elección de nuestros representantes como lo es la legislación electoral, se han transformado de tal manera que permitan llevar a buen termino la representación de la sociedad?.

Ante la perspectiva anteriormente planteada nos dimos a la tarea de estudiar el fenómeno. En el primer capítulo estudiamos la representación política, la posibilidad de llevarla a cabo en una sociedad heterogénea y su vinculación con la democracia y los electores. En el capítulo segundo arribamos a los sistemas

electorales de forma comparada, tanto en la fórmula de representación proporcional, cómo en la fórmula de mayoría relativa y por ultimo del sistema mixto. En los tres siguientes capítulos analizamos la construcción del sistema electoral mexicano desde las reformas legislativas en materia electoral, conformada por tres etapas en la arquitectura electoral mexicana; la etapa formativa (legislaciones electorales de 1963 y 1977) la etapa normativa (reformas electorales de 1986 y 1989) y por último la etapa competitiva (reformas electorales de 1993 y 1996). Por último concluiremos esta investigación tratando de dar respuestas a las preguntas antes planteadas.

## **CAPITULO I**

### **LA REPRESENTACIÓN**

Todas las épocas de alguna manera con distintos grados, características y diferentes formas de inoculación, cargan con valores. A nosotros nos tocó manejar la democracia y lo que con ella se acompaña. La democracia apetece de variadas y distintas concepciones.

Para Aristóteles el poder puede recaer en un solo individuo, en una minoría o en una mayoría; a sendas características les corresponden la monarquía y tiranía, aristocracia y oligarquía, y por ultimo la democracia y demagogia, ya sea de forma pura en el primer caso o bien de la impura el segundo.<sup>1</sup>

Por su parte Hans Kelsen entiende que la democracia es cuando un individuo se encuentra políticamente libre y se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa.<sup>2</sup> Un individuo es libre si coincide lo que quiere hacer con lo que debe de hacer según el orden social. La democracia por ende significa que la voluntad expresada en el orden legal es idéntica a las voluntades de los súbditos.<sup>3</sup>

Manin supone que la democracia moderna es un sistema elitista aristocrático.<sup>4</sup> A su vez Schumpeter,<sup>5</sup> R. Dahl<sup>6</sup> y N. Bobbio<sup>7</sup> consideran a la

---

<sup>1</sup>Citado por Tena Ramirez, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México, 1998, p. 89.

<sup>2</sup> Según Heller el problema del sujeto de la soberanía no es posible resolverlo mediante la mera mención de que el sujeto participa en el sistema político en el cual está inmerso y tal sujeto soberano reside en quien decide en el momento de emergencia que construye el sistema político. Heller, Herman. *Teoría del Estado*, FCE, México, 289.

<sup>3</sup> Kelsen, Hans. *Teoría pura del Derecho*, Editorial Porrúa, México, 1987, p. 298.

<sup>4</sup> Citado por Pitkin, H. *The concept of representation*, University of California Press, Berkeley, California, 1967, (citamos versión mimeografiada en español, p. 227).

democracia como una oligarquía competitiva, donde somos gobernados por otros pero nosotros los elegimos y los reemplazamos mediante nuestros votos. De aquí el distintivo de la democracia; se escoge a nuestros gobernantes mediante elecciones, lo cual los obliga a representar los distintos intereses de los gobernados.

Dahl sostiene que una característica clave de una democracia es una sensibilidad continua del gobierno a las preferencias de los ciudadanos. En tanto Riker afirma que la democracia es una forma de gobierno en la que los gobernantes responden plenamente ante los gobernados. Por último Schmitter y Karl aseveran que la democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los ciudadanos les reclaman a los gobernantes sus acciones en el dominio público.<sup>8</sup>

De las definiciones anteriores suponemos que la democracia moderna se entiende como producto del liberalismo<sup>9</sup> y supone una conciliación entre libertad individual y coacción social, basada en que los individuos puedan elegir a sus gobernantes, y sobre todo la reflexión de que la democracia se orienta al supuesto de un sistema representativo que fomente dos prácticas políticas: 1) un poder delegado de manera horizontal y 2) que el ensamble institucional permita y canalice de manera eficiente los intereses de toda la sociedad.

---

<sup>5</sup> Schumpeter, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, editorial Orbis, Barcelona, 1983, p. 343.

<sup>6</sup> Dahl, Robert. *La poliarquía (participación y oposición)*, Tecnos, Madrid, 1980, p. 195.

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la Democracia*, FCE, México, 1986, p. 16.

<sup>8</sup> Pitkin, H. *op. cit.* pp. 23, 24.

<sup>9</sup> El liberalismo no lo podemos concebir como democrático por la propia inercia de la economía capitalista sino forzado por la competencia de sistemas económicos alternativos, dando paso a su unión con la democracia moderna como necesidad y no como evolución propia del sistema capitalista.

Ahora bien el concepto de representación política nace a través de la imposibilidad de tener una democracia directa. Es decir, de tomar las decisiones de forma directa en los asuntos públicos. De ahí la necesidad de tener una democracia representativa, donde las decisiones las toman los representantes electos y las ejecutan los oficiales nombrados. A quienes los ciudadanos delegan algunas de las tareas del gobierno.

Esta necesidad de tener representantes, los cuales no van mas allá en su mentalidad a donde van sus representados y que se ven teóricamente impulsados a los mismos problemas y a las mismas soluciones que los impulsan en la practica sus representados<sup>10</sup> debe resolver dos preguntas básicas: Una: ¿Qué representan? Y la otra es: ¿Cómo lo representan?.

Por tanto, los representantes deciden lo que los ciudadanos deben y no pueden hacer, y obligan a los ciudadanos a acatar sus decisiones y hacer valer dichas reglas, aun en contra de la voluntad de los individuos.

Nos imponen las reglas de vialidad, los periodos escolares, dictan el costo de los impuestos, deciden el patrimonio nacional vendiendo las empresas nacionales a quienes prefieren, hacen acuerdos internacionales a su voluntad e inclusive deciden “cómo y cuándo sale el sol” para modificar nuestro tiempo. En este sentido ellos gobiernan.

La pregunta en torno a la representación es por qué los gobernantes, es decir, nuestros representantes, ostentando poderes de esta índole, han de buscar el bien de los otros. De los ciudadanos o cuando menos de alguna mayoría de

---

<sup>10</sup> Marx, Carlos. *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Editorial Progreso, Moscú, 1981, p. 278.

ellos. A esto nos referimos al hablar de representación: el buscar el bien del público.

La representación supone una actuación real, individual y dependiente de los intereses de los representados de una manera sensible y responsable. Sin embargo aquí encontramos una primera contradicción. El representante debe actuar independientemente, porque debe de ser él quien actúe, por ende la representación debe ser una representación sustantiva.

Para tratar de encontrar una relación lógica entendemos que el representado es la persona que delega su actuación en el ámbito estatal al representante. De ahí que los mecanismos que permitan el control del primero hacia el segundo nos definan si esa actuación es sustantiva; es decir, independiente. O bien si esa actuación niega la sustantividad y es dependiente. De ahí que la acción del representado de no comportarse meramente como necesitado de cuidado sea de radical importancia. El representante supone su actuación al no-conflicto, no debe de situarse persistentemente en disparidad con los deseos de sus representados sin tener una buena explicación del porqué su actuación no está de acuerdo con los intereses de ellos.<sup>11</sup>

Esta perspectiva establece únicamente los límites externos de lo que aceptamos como representación en el sentido sustantivo. En estos límites se

---

<sup>11</sup>Se le imputa al Estado un interés general en el plano concreto de lo que las instituciones estatales, hacen o dejan de hacer. Así los intereses que servirán tales instituciones es el interés de la nación y no necesariamente de la sociedad, y es el justificante mediante el cual se le imponen decisiones. Lo cual implica que el Estado puede estar por encima de la sociedad. Mientras habla de que una nación es el arco de solidaridades que une al nosotros definido por la común pertenencia al territorio, acotado por el Estado, al ver que la nación es una colectividad superior a los intereses particularizados de la sociedad y por ende las contradicciones son parte de un modo

reproducen un sin fin de posturas sobre lo que se representa: los intereses que se representan, sobre el bienestar o los deseos, sobre las relativas capacidades de los actores de la representación y sobre la naturaleza de los temas que debe de tratar el representante.

En los siguientes párrafos trataremos de explorar los diferentes criterios que puede abarcar la representación. El primero de ellos es la consulta o no, de las opiniones de los representados. Dando así una representación vinculada o desvinculada de los deseos y opiniones de los electores.

Cuando supone el representante que los representados conocen muy poco y cuanto más se vea al representante como miembro de una élite superior de sabiduría y razón como lo hacía Burke, menos sentido tendrá la consulta de las opiniones e incluso de los deseos e intereses por quienes actúa; si la sabiduría y la habilidad superiores residen en el representante, entonces para qué subordinarlas a las opiniones de sus ignorantes e inferiores electores.<sup>12</sup> Contrariamente, en la medida en que el representante y los electores se conciben relativamente como iguales en capacidad, sabiduría e información, se tenderá a imponer las perspectivas de los electores. Estas dos concepciones implican distinto modo de delegación de autoridad; en la primera se delega totalmente de forma vertical, en tanto que la segunda está en función de la horizontalidad en la relación.

---

de ser, negando contradicciones y desigualdades como tales, estos intereses privados deben ceder ante el interés de la nación.

<sup>12</sup> Pitkin, H, *op. cit.*, p. 24.

Por otro lado, cuanto más se estimen las cuestiones políticas como cuestiones de conocimiento propias del representante, más se inclina a encontrar irrelevante la opinión del electorado. Y en ese sentido tiende a actuar más por su cuenta y por ende se puede encontrar una disociación en ello, sustituyendo su voluntad a la de los representados

Así los temas políticos de un modo general se sitúan en el tramo intermedio, allí donde se aplica la idea de representación como la sustantiva actuación por otros. Entonces las cuestiones políticas son problemas sobre la acción y sobre lo que debería de hacerse. En consecuencia implican a la vez compromisos de hechos y de valores, así como fines y medios, estando ellos inextricablemente entrelazados en la vida política. Que no es moralmente la elaboración de elecciones arbitrarias, ni meramente la negociación entre distintos deseos privados, es siempre una combinación de negociación y compromiso. Una deliberación común sobre política pública en la que los hechos y los argumentos nacionales son relevantes y que siempre deja rezagos de compromisos no resueltos que crean conflicto. Y es aquí donde necesitamos la representación; precisamente se tendrá una representación sustantiva allí donde las decisiones no son meras decisiones arbitrarias. Sin embargo nos enfrentamos a la contradicción de que se habla de soluciones científicamente verdaderas, de compromisos de valor a favor de un bienestar común. Y es precisamente allí donde muere la representación particular en bien del interés general. Entonces parece que caemos en brazos de la representación descriptiva; elegimos un representante que comparta nuestros valores y compromisos, que sea capaz de prevenir el irresoluble conflicto. Pero si falla, podemos retroceder entonces a la

representación simbólica; al permitirnos estar influenciados por vínculos emocionales a pesar de nuestras dudas sobre si se atienden nuestros intereses. Ó si también falla esto podemos recurrir incluso a nuestros acuerdos representativos formales e institucionales. Es más, cuando parecen estar desprovistos de contenido sustantivo, podemos continuar obedeciendo a pesar de sentir que se abusa de nosotros. E incluso podemos continuar eligiendo a series de representantes aunque ninguno de ellos sirva a nuestros intereses.

Parece ser que una sociedad, cuanto más igualitaria sea en su actitud general, contrariamente reproduce más disparidad en la actitud individual de los diferentes grupos. En consecuencia encontramos que este creciente deseo de representatividad de los grupos debe ser minado en las propias instituciones de representación. Ya que como entiende Friedrich la representación proporcional introduce en el legislativo antagonismos irreconciliables, bajo la creencia de que un solo miembro escogido a partir de un grupo particular puede actuar en interés de ese grupo. Siendo ello prácticamente imposible para el funcionamiento de un Estado dispar y antagónico.<sup>13</sup>

Todos estos elementos, es decir, lo que ha de representarse, si es determinable y posible objetivamente, las capacidades relativas de los representantes y los representados, la naturaleza de los temas que han de decidirse, etc., constituyen la diferencia práctica entre definir la posición de la representación, entre “un cuidar de” tan completo que ya no es representación, al

---

<sup>13</sup>Friedrich, Carl J. *Representación y reforma constitucional en Europa*, *Western Political Quarterly*, n. 1, junio, 1948, pp. 128, 129.

eliminar el interés general a favor del interés particular. Y “un depositar el voto” tan pasivo que a lo sumo es un suplir descriptivo.

Se puede ver que los problemas y rasgos de la representación política, se dan en la distinción existente entre actuar por un solo principio o bien actuar por un principio general que elimina al primero ello, debido a que son irreconciliables los intereses de la sociedad. Por esto la representación no corresponde a las realidades de la vida política.

El típico representante político tiene un electorado que supone la imposición de su interés por medio de él. Sin embargo ello supondría que las masas debieran ser participativas, conscientes y con iniciativa propia. Que es todo lo contrario a lo que es el pueblo. Aunado a que el representante no representa a los votantes de manera aislada, sino que trabaja con otros representantes en un contexto institucionalizado. Lo cual nos plantea el problema de los intereses particulares o locales, en contra del interés general o nacional. Y es precisamente en el legislativo representativo, que funciona como un cuerpo de personas que representan diversos intereses, y al mismo tiempo que se supone gobierna la nación y busca el interés nacional. Ese contexto nos lleva a lo irreconciliable de la representación, donde un hombre representa el interés particular en el legislativo y a su vez es su deber perseguir el interés de la nación como un todo. Esto es, si representa a un grupo en particular debería de ser para con él su obligación, basado en la importancia de las decisiones y los intereses de ese grupo, sacrificando así el nombre de lo general o nacional. Pero que sin embargo se enfrenta a la necesidad del gobierno nacional y el interés nacional, donde los representantes como grupo deben estar consagrados a esta labor, por encima del

interés particular y parcial que obstruyen las necesidades y los intereses de la nación.

Por una parte, cuando se habla de que la democracia es una forma de integrar los diversos intereses, se sugiere que se representan mediante el parlamento y entonces se deben a los intereses particulares. Si queremos por otro lado demostrar que su obligación es para con el interés de la nación, decimos que lo que representa verdaderamente es a la nación. De tal manera que los representantes representan el todo y no los diversos particulares. Así semejantes tesis rechazan una alternativa por la otra, optando ya sea por el interés particular o bien por el interés general. Y si ello se radicaliza al entender que se tienen diferencias de clase irreconciliables, y sus partes integrantes se enfrentan entre si como nociones hostiles, el problema es efectivamente insoluble. Ya que admitir el bienestar general como el objetivo del Estado imposibilitaría la representación de los intereses particulares y viceversa. El particular no podría ser acusado de oponerse al énfasis puesto en el interés nacional, si ese interés fuese hostil al suyo propio. Pero de hecho una característica y salida común de los gobiernos representativos es la resolución de los conflictos sobre la base de su común interés en el bienestar del todo. Es decir, en cierto sentido la nación es la suma de las partes, pero en otro sentido se suprime el bienestar de ciertas partes a favor de otras, bajo el imaginario del interés nacional. Comúnmente este interés nacional se formula como resultado de la imposición de pretensiones rivales, y la armonía de los intereses objetivos finales, que tiene que ser forzada y creada.

El representante se convierte entonces en una especie de acumulador de causas. Es a la vez un juez, una persona de su localidad, así como un

gobernante de la nación, que persigue al mismo tiempo el interés general sin la necesidad de prostituir ni vetar el interés particular. Este enfrenta lo mismo al electorado a quien se debe, sin ofender de quien vive, es decir es un ser que raya en la omnipotencia y concilia lo irreconciliable y esto sólo es posible en la "democracia".

Por otra parte debemos de considerar en el análisis de la representación a los sujetos de ella. Los representados en el sistema de representación se convierten en electores; una persona que delega la autoridad mediante el voto. Desde luego afirmar que él es un ciudadano racional, informado e interesado políticamente iría mucho mas allá del optimismo. En consecuencia las decisiones referidas a la votación dependen en gran parte del hábito, el sentimiento y la disposición subjetiva en general, antes que de una consideración racional e informada de los enfoques del futuro representante.

Suponiendo que lo anterior no fuese un obstáculo, ¿Cómo se podría dar un dialogo riguroso entre representantes y representados? Sin negar lo que precisamente constituye la causa de la representación indirecta, que es la imposibilidad de participar directamente en los asuntos públicos debido al número de personas. Ello niega que el representante tenga presentes los deseos de sus representados, ahondando una discrepancia considerable entre los legisladores en el modo apropiado de desempeñar su papel.

El representante político es elegido por un gran número de personas. Y si bien es difícil interpretar nuestros propios intereses y deseos, es infinitamente más difícil determinar los de ese gran número de personas que se cuentan por miles de individuos.

En los distritos electorales este problema se agudiza, porque entre los individuos que los conforman puede haber intereses contrapuestos. No debemos escudar al representante en las buenas intenciones. En algún momento dado lo podemos acusar de ser parte de una farsa pero no de ser parte de la ignorancia. El sabe de la ignorancia, la apatía y la irracionalidad de los votantes, conoce la diversidad de sus opiniones y sus intereses, y además no tiene un acceso fidedigno de la información que tiene el electorado. Lo anterior imposibilita lo que tanto proclama la "representación".

Por otro lado, los representantes son miembros de un partido político y deben su fidelidad a él. Y es él, quien tiene la capacidad de volverlo a postular. Por consiguiente debe más fidelidad a su instituto político, que a los diversos grupos de interés que dice representar. Es parte de un puesto institucionalizado al que corresponden ciertas obligaciones y expectativas que tradicionalmente cumplen. Trabaja dentro de un marco de referencia reglamentado, debe de reivindicarse ante los ojos de sus colegas y especialmente ante aquellos que son importantes. Lo que implica que debe actuar no sólo con las reglas formales e informales, sino también con el lugar que éste ocupa en toda la estructura gubernamental y con las expectativas de sus superiores.

Las opiniones que tenga están en función de las personas que le rodean, de sus fuentes de información, pero sobre todo se deben de adecuar a lo que le permita la reglamentación del sistema de partidos en general, y al programa de su partido en particular. Así en el comportamiento del legislativo están en juego una gran complejidad y pluralidad de determinantes.

Lo descrito nos lleva a la negación de la relación entre un representante político y sus electores. Sobre la base de que se representan los intereses de manera indirecta en el parlamento, el representante actúa por un grupo de personas sin un interés singular y con la incapacidad de formar una voluntad explícita de los representados.

¿Debemos entonces, abandonar la idea de la representación política en su sentido más común del “actuar por?” Quizá en política la representación sea sólo un mito que forma parte del folklore de nuestra sociedad, o tal vez la representación deba ser definida al fin de adaptarla a nuestra política. Quizá debamos simplemente aceptar el hecho de que lo que hemos estado llamando gobierno representativo es en realidad una simple competición de partidos para conseguir un cargo público. No obstante, “redefinir” la representación para igualarla con la realidad empírica del gobierno representativo parece inútil y engañoso.

La representación parlamentaria adolece de una serie de contradicciones. Quizá hemos entablado una crítica un tanto pretenciosa con algo irreconciliable. Entendemos que el objetivo general en detrimento del particular puede tener una adecuación, si consideramos al común discurso del interés nacional, donde encontramos diversos grupos en disputa. Y hacia dentro de un grupo en particular se sacrifican algunos intereses del mismo a favor del éxito de dicho grupo de forma tal que ayude a fomentar el éxito de todos. Dicho lo anterior y haciendo constar que no queremos caer en el pecado de la intolerancia, pues quizá sea una equivocación abordar la representación de forma tan directa entre representantes y representados. Quizá el fenómeno de la representación política

descanse en las instituciones que procuran “el interés del pueblo”. Y los rasgos particulares de personas que participan en este proceso no obedecen a las ideas que apuntamos anteriormente. Quizá estas ideas no podemos exigir las en la relación de uno a uno. Quizá la inconsistencia y la contradicción sólo se encuentre asaltando cobardemente al representante en forma individual. Y quizá cuando se acompañan de manera más amplia y protegida, digamos cuando se encuentran cobijadas con las instituciones del gobierno representativo, estas contradicciones simplemente dejan de acechar y huyen aterrorizadas ante algo tan complejo y perfecto. Por esto abordaremos el fenómeno de la representación desde el punto de vista institucionalizado.

En efecto, la representación política es ante todo un concierto público e institucionalizado, que involucra a muchas personas y grupos, que operan de acuerdo con los complejos modos en que lo hacen los conciertos sociales a gran escala.

Lo que se constituye como representación no es cualquier acción singular realizada por cualquier participante. Sino que es una estructura global donde el sistema y las pautas que éste dicta, son producto de las múltiples actividades de mucha gente. Es representación si el pueblo está presente en la acción gubernamental, aun cuando no actúe literalmente por sí mismo. En la medida en que se trata de actuar sustantivamente por otros, se requiere entonces de una acción independiente en interés de los gobernados. De una manera al menos potencialmente sensible, en la respuesta frente a ellos que no esté en conflicto con sus intereses. Y quizá eso sea posible políticamente siempre y

cuando sepamos dónde y cómo buscarlo, sin ver por nuestro propio interés antes que el interés de los representados.

El hecho de que el representante esté funcionando dentro del sistema representativo, desde luego, no garantiza en absoluto que esté representando verdaderamente al pueblo. Pero permite modos de representación más complejos y de mayor alcance que los que son posibles para un agente individual y aislado. De manera similar, si bien el representante político puede ignorar e incluso hacer caso omiso de la opinión del electorado, puede ofrecer justificaciones racionales para hacerlo así de manera sustantiva. Pero la perspectiva de la representación como actividad sustantiva, después de todo, puede no ser demasiado abstracta e idealizada para ser aplicada a la vida política real.

Puede tener sentido incluso hablar del pueblo como conjunto de seres capaces de juicio y de acción colectiva, que tienen de vez en cuando una voluntad de opinión con las cuales enfrentarse a su representante. Pero la relación del representante para con el votante no es una simple relación bilateral. Sino que se complica por la presencia de toda clase de intermediarios: el partido local, los intereses económicos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales etc.

Por ende, el representante llega a la masa del público muy a menudo a través de estas agencias mediadoras, de donde obtienen las informaciones sobre él y sus acciones. Esta información puede transformarse considerablemente al difundirse en el electorado de una manera difusa y tergiversada. Lo que imposibilita al sistema y al propio representante, a exhibir en un mayor grado una

respuesta racional, debido al complejo proceso de interacción entre estos mediadores.

Todo esto coadyuva a esbozar un marco de referencia sobre el cual se podría mantener lo que en realidad es la representación política, el “actuar por” en el ámbito público. Donde el sistema representativo debe buscar el interés público y sensibilizarse ante la opinión pública en un proceso institucional. Sin embargo, el representante dentro de este marco no actúa solo sino como un miembro más de este cuerpo representativo, que tiene que convenir la búsqueda de lo que es el interés público para sus distintos representados y para sus metas de ellos mismos.

Tenemos que ser cautos y no ver al sistema institucional como perfecto para reproducir la representación de una manera racional, consciente y sustantiva. Ya que en todo sistema político hay espacio para la apatía, la ignorancia y el egoísmo. El que la institución social pueda producir una racionalidad, constituye un caso de fondo del sistema que es visto como un todo y no como una racionalidad individual de representación consciente y de búsqueda por el interés público. Esto es pues la representación política en un sistema político institucionalizado.

Así cada una de las perspectivas de la representación tiene algún sentido cuando las practicamos en la vida política. Y ciertos aspectos de esta vida se presentan como una interpretación de cada una de esas perspectivas. Donde los titulares del Estado, los representantes legislativos electos, o los agentes del gobierno bajo ciertas circunstancias son “verdaderos” representantes, únicamente si de manera eventual tienen que rendir cuentas de sus acciones a aquellos por quienes actúan. Puede ser útil ver al legislativo electo como la imagen o el reflejo

de toda la nación o como una muestra representativa. Así la representación simbólica parece oportuna como lo son los símbolos políticos inanimados: como el himno, la bandera o bien la balanza de la justicia.

En otras condiciones, en otro lugar, la representación como actividad sustantiva parecería ser la misma esencia de lo que acontece políticamente hablando. Es decir que el papel de los representantes políticos deben fomentar la lealtad y el sentido de unidad nacional a través de su propia persona. Si vemos al legislativo como una muestra de los diferentes estratos de la nación, casi ineludiblemente concentrará nuestra atención en la formalidad de su composición antes que en el contenido de sus actividades. Si vemos ese mismo cuerpo como un símbolo, pensaremos en el impacto psicológico que tenga sobre las mentes del pueblo, antes que por cualquier exactitud entre el legislativo y la nación. Aun cuando tanto la representación simbólica como la representación descriptiva son representación de ello no se deriva que el mejor representante descriptivo sea el mejor representante simbólico, ni que llevará acabo la mejor representatividad como actividad. De hecho la perfección de una clase de representación, "el hacer presente", puede imposibilitar la perfección de otras clases en algún caso concreto, y no todas las clases de representación serán tan siquiera posibles en cualquier contexto.

Como vemos los aspectos de la vida política que parecen encarnar la representación son diversos y varios. De un gobierno entendido como un todo puede decirse que representa al representado, a su nación, a su país y a su pueblo. Esta afirmación puede hacerse respecto de todos los gobiernos, o puede utilizarse para distinguir el que llamamos gobierno representativo de otras formas

de gobierno. Dentro de un Estado, la representación es atribuida por lo común al legislativo, pero se puede hallar que cada miembro del legislativo representa la nación o a su propio distrito electoral, o a su partido político.

En el caso de la representación proporcional puede decirse que cada miembro representa a aquellos que lo eligieron. En el caso de la representación ocupacional, que representa a su profesión. En el caso de un distrito electoral geográfico, representa o que representa a sus residentes o al interés de éstos. Tampoco hace falta que un cuerpo representativo colegiado sea un legislativo, ni que tenga un poder soberano. Puede ser un cuerpo consultivo. Pero también podemos hablar de representación por parte del ejecutivo, tanto si se trata de un presidente elegido directamente o bien de un primer ministro elegido indirectamente. Hablamos de representación por parte de monarcas y jefes de gobierno, donde los tribunales, los jueces y el jurado han sido designados como órganos representativos del Estado que reconoce su representación. De igual modo los embajadores representan a un país en el extranjero. De todo gobierno oficial o agente oficial puede decirse algunas veces que representa en el sentido de que sus acciones son acciones oficiales del Estado (Estado en genérico). También reconocemos que la representación política se anida en las actividades de ciertas personas ante las agencias del gobierno. Así hablamos que un diputado representa ante el congreso a cierto grupo o interés. Un agente experto puede representar un interés ante un tribunal administrativo. O bien un grupo de actores representa fielmente una obra de un escritor.

Pero todas estas personas e instituciones contienen diversas formas y contenidos, en lo que a representación se trata representan de distintos sentidos y

distintos modos. La representación política es grande y variada como grandes y variadas son las formas que permiten la representación.

Si consideramos al gobierno representativo como una de las expresiones más significativas en el campo de la representación política, se puede decir que existen muchos modos en que éste puede representar. Pero en sí no todos corresponden a la idea de éste. Pues algunas veces se dice que este representa a la sociedad en el sentido en que tiene la autoridad sobre ellos, y que sus acciones y leyes están encaminadas y destinadas a ellos, basándose en su bienestar. Pero no por ello podemos hablar de que la autoridad sea correspondida y extendida con la representación. De ninguna manera hace falta representar para mantener un orden cohesivo, es decir para tener autoridad y dar órdenes. Entendemos también que en las sociedades modernas tener representación modifica de alguna manera la escala de poder. Y se llega a la instancia que el mero hecho de representar, implica una ruptura con el poder y aplica en el sentido formal un orden moral y de servicio. Por ende la autoridad y la representación en él, obedecen más que a la voluntad, a inmiscuirse directamente con los problemas, y no al hecho meramente delegacional y de exigencia.

Así una postura ligeramente modificada, según la cual todos los gobiernos representan en el sentido formal, no sólo vincula de la misma manera a los que dice representar, sino que la acción del primero es atribuida al segundo como un hecho dado e incuestionable. Por ello, cuando el gobierno actúa dice que es la nación la que movió su voluntad. Entonces se puede argüir que un gobierno representa, sólo en la medida en que sus decretos por circunstancia fortuita, son congruentes con los intereses de alguna parte de la extensa maraña de intereses

que conforman la sociedad. O aún más, representar, en la modernidad es medida en que sus reglas son obedecidas y aceptadas por los súbditos. Y quizá esta es una característica de las sociedades representativas. Pues bajo el imaginario de que los ciudadanos son el ente soberano, éstos creen estar eligiendo de las opciones que otorga el Estado.<sup>14</sup> A través de esta maniobra el gobierno representativo podría distinguirse de otras formas de gobierno por el alto grado de obediencia, de consentimiento o de apoyo recibido por parte de su sociedad. Aunque el modo en que ese consentimiento o apoyo es gestionado o conseguido sea completamente irrelevante, como lo es el conseguido por la popularidad de un líder o bien por el hecho de una creencia. El gobierno representativo no contempla desde la visión del Estado la concienciación de su población, tiene sustento en la ignorancia y esto perfectamente convive y converge con la representación.

Finalmente se arguye que un gobierno es representativo en la medida que persigue el interés de su ciudadano y vela por su bienestar como algo distinto de ser popular ante ellos. "Todo gobierno es de algún modo representativo" en la medida que se identifica con los intereses del pueblo. Sin embargo un gobierno representativo podría ser distinguido desde ese punto de vista, como aquel que persigue los intereses de sus súbditos en un grado muy elevado. Hay ocasiones también en la que nos interesa la responsabilidad de los sujetos con respecto a las acciones de sus gobiernos, queriendo decir con ello algo diferente a la obligación de sus leyes.

---

<sup>14</sup> Lo político es igual al Estado y sólo el Estado define lo que es lo político, lo cual impide pensar la política mas allá del Estado. Farfán, Rafael. "Del paradigma político de la transición", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, 1998, p.43."

Así, queremos saber cuán benignas son las elecciones. Quien tiene derecho al voto. Queremos saber si los cargos públicos tienen el poder gubernamental real y que grado de oposición se permite.

Esperamos que un gobierno representativo luche por el bienestar popular. Ya que el hecho de que un gobierno con interés de las personas es como mucho una evidencia, un criterio necesario pero no suficiente para calificarlo de representativo.

Exactamente igual que no basta con decir que el representante individual que complace a sus electores los representa. Así, en el ámbito de gobierno, la aquiescencia de los ciudadanos no podrá definir la representación por igual. Cuando un gobernante manipula una masa inerte de servidores de acuerdo a su voluntad, dudamos al decir que los representa.

Entendemos que mostramos a un gobierno como representativo no demostrando el control que tiene sobre sus súbditos sino justamente al revés. Esto es demostrando que los ciudadanos tienen el control de lo que se hace. Todas las acciones del gobierno son atribuidas a sus súbditos formal y legalmente. Pero en un gobierno representativo esta atribución tiene un sentido sustancial; el pueblo actúa a través del gobierno y no es un mero receptor pasivo de las acciones de este. Un gobierno representativo no debe de ser controlar simplemente y promover el interés público, sino que también ha de ser sensible ante el pueblo. La idea guarda una profunda relación con la perspectiva de la representación como una actividad sustantiva. Ya que en un gobierno representativo, los gobiernos deben de ser capaces de la acción y de juicio, capaces de iniciar la actividad gubernamental, de manera que el gobierno puede ser concebido como

un ser sensible ante ellos. De la misma forma, un gobierno representativo requiere que exista una maquinaria para la expresión de los deseos de los representados, y que el gobierno responda a esos deseos, a menos que haya buenas razones para hacer lo contrario. No se trata de que un gobierno represente sólo cuando actúa en respuesta a un deseo popular expresado. Un gobierno representativo es aquel que es sensible a los deseos populares, cuando haya alguno. De aquí que deban existir acuerdos institucionales para la sensibilidad ante esos deseos.

Debido a que esta clase de representación política requiere sólo de un potencial para la respuesta, el deseo de poder, antes que su ejercicio efectivo es preferentemente compatible con el liderazgo y con la acción que encara situaciones nuevas o emergentes. Y por otro lado, es incompatible con la manipulación o con la coerción sobre el público. Ciertamente la línea divisoria entre liderazgo y manipulación es tenue. Pero, indudablemente, hay una diferencia y esta diferencia hace que el liderazgo sea compatible con la representación y que no lo sea con la manipulación. Ello se debe a que, en cierto sentido, el liderazgo está a merced de los seguidores. La manipulación por parte de un gobernante se impone sobre los gobernados y amenaza la capacidad de éstos para rechazar una política de toma de decisiones o para iniciar una nueva.

Por tanto, hablamos de un gobierno representativo sólo si parece correcto atribuir la acción gubernamental al pueblo en el sentido sustantivo. El gobierno representativo no se define mediante acciones particulares en un momento concreto, sino por acuerdos sistemáticos a largo plazo, mediante instituciones y por la forma en que estas funcionan. Así, John Plamenatz señala

que al llegar a ser un representante se institucionaliza la capacidad y la sensibilidad de respuesta regular y sistemática.<sup>15</sup>

Pero tenemos un problema, que es la tendencia a creer que esto es imposible sin elecciones. Nuestra preocupación por las elecciones y por la maquinaria electoral, y en especial por si las elecciones son libres y genuinas, tiene su origen en la convicción de que tal maquinaria es necesaria para asegurar la sensibilidad de la respuesta sistemática a los intereses de los representados. Nuestro interés en la popularidad del régimen es un intento de encontrar una medida operativa de esa sensibilidad a respuesta potencial.

En este punto las perspectivas formativas de la responsabilidad, la descriptiva y quizá otras, se hacen relevantes para el gobierno representativo. Ya que sólo ciertas clases de acuerdos institucionales satisfacen nuestro requisito. Exigimos instituciones operantes que estén diseñadas para (y realmente lo hagan así), asegurar una sensibilidad en la respuesta del gobierno ante el interés público y la opinión pública. Un gobierno semejante puede tener un presidente, puede estar encabezado por un primer ministro, o puede constituirse en un gobierno de asamblea. Puede disponer de distritos electorales geográficos de representación proporcional o de algún otro sistema de parcelamiento. Puede carecer de partidos políticos, no débiles ni fuertes, ni menos ni pocos. Todas estas formas pueden adoptar un gobierno representativo, algunas con más éxito que otras.

Nuestra noción de gobierno representativo parece incorporar así, a la vez una idea muy general, abstracta y casi metafórica que el pueblo de una

---

<sup>15</sup> Citado por Pitkin, H, *op. cit.* p. 253.

nación, está presente en casi todas las acciones de su gobierno, en formas complejas y en algunas instituciones bastante concretas, prácticas e históricamente tradicionales. La nación tiene componentes a la vez sustantivos y formales. De esta manera, el gobierno representativo es una excelente ilustración de un fenómeno que parece muy común en las prácticas humanas y en sus correspondientes conceptos: la dualidad y la tensión entre propósito e institucionalización.

La secuencia de acontecimientos puede ser de alguna manera como sigue. Los hombres tienen un propósito o una meta y quieren alcanzar la sustancia de la misma. Con objeto de lograrla, muchas gentes, quizá algunas generaciones, establecen instituciones, escriben leyes, crean cuerpos administrativos, disponen programas de aprendizaje, y así sucesivamente. Pero las instituciones desarrollan un momento o inercia propia; no funcionan como se pretendía y pueden no probar el resultado para que fuesen establecidos. Así los hombres pueden encontrarse desgarrados entre el compromiso, con el propósito de originar canales acordados y dirigidos para alcanzarlos, o de otras formas alternativas. Es posible que la consecuencia causal haya ido exactamente al revés. Sea por las razones que fuesen, y sin ningún propósito deliberado los hombres, pueden desarrollar gradualmente caminos fijados para hacer algo. Un comportamiento institucionalizado de lo que ha llegado a ser habitual.

A partir del comportamiento pautado, abstraer ideas expresas sobre para qué es tal comportamiento, cómo llevarlo a cabo y qué propósitos le subyacen. A su debido tiempo, aquellos principios pueden ser utilizados como nuevas metas para revisar las instituciones, como modelos críticos para valorar la

forma en que funcionan y mejoran. Esto hace que de nuevo pueda plantearse una tensión entre la práctica y el principio.

Debería estar claro que esta clase de dualidad existe en la práctica y en el concepto de representación. Ya que ha sido impuesta por la estructura de todo nuestro argumento, al ahondar en nuestra perspectiva formalista, y adentrarnos en la representación como una actuación sustantiva. La encontramos también en la distinción que hacía Burke entre la virtud o esencia de la representación y su realización.

En sustancia, virtud o esencia, representación significa hacer presente algo. Sin embargo está ausente, y es allí donde nos acometen una serie de circunstancias. Podremos hablar de representación cuando las circunstancias, parezcan de otra forma. Podemos negar que haya lugar para representación alguna. Pero existen también ciertas formas concesionales e institucionales de representación (órganos de representación política). Así, aplicamos los términos de “representación” a instituciones debido a su estructura general y al propósito original que tienen y que se suponen encarnan. Al margen de que un caso concreto originen, o no, la sustancia de la representación.

Siguiendo a Tussman, podemos llamar a esos dos aspectos (forma y sustancia) los “dos grandes modos” de la vida política y social. Definir la representación institucional operacionalmente es renunciar a toda esperanza de juicio, de valorización, de mejora o de reforma de la misma. O incluso de instruir a alguien en el papel de representación o al menos de renunciar a toda esperanza de hacer esas cosas de modo racional y no arbitrario. Así si la representación es

“lo que los representantes hacen realmente cuando se les observa”, nada de lo que hagan puede dejar de ser representación.<sup>16</sup>

Definir la representación, idealmente es concentrarse por la virtud o esencia y excluir a las instancias. Equivale a decir con ello que se abandona toda esperanza de su ejecución práctica. Puede llevarnos a enormes desigualdades en un sistema institucional, porque en un momento dado, el sistema parece estar produciendo la esencia de la representación a pesar de las desigualdades.

Ningún sistema institucional puede garantizar la esencia, la sustancia de la representación. Ni la mejor de las instituciones representativas puede esperarse que produzca la representación de una forma mágica, mecánica, incluso a pesar de las creencias, actitudes o intenciones de la gente que opera en el sistema. La frase de Madison de que “el interés del hombre debe estar conectado a los derechos constitucionales del lugar” tiene mérito; pero también la tiene la frase de Tussman según la cual, el hombre en su capacidad como ciudadano, debe “preocuparse por el interés público no por sus intereses privados, donde se les formulan cuestiones públicas y privadas”.<sup>17</sup>

Sin la institucionalización, como lo ha dicho Martín Drat, el ideal de la representación no pasaría de ser un sueño vacío. O como mucho ocurriría de manera ocasional como caprichosa e inexplicable bendición sobre la que no tenemos capacidad alguna producirla o propagarla. De esta forma el desarrollo o mejora de las instituciones representativas y el cultivo de las personas capaces de atender los intereses de los demás de una manera sensible, sin una fina visión

---

<sup>16</sup> Tussman. *Los grandes modos de la vida deliberativa en el federalismo*, Berlín, 1954, p.86.

<sup>17</sup> *ibidem*, p.89.

que constituye la idea de la representación, no se podría esperar que tenga algún efecto positivo sobre nuestras vidas reales.<sup>18</sup>

Al mismo tiempo, no podemos permitir que las instituciones, los hábitos de conducta, el comportamiento de los representantes se conviertan en modelo e ideal nuestro. Lo que designemos como representación en el mundo, sea realmente representación, dependerá siempre de la forma en que opere en la práctica su estructura y funcionamiento.

Así, se ha argumentado “que el gobierno representativo es, idealmente, la mejor forma de gobierno. Debido a la misma razón de la que será realmente representativo en su carácter al menos de que esté organizando y acondicionado apropiadamente en su carácter por su naturaleza esencial. Se trata de un sistema de fideicomiso. Las instituciones que pretenden ser representativas pueden identificar su carácter sólo en la medida que se establezcan y sostengan el fideicomiso”.<sup>19</sup>

El concepto de representación se configura así como una continua tensión entre el ideal y el logro. Esa tensión debería hacer presente un desafío continuo aunque desesperanzado: construir instituciones y entrenar a los individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público y en la genuina representación del público en la medida de lo posible. Al mismo tiempo, seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes, con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas.

---

<sup>18</sup> Drat, Martin. *La representación*, Bad Homburg, 1954, pp. 7 – 10.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

## **CAPITULO II**

### **SISTEMAS ELECTORALES COMPARADOS**

El régimen representativo es de suma importancia en los sistemas democráticos, donde el sufragio constituye la piedra angular de la democracia representativa, ya que tiene por objeto delegar a otros el derecho de decidir. Los actores políticos y sociales buscan en el derecho político electoral los mecanismos necesarios para la inclusión de sus demandas y la construcción de la toma de decisiones en los distintos ámbitos de gobierno y de representación.

En ese sentido, como lo ha mencionado Dieter Nohlen, los sistemas electorales determinan la forma en que los votos de los ciudadanos se convierten en curules o escaños dentro de un parlamento o asamblea. De tal manera, los sistemas electorales tienen además efectos sobre el comportamiento electoral de los ciudadanos, sobre los resultados finales de las elecciones, sobre la conformación del sistema de partidos, pero sobre todo, en la estabilidad política de un país.<sup>20</sup>

Los sistemas electorales son así, el conjunto de medios a través de los cuales una sociedad expresa en el voto una forma de gobierno y de representación legítimas. Los sistemas electorales se pueden agrupar de acuerdo a los elementos técnicos que los componen. La clasificación que hace Leonardo

---

<sup>20</sup> Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Ponencia presentada en el seminario sobre la reforma del Estado. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1996.

Valdés Zurita<sup>21</sup> ubica a los sistemas electorales en tres principales tipos: los sistemas de mayoría, los sistemas de representación proporcional y los sistemas mixtos. Esta clasificación a su vez, se ve afectada por otras variables; la magnitud del distrito o circunscripción; el tamaño de la asamblea; la fórmula bajo la cual los votos se convierten en escaños; los umbrales de representación y la estructura de la boleta electoral. La forma en que cada una de estas variables influye sobre el sistema político de cada país depende de la manera en que se encuentran combinados esos elementos dentro de cada fórmula electoral.

La magnitud del distrito se refiere al número de escaños que se disputan en cada circunscripción; el tamaño de la asamblea se refiere al número de asientos del órgano legislativo; la fórmula de asignación de escaños determina la forma en que se distribuyen los triunfos en sistemas de representación proporcional; el umbral de representación o cociente electoral, establece el porcentaje de votos a partir del cual un partido puede aspirar a ocupar escaños en la asamblea. Por último, la estructura de la boleta electoral influye en el comportamiento de los electores al acotar o abrir las posibilidades de elección entre candidatos o partidos.

De tal modo, los efectos políticos de cada sistema electoral dependen de las combinaciones de estos distintos elementos, cuyos efectos pueden ser intensificados o anulados dependiendo de cómo se integren, así como de las características sociales y políticas de cada país. En México, la Cámara de Diputados se integra con una fórmula mixta de asignación de escaños. En nuestra

---

<sup>21</sup> Valdés Zurita, Leonardo. "Sistemas electorales y de partidos", en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, No. 7, México 1997, pp. 11 – 26.

cámara baja conviven 300 diputados electos bajo un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, y 200 diputados electos bajo la fórmula de representación proporcional en distritos plurinominales.

Para efectos y características de las fórmulas de elección presentes en nuestro país, podemos definir las características de los sistemas de mayoría y representación proporcional de la siguiente forma:

“En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente, los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido”.<sup>22</sup>

Como podemos observar, en los sistemas de mayoría sólo hay un triunfador que se lleva todo mientras que los otros competidores no obtienen nada. Gran Bretaña es el caso típico de un sistema de mayoría simple. Su cámara de los comunes está compuesta por 651 representantes electos en sendos distritos uninominales. Esto implica que en cada distrito obtiene el triunfo el candidato que ha recibido la más alta votación.

En cambio, Francia es el mejor ejemplo de un sistema de mayoría absoluta. Su presidente resulta electo sólo si alguno de los candidatos obtiene más del 50 por ciento de los sufragios emitidos en la llamada primera vuelta. En caso de que

ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría absoluta de los votos en esa vuelta, se realiza una segunda vuelta en la que sólo compiten los dos candidatos que obtuvieron mayor votación en la primera ronda. Así, en la segunda vuelta uno de los candidatos necesariamente alcanza la mayoría absoluta de los votos emitidos.

Otro ejemplo importante de este sistema es Costa Rica, que tiene vigente una fórmula atenuada de mayoría absoluta. En donde, para evitar la segunda vuelta, se estipula que alguno de los candidatos presidenciales alcance más del 40 por ciento de los votos. No obstante, también se practica un peculiar sistema mixto para la elección de los 57 miembros de su Asamblea Legislativa. En este caso se calcula un cociente simple electoral, dividiendo el total de la votación entre el número de curules, o sea 57. Con ese cociente se establece el umbral para participar en la distribución, que equivale al 50% del cociente simple electoral. Una vez determinado el número de partidos que participan en la distribución se calcula un segundo cociente, tomando en cuenta solamente la votación de las listas de candidatos que participan en la distribución.<sup>23</sup>

Cómo podemos notar este sistema lleva consigo una inequidad intrínseca, pues sólo recompensa a quien obtiene el primer lugar. En elecciones competitivas, el sistema de mayoría deja sin representación a quienes no votaron por el triunfador, que en ocasiones constituye una gran parte de los electores totales. El sistema de elección mayoritario tiende a sobrerrepresentar a los partidos que obtienen más del 20 por ciento de los votos, mientras que aquellos que no

---

<sup>22</sup> Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*. México, FCE, 1996, p. 15.

<sup>23</sup> Valdés Zurita, Leonardo. *op. cit.*, pp. 12 y 13.

superan dicho umbral suelen estar subrepresentados con ese mismo sistema.<sup>24</sup> Sin embargo, estos sistemas de mayoría, a cambio, evitan la fragmentación del sistema de partidos al promover la conformación de un sistema bipartidista y al mismo tiempo, facilitan la integración de gobiernos estables bajo la forma de mayorías de un solo partido.

Por otra parte, el sistema de representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asegurando una forma más equitativa de representación, esto mediante la asignación a cada partido de tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. Así, en los países en donde las asambleas se integran mediante alguno de los mecanismos existentes de representación proporcional, este sistema ha servido para eliminar las distorsiones que introducen los sistemas de mayoría.

La representación proporcional pretende crear en las asambleas una imagen lo más fiel posible de las distintas corrientes de opinión e intereses presentes en una sociedad heterogénea. Sin embargo, los resultados políticos de los sistemas de representación proporcional no son fáciles de predecir debido a la multiplicidad de factores que actúan sobre ellos y que afectan su funcionamiento (magnitud de la circunscripción, tamaño de la cámara, fórmulas de asignación de escaños, estructura de la boleta electoral).

Así las cosas, para los sistemas de representación la magnitud de la circunscripción es fundamental para conocer el grado de proporcionalidad de un sistema: si la magnitud del distrito es muy limitada, la proporcionalidad disminuye;

---

<sup>24</sup> Lujambio, Alonso, y Marván, Ignacio. "La formación de un sistema electoral netamente mexicano", en *Dialogo y debate de cultura política*. No. 1, abril – junio de 1997, México, p. 43.

mientras más escaños se eligen por distrito por el contrario, la proporcionalidad del sistema aumenta.<sup>25</sup>

En España se aplica el sistema electoral de representación proporcional. Esta nación se divide en 50 provincias que fungen como circunscripciones plurinominales para la elección de los 350 miembros del Congreso de los Diputados. Los partidos participan en la distribución de curules con listas que se denominan bloqueadas, ya que los propios partidos establecen el orden en el que se asignarán las diputaciones. Así, los que ocupan los primeros lugares de las listas regionales tienen la mayor probabilidad de ocupar las curules. Para participar en la distribución, sin embargo, los partidos están obligados a obtener más del tres por ciento de la votación nacional. Ese mínimo de votación es denominado, técnicamente, el umbral de los sistemas de representación proporcional. El método de distribución de las curules en España se conoce como Ley D' Hondt y se usa frecuentemente en los sistemas de representación proporcional. Es un procedimiento que funciona a partir de divisiones sistemáticas de la votación obtenida por los diversos partidos, con el objeto de conformar una tabla distribuidora. Una vez construida ésta, las curules se asignan a los partidos con las votaciones más elevadas. Este método se utiliza en algunos países latinoamericanos como: Argentina, Guatemala, República Dominicana y Venezuela.<sup>26</sup>

Así, la representación proporcional, si bien puede ser un fiel reflejo de las opiniones de las distintas fuerzas electorales, puede también promover la

---

<sup>25</sup> Lujambio, Alonso y Marván, Ignacio, *op. cit.*

<sup>26</sup> Valdés Zurita, Leonardo, *op. cit.*, p. 15.

fragmentación del sistema de partidos al hacer más fácil la incorporación de grupos minoritarios a la participación política.

Estas modalidades nos conducen a una tercera alternativa conocida como sistema mixto, donde se mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Estos sistemas se basan frecuentemente en estructuras de mayoría simple en distritos uninominales, complementadas por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional.

Uno de los sistemas mixtos más sobresalientes es el de Alemania, donde la mitad de los 656 miembros de la asamblea federal se eligen en distritos uninominales por mayoría simple. La otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los estados federados, correspondiendo a cada Estado un número de diputados de representación proporcional igual al número de distritos uninominales que lo conforman. En su distribución participan todas las listas que hayan alcanzado más del 5% de la votación de la circunscripción.<sup>27</sup> Por lo tanto, la forma en que está diseñado el sistema mixto alemán busca hacer equivalentes las proporciones de votos y curules de cada partido, cosa que se logra gracias a que en cada entidad federativa se elige de manera exacta el mismo número de representantes de mayoría relativa y de representación proporcional, y además, coadyuva a esto el hecho de que los votantes emitan un voto por los candidatos de su distrito y otro por las listas plurinominales de su circunscripción.

No obstante, a pesar de lo favorable de este sistema también tiene ciertas fallas. Por ejemplo: favorece a los partidos más votados, esto debido a la fórmula

que establece que los partidos que no alcancen el 5% de la votación no obtendrán representación alguna en ninguna de las circunscripciones dejando por ende las curules a los partidos más votados. Sin embargo los partidos minoritarios, regularmente con cierta presencia en alguna región, sí logran alcanzar representación en su circunscripción aun cuando su presencia nacional sea limitada.

En México la existencia de un sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados supone la compensación de los posibles vicios e inconvenientes de ambos sistemas, al contar con sendos sistemas se trata de alcanzar un equilibrio. Sin embargo consideramos importante recalcar que los efectos de un sistema electoral no se pueden predecir a primera vista pues dependen de una gran variedad de elementos que en este capítulo trataremos de analizar.

Como hemos visto la teoría de la representación tiene su parte medular en la participación de los distintos intereses en el ámbito público, ya sea de forma directa o mediante los partidos políticos encargados de competir por los cargos de representación.

En función de la composición de fuerzas sociales se encuentra el régimen (ejecutivo, legislativo y judicial) que funge como el representante de los intereses generales, mediante la implantación de leyes, valores y proyectos destinados a satisfacer el interés general. La oposición se genera como una respuesta a las prácticas establecidas desde el gobierno y tiene la aspiración de implantar su

---

<sup>27</sup> *Ibidem.* p. 20.

propio proyecto de sociedad, se entiende como una forma alternativa y que esta en contra del proyecto social dominante.

“En términos políticos la oposición se manifiesta como la orientación y la actividad sostenida contra grupos y órganos de estado, bien como un mecanismo institucionalizado o aceptado en la convivencia política, o bien como un instrumento de suma gravedad dentro de la vida política y de la convivencia socio política”.<sup>28</sup>

Las tácticas que utilice para la satisfacción de sus intereses nos remiten a la oposición con prácticas dentro del sistema y a las acciones antisistema. De acuerdo con este razonamiento encontramos dos tipos de oposición.

La oposición institucionalizada que en general se entiende como un “nombre genérico que se aplica a los partidos que no controlan al gobierno en los estados con régimen democrático”<sup>29</sup>. Esta puede ir desde la simple exposición de ideas hasta la utilización de todos los instrumentos institucionales para satisfacer su interés, pero que sin embargo no rebasa los caminos institucionales, y por ende legales. Sin embargo estos medios permiten aspirar al poder y están regidos por prácticas democráticas. En este sentido nos referimos estrictamente a aquellos grupos con prácticas que forman parte de la vida institucional, como los partidos políticos representativos de una ideología o de un sector de representación definido, dentro del universo propio del estado en que se ubiquen y en este sentido, coinciden con el gobierno en el respeto a las mismas leyes fundamentales.

---

<sup>28</sup> *Diccionario UNESCO*, 1998, p. 1553.

La oposición no institucionalizada, la entendemos como aquella que emprende prácticas antisistema para la satisfacción de sus intereses, es decir no utiliza las instituciones estatales y no necesariamente se encuentra dentro del marco legal. Tiene prácticas que van desde la desobediencia civil hasta la propia insurgencia; su rasgo fundamental es que no emprende sus acciones dentro de los cauces institucionales pasándolos por alto y utilizando nuevas formas de organización fuera del marco institucional.

El sistema de partidos en México consolidado en su etapa moderna en 1945 nos hace plantearnos una serie de preguntas: ¿A partir de la construcción del sistema electoral la representación política ha tenido un crecimiento cualitativo? ¿Los partidos políticos en México realmente representan a los distintos sectores que integran la sociedad? ¿Las reformas electorales responden a la necesidad de representación de los mexicanos? O ¿responden a las necesidades del sistema político?

Ante estas interrogantes nos proponemos analizar el sistema electoral mexicano y la representación que de él emana, mediante el estudio de las reformas electorales de los años 1963, 1977, 1986, 1989, 1993 y 1997, con la finalidad de entender el papel del sistema electoral, su construcción y desarrollo para tratar de responderlas.

---

<sup>29</sup> *Diccionario de política y administración pública*, Colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública. tomo II, s/f, p 77.

## **CAPITULO III**

### **ETAPA FORMATIVA**

En el presente capitulo estudiaremos las reformas electorales de 1963 y 1977, las cuales conforman la etapa de reformas en el sistema electoral representativo en México, tendientes a la formación de un sistema de partidos con una competencia partidaria constante pero inofensiva que legitimará al régimen priísta.

#### ***Antecedentes 1946 - 1962***

A partir de la expedición de la Ley Federal Electoral de 1946, se dejó como única vía de participación política a los partidos políticos, negándose la posibilidad de ser candidatos a personas sin filiación partidaria, impidiendo su participación de manera individual en los comicios electorales. Con esta restricción comienzan una serie de obstáculos a la participación política.

Se centralizó también la vigilancia y la organización de los comicios electorales por parte de organismos colegiados, haciendo recaer en el gobierno federal su organización y vigilancia.<sup>30</sup>

En esta ley se elevaron los requisitos necesarios para la creación de partidos políticos nacionales. Para obtener el registro de manera definitiva se

---

<sup>30</sup> Desde 1946 hasta 1977, la Secretaría de Gobernación fue la encargada de ejecutar esta función. A partir de 1977 esta facultad pasó a la Comisión Federal Electoral. Y posteriormente en 1994 al Instituto Federal Electoral.

necesitaban 30,000 afiliados distribuidos en todo el país, con un mínimo de 1000 militantes en al menos dos terceras partes de las entidades federativas. Imponiendo así condiciones severas para las diferentes organizaciones que deseaban convertirse en partidos políticos. Ello se refleja en el escaso número de partidos que obtuvieron dicho registro.

Sólo el PRI obtuvo su registro definitivo después de la Ley Federal Electoral de 1946. De forma transitoria aunque con muchas irregularidades lo lograron 8 partidos más, de los cuales a finales de los años cuarenta 5 fueron cancelados, para luego en la elección de 1952 otorgarse dos registros más.

Para 1954 se reformó nuevamente la ley electoral aumentando el número de afiliados, que pasó de los 30,000 requeridos por la ley de 1946 a 75,000 como mínimo necesario para el registro de un partido político, que deberían estar distribuidos de tal manera que se contaran por lo menos 2500 miembros en dos tercios de las entidades federativas. Se restringió de tal forma el mercado partidario, que en el periodo comprendido de 1956 a 1963 sólo se concedió un registro, cancelándose otro.

El periodo que comprende de 1945 a 1963 lo podemos entender como un proceso de ensayo y error para conocer el alcance que podía tener la apertura de los registros a los partidos políticos, acompañado con la intención de canalizar las organizaciones con prácticas antisistema por la vía electoral.

Las reformas electorales en un principio abrieron la participación a diferentes organizaciones, condicionándolas a constituirse como partidos políticos nacionales con los requisitos ya referidos. Gradualmente, y una vez que se atrajo a diferentes organizaciones que encauzaron sus energías por la vía electoral, se

les fue cerrando el paso y termino por hacerse muy difícil la conservación del registro.

Ahora bien, el criterio que se mantuvo, en cuanto a que los partidos se constituyeran como nacionales, no permitió el desarrollo de partidos políticos regionales.

Los partidos minoritarios fluctuaron en el periodo de 1946 a 1962 en alrededor de seis partidos. Durante seis legislaturas lograron en total 55 curules, por 302 curules que logró solo el PRI. Esto debido a la inestabilidad y poca apertura del sistema de partidos.

Lo anterior disminuyó los registros y la participación de partidos de oposición que dotara de legitimidad al sistema político mexicano. Este periodo lo consideramos como los inicios de la construcción del sistema electoral. Sin embargo, el joven y raquítico sistema partidario mexicano necesitaba de un nuevo impulso. La respuesta a ello fue la propuesta de reforma de 1963.

### **Las reformas electorales de 1963**

La falta de participación, competencia y crecientes prácticas antisistema de los diferentes partidos políticos<sup>31</sup> orilló a emprender nuevas reformas con el

---

<sup>31</sup> Debido al sistema de escrutinio por mayoría, los partidos políticos de la oposición se vieron subrepresentados. En el caso del PAN fue subrepresentado en un orden del 62 por ciento que le hubiese correspondido en un sistema de representación proporcional y ante ello se empezó a utilizar una serie de tácticas antisistema como la no-participación en los comicios electorales por una parte y el no presentarse a desempeñar los cargos que habían obtenido. Ver Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad, elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1994.

objetivo, que se pudiese contar con la participación de una oposición partidaria permanente.

A decir de la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo por medio del Secretario de Gobernación:

“Las reformas y adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respondían a la necesidad del perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requerían la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal...con el fin de que encontraran fácil acceso al Congreso de la Unión, los diversos Partidos Políticos o las distintas corrientes de opinión” <sup>32</sup>... "para consolidar la estabilidad orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que, estando agrupadas en Partidos Políticos Nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica (o fuera del sistema)”.

“En síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir”.

"Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncien a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria”. Y lo anterior se refleja en la necesidad de "conservar la vieja tradición mexicana del sistema

de mayorías, por una parte y... por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano".... "Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos diputados de partido".

"Se ha calculado que un Partido necesita obtener un dos y medio por ciento de la votación total nacional, que es una proporción fácilmente asequible, para tener derecho a la obtención de diputados de partido". Esta condición obedece a la necesidad de impedir que el sistema degenera en una inútil e inconveniente proliferación de pequeños partidos que no representen corrientes de opinión ya que se ha señalado como objetivo básico de esta reforma, y es connatural de toda organización parlamentaria, que dentro de la representación popular estén las minorías, siempre y cuando tengan también un mínimo de significación ciudadana. "Para conservar como sólida base del sistema el principio de la mayoría, se limitan a veinte los diputados de partido".

---

<sup>32</sup> La segunda idea no es posible dada la imposibilidad de registro sin partido político.

"El sistema dejará de operar automáticamente, cuando los partidos políticos tengan fuerza suficiente para mantener una representación numerosa por mayoría, y volverá a operar, también automáticamente, como garantía de que las minorías serán escuchadas, cuando un Partido mayoritario adquiera una gran preponderancia en el país". Por otra parte, "el sistema mixto ideado se considera aplicable a la Cámara de Diputados, pero no a la de Senadores".

Posteriormente, por petición del presidente de la república Adolfo López Mateos,<sup>33</sup> la Comisión del Congreso de la Unión convocó a un periodo extraordinario de sesiones para la declaratoria de reformas a los artículos 54 y 63 constitucionales en materia electoral abriendo a la oposición, la representación en la Cámara por medio de los diputados de partido para las elecciones de 1964.

La solicitud enviada a la Comisión Permanente por conducto del secretario de Gobernación Gustavo Diaz Ordaz, con fecha 21 de diciembre de 1962, mereció la aprobación unánime y elogiosa de todos los legisladores de ambas cámaras, incluidos los representantes de los partidos de oposición.

El día 18 de junio de 1963 se aprobaron las adiciones a los artículos 54 y 63 de la constitución. Según consta en el Diario de Debates del Congreso de la Unión, el diputado Jesús Reyes Heróles explicó:

"Con dichas reformas será posible que los partidos minoritarios con solo disponer de un mínimo indispensable en todo el país cuenten con una mayor representación con los llamados diputados de partido cuyas voces y

votos tendrán una indudable influencia en la orientación legislativa de los años próximos; la reforma es un paso apreciable a favor de la consolidación de la democracia en México por que dará ocasión para que se oigan los criterios y se escuchen los conceptos de los grupos políticos que disienten del partido mayoritario y esto es importante en un país donde los legisladores han estado en relación con los partidos oficiales en México pero que la democracia exige que haya representación de todos los institutos políticos que militan en el país para que los problemas de la patria se debatan en el plano público de las cámaras contribuyendo sensiblemente a un panorama parlamentario mejor estructurado que dé pie a la urgente participación cada vez más amplia de todos los mexicanos con facultades cívicas, en las miles de oportunidades que la nación ofrece. Todo está listo pues para nuestra nueva experiencia democrática”<sup>34</sup>

Y esta “nueva experiencia democrática” sin duda alguna comenzó. Las reformas, obedece a los diferentes problemas y respuestas del sistema de partidos mexicano.

Si analizamos la fase anterior a 1963, vemos que en ella se monopolizó la participación en las elecciones por parte de los partidos políticos, dando una apertura del registro a los partidos políticos que en función de los resultados obtenidos en las elecciones, estrechaban o relajaban los requisitos para la obtención de los registros.

---

<sup>33</sup> Si bien en aquellos años la legitimidad del sistema se basaba más en un proyecto económico igualitario que en las formas democráticas, la tendencia mundial implicaba la necesidad de una legitimidad por medio de elecciones competidas.

<sup>34</sup> *Diario de debates del H. Congreso de la Unión*, 12 de junio de 1963.

La poca asistencia de partidos de oposición e inclusive la inasistencia a las diputaciones logradas por la oposición, cuestionó la legitimidad del sistema electoral. La respuesta fue la reforma de 1963. En ella se trato de canalizar por los cauces legales las fuerzas cívicas, por medio del fortalecimiento de los partidos políticos. Esto se logró con una mejor recompensa a la participación en el sistema de partidos.

Conforme a la exposición de motivos, se argumentó la necesidad “democrática” de darle cabida a todas las opiniones, por medio de la participación (más no de la decisión) en la Cámara de Diputados. Encontramos pues la intención de atraer una oposición institucional mediante las recompensas que significaban los diputados de partidos. Pero a su vez los partidos de oposición no tenían decisión alguna, presentando una invalidez total, que los funcionarios de gobierno no tenían ningún recato en ocultar.<sup>35</sup>

A decir del secretario de gobernación, se pretendía: “darle al sistema representativo diputados de partido aun cuando no obtengan votación mayoritaria, siempre y cuando los partidos logren un porcentaje global que les permita ser considerados como factores nacionales de opinión pública”<sup>36</sup>.

Sin embargo la realidad era otra, puesto que la opinión pública, en un sistema dominado por un solo partido, carecía de relevancia alguna. Si tomamos en cuenta que en México desde 1917 hasta mediados de los años noventas quien ha presentado la mayoría de las iniciativas de Ley aprobadas es el Presidente de

---

<sup>35</sup> A través de las diferentes reformas electorales, paulatinamente se ha tratado de canalizar las fuerzas cívicas mediante el sistema electoral, como lo trataremos de comprobar a través de nuestro análisis.

<sup>36</sup> *EXCELSIOR*, 19 de junio de 1963, 1ª sección, p. 3.

la República. Y que hasta la fecha muy pocas de las iniciativas de ley que han surgido en el Congreso han sido aprobadas, podemos afirmar por ende que quien viene ejerciendo las funciones del órgano legislativo es el presidente de México. No tendría entonces, mayor relevancia la opinión, ya no sea de un partido minoritario, sino de cualquier partido.<sup>37</sup>

Entonces, ¿por qué darle importancia y apertura a los partidos minoritarios? La respuesta venía en dos necesidades que tenía el sistema. Por un lado, de atraerse legitimidad. Y por el otro, reducir las acciones antisistema hacia las cuales tendían los diferentes grupos políticos. En dicha reforma se contemplaron tres aspectos. Por una parte nuevamente se solidificó la posición monopólica de los partidos políticos nacionales,<sup>38</sup> como únicos intermediarios entre las personas civiles y la escena pública, canalizando las fuerzas políticas minoritarias por los cauces legales, y desechando todo movimiento civil que no se constituyera en partido político nacional. Que de acuerdo con la naturaleza heterogénea de nuestro país hubiesen tenido más oportunidad de conformar verdaderos espacios de representación de los intereses locales, los partidos que se constituyeran en forma local o regional.

Mediante mayores posibilidades de obtener curules en la Cámara de Diputados, vía la representación por medio de los diputados de partido, los

---

<sup>37</sup> Ver Lomas Maldonado, Arturo. *México, dos proyectos de nación*, UAM-I, s/f, s/l.

<sup>38</sup> Como ejemplo de esta afirmación encontramos que si bien no se modificaron los requisitos para la obtención de registros, la actitud discrecional de la Secretaría de Gobernación dejó sentir su condición de decisora para otorgar sólo 5 registros de 14 posibles (PRI, PAN, PPS, PNM y PARM). En tanto que el Frente Electoral del Pueblo, debido a su diferente conformación de dirigentes desplazados y una ideología diferente a la del régimen, la Secretaría de Gobernación dispuso todos los recursos necesarios en una exhaustiva investigación (a diferencia de las investigaciones implementadas a los partidos que obtuvieron su registro) para comprobar los requisitos dictaminando que no era procedente el registro por encontrar que la mayoría de los datos eran

diferentes partidos minoritarios se vieron atraídos por esta recompensa, que los motivó a presentar todas las candidaturas posibles, aun sabedores de su posible derrota. Proveyendo a su vez una oposición institucional al sistema político, pero que no constituía oposición real al partido hegemónico. Reduciendo a los partidos de oposición a participantes de ornato que sólo se planteaban la obtención de pequeños cotos de poder y no pretendían la toma del mismo como es natural a los partidos políticos.<sup>39</sup>

Por otra parte, el partido político incurriría en una penalidad (contemplada en el artículo 63 constitucional) cuando habiendo resultado electos sus candidatos no se presentasen a su cargo en la Cámara de Diputados sin justificación o anuencia de la propia Cámara. Esto casualmente después que en 1958 los diputados del PAN se negaron a asistir a sus funciones como una forma de desobediencia civil, que ponía en entredicho la legitimidad del sistema.

La táctica pronto arrojó sus resultados. Para las posteriores elecciones ya se contaba con una oposición constante en cuanto al número de candidatos presentados por distrito.

Con las reformas de 1963 se logró un aumento considerable de la competencia partidaria. En las elecciones que tuvieron lugar en 1961, sólo 25 distritos tenían ó contaban con la presencia de 4 o más candidatos. Con las reformas electorales de 1963, la competencia partidaria creció ostensiblemente y

---

falsos y la mayoría de las huellas y firmas eran apócrifas, negando el registro del FEP y mostrando que no se daba la apertura a toda organización.

<sup>39</sup> La anterior afirmación la venimos comprobando con las diferentes adecuaciones al marco jurídico electoral en función con la realidad de la competencia política del sistema electoral mexicano el cual en un primer momento ante la alta participación de los distintos partidos políticos y el peligro que esto podía constituir aumento los requisitos para la conformación de partidos políticos.

para las elecciones de 1964, 106 distritos tuvieron la participación de cuatro o más candidatos aumentando gradualmente hasta el año de 1973 en su punto máximo, donde se presentaron 4 candidaturas o más en 136 distritos. Aumentando de 25 distritos en 1964, que significaban una cobertura del 9% del total de los distritos electorales, 136 que es el 64% de los distritos electorales para 1973.

Las candidaturas únicas que hasta la década de los cincuenta eran comunes y todavía para la elección de 1961 se daban en 33 distritos (es decir el 21% de los distritos electorales contaban sólo con la candidatura del Partido Revolucionario Institucional), para las posteriores elecciones no se presentó ni un solo distrito con candidatura única. Lo cual le significó una competencia en todos los distritos electorales de por lo menos otro contendiente.

En el año de 1961, el 42% de los distritos contaba sólo con dos candidaturas, para 1964 el bipartidismo se redujo a 12 distritos electores del total de distritos que eran 178, en 1967 se redujo a 2 distritos electorales (ver cuadro).

## ELECCIONES FEDERALES

### Número de candidatos a diputados por distrito electoral

Candidatos por distrito	1961	1964	1967	1970	1973	1976
1	33	0	0	0	0	0
2	64	12	2	5	9	9
3	49	60	34	61	40	61
4 o más	32	106	122	112	136	126

Fuente: *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, agosto de 1961, 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

Lo anterior mostró de la velada legitimidad con la que el sistema desarrollaba sus elecciones. Si bien, el número de candidatos presentados por partidos de oposición aumentó de forma considerable (en alrededor del 248% de 1961 a 1964) los resultados que obtuvieron fueron mas bien mesurados (aunque promisorios en comparación con las dos décadas anteriores). Si tomamos en cuenta a los tres partidos de oposición constante en el periodo que comprende de 1964 a 1976 nos arrojan los siguientes resultados:

El Partido Acción Nacional presentó de 1964 a 1976 un total de 828 candidatos a diputados de un total de 924 candidaturas posibles, es decir, el 89.6% de candidaturas. O sea un promedio de 168.5 candidaturas por elección de un total de 185.5 (presentaba el 90.8% de candidaturas por elección), obteniendo en promedio sólo 18.2 (9.2%) curules por elección. En total el PAN en dicho

periodo (1964 – 1976) obtuvo 91 diputados de 828 postulaciones, es decir obtenía el 10.9% de triunfos.

**CONCURRENCIA Y TRIUNFOS PARTIDARIOS DEL PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL 1964 - 1976**

PAN	NUMERO DE CANDIDATURAS POSIBLES	NUMERO DE CANDIDATURAS PRESENTADAS	NUMERO DE TRIUNFOS
PERIODO 1964 - 1976	924	828	91
%	100%	89.6%	10.9%

Los números comprenden el total de candidatos presentados y ganados por este partido en las elecciones de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

Por su parte el Partido Popular Socialista de 1964 a 1976 presentó 900 candidaturas de 924 posibles, lo que representó el 97.4% de los distritos electorales, con un promedio de 180 candidaturas por elección en el periodo que manejamos sobre un total de 184.5 candidaturas promedio por elección. Obteniendo de ello sólo 42 asientos en la cámara de diputados en las cinco legislaturas por 924 candidatos que presentó, obteniendo un promedio de 8.3 diputaciones por legislatura en sendas elecciones. En otras palabras obtuvo sólo

el 4.6% de triunfos de los cuales, sólo en la elección de 1964 obtuvo una diputación por mayoría relativa (2.5%) en tanto las otras 41 diputaciones fueron producto de la reforma de 1963.

**CONCURRENCIA Y TRIUNFOS PARTIDARIOS DEL PARTIDO POPULAR  
SOCIALISTA 1964 - 1976**

PPS	NUMERO DE CANDIDATURAS POSIBLES	NUMERO DE CANDIDATURAS PRESENTADAS	NUMERO DE TRIUNFOS
PERIODO 1964 – 1976	924	900	42
%	100%	97.4%	4.6%

Los números comprenden el total de candidatos presentados y ganados por este partido en las elecciones de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

El Partido Auténtico de la Revolución Mexicana presentó en el mismo periodo 693 candidaturas del total de 924, con un promedio por elección de 138 candidatos que nos habla de que presentó el 75.1% de candidaturas por elección. Obteniendo de ello sólo 26 diputaciones, que es 3.75% de victorias de las 693

candidaturas presentadas y de ello sólo lograron una diputación por elección directa.

**CONCURRENCIA Y TRIUNFOS PARTIDARIOS DEL PARTIDO AUTENTICO DE  
LA REVOLUCIÓN MEXICANA 1964 - 1976**

PARAM	NUMERO DE CANDIDATURAS POSIBLES	NUMERO DE CANDIDATURAS PRESENTADAS	NUMERO DE TRIUNFOS
PERIODO 1964 – 1976	924	693	26
%	100%	75.1%	3.5%

Los números comprenden el total de candidatos presentados y ganados por este partido en las elecciones de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

En promedio la presencia de los tres institutos políticos opositores en las cinco elecciones del periodo correspondiente de 1964 a 1976 fue de alrededor del 90% de los distritos electorales por elección. Paradójicamente la presencia en promedio de los anteriores partidos políticos sólo alcanza el 17.7% de representación por legislatura; de lo anterior sólo alcanzaron en promedio el 1% de triunfos por medio de la elección directa. Esto claro, se debía en gran parte a la poca convocatoria popular con la que contaban estos partidos.

Los anteriores datos nos muestran el alcance e importancia de las reformas impulsadas por el ejecutivo en 1962 y aprobadas en 1963. Los partidos de oposición no se constituían como una oposición verdadera y es así que por medio

de la elección directa en las cinco elecciones (1964, 1967, 1970, 1973 y 1976), la oposición compuesta por el PAN, PPS y PARM sólo obtuvo diez diputaciones de mayoría relativa de un total de 158 diputaciones que lograron. De tal manera que sólo obtuvieron el 6.3% de forma directa y el restante 93.7% fue otorgado por las reformas de 1963. Dándonos una clara idea de dónde radicaba la necesidad de los partidos políticos por postulaciones, que no tenían otro objetivo que la persecución de los porcentajes a escala nacional para dotarse de su premio y a su vez dotar al régimen de la oposición perfecta, numerosa, constante e inofensiva, que no impactó de ninguna manera en la representación cualitativa.

#### TRIUNFOS PARTIDARIOS DE LA OPOSICIÓN

PARTIDOS DE OPOSICIÓN (PAN, PPS Y PARM)	TRIUNFOS POR MAYORÍA RELATIVA	TRIUNFOS POR DIPUTADOS DE PARTIDO	TOTALES
PERIODO 1964-1976	10	158	168
%	6.3%	93.7%	100%

Los números comprenden el total de triunfos obtenidos por la oposición en las elecciones de 1964, 1967, 1970, 1973 y 1976.

Todo proceso de apertura, aun sea una apertura somera, tiene sus consecuencias, y el periodo que comprende los años 60 y la mitad de los 70 no fue la excepción. En dicho lapso las grandes congregaciones urbanas empezaban

a dar muestras de que el PRI estaba negativamente correlacionado con dichos asentamientos encontrando mayor competencia: "para 1973 ya empezaba a crecer el número de distritos electorales donde el PRI obtenía menos de la mitad de la votación y empezaba a conformarse una distribución bimodal en el espacio electoral mexicano, todos los distritos competidos eran urbanos".<sup>40</sup> La evolución hacia un México industrializado hacia pensar que paulatinamente la oposición haría entrar en crisis al partido de Estado.

Para la elección de 1973 el PRI no obtuvo la mayoría absoluta en poco más de la mitad del país. La participación y búsqueda de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil dio muestras claras de que México tenía dos tipos de habitantes distintos. Por un lado el México rural hacía ver que no tenía ningún problema con las tradicionales relaciones corporativas del sistema y ello se reflejaba en los resultados electorales. Por otro, la parte urbana que reclamaba un nuevo trato y apertura a las relaciones con el Estado, manifestándose y organizándose inclusive en tácticas antisistema, las cuales se vieron reflejadas en el movimiento de 1968.

La disyuntiva que dejó este periodo se encontraba entre cerrar los canales de participación o bien permitir una conformación plural en la competencia, que podríamos interpretar como un paso cualitativo hacia la representación, esto desde luego en la medida de lo posible pero que pondría en problemas en poco tiempo la hegemonía del partido de Estado.

---

<sup>40</sup> Molíñar H. Juan. *El Tiempo de la Legitimidad*, Cal y Arena, México, 1993, p. 79.

## ***Ley federal electoral de 1977 (LFOPPE)***

Los crecientes problemas de legitimidad, y el relativo crecimiento y fortalecimiento de los partidos políticos en la década anterior, llevaron al proceso de Reforma política, introducido desde la cúspide del Estado, para resolver el grave problema de credibilidad por la que atravesaba el sistema político mexicano.<sup>41</sup>

Ante esto se discutió y aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue promulgada el 30 de diciembre de 1977 y cuyo objetivo central a decir del Ejecutivo fue “promover y alentar la incorporación de todas las fuerzas políticas del país, por minoritarias que fueran éstas, para conformar la unidad democrática”.

En otras palabras, uno de los objetivos fundamentales de la “gran política” fue introducir un cambio importante en la esfera de la representación, la cual, aunada a los cambios producidos en otras áreas del sistema electoral, amplió considerablemente las posibilidades de los partidos opositores para incrementar su presencia en la cámara baja. En efecto, la creación de una zona de representación proporcional y la introducción del registro condicionado al resultado de la elección fueron dos cambios que permitieron la participación de nuevos partidos, o de viejos partidos excluidos del sistema legal, como el Partido Comunista, con posibilidades de obtener diputados en su primera participación.

---

<sup>41</sup> No se puede desconocer que la reforma política de 1977 fue consecuencia: 1) del descontento y movilización política y social ocurridos desde fines de los años sesenta y de los setenta; amplias movilizaciones campesinas, obreras de sectores populares y la guerrilla rural y urbana presagiaban tempestades violentas que azotarían al sistema político mexicano; 2) la disfuncionalidad que

La reforma política de 1977 tenía dos objetivos complejos: el control y la legitimación del sistema. Se trató de una reforma atractiva, amplia y completa para los grupos políticos minoritarios para que accedieran al sistema político, haciéndolo más plural.

En materia de representación política, uno de los objetivos primordiales de esta reforma electoral de 1977, fue dar solución al problema de la representatividad, en cuanto a su Cámara de Diputados se refiere en particular y al sistema político mexicano en general. La exposición de motivos de la iniciativa de reformas constitucionales era clara a ese respecto:

“El objetivo fundamental de esta iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo, es necesario revisar los principios vigentes: Se han considerado los frutos y experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano al régimen de los diputados de partido y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió el acceso a las minorías a la representación nacional, pero que sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social”.

De ahí que en la iniciativa se propusiera adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluyese el principio de la “representación

---

presentaban los partidos existentes, al no ser capaces de encauzar la disidencia; y 3) la solitaria elección de José López Portillo en 1976.

proporcional", de modo tal que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República:

"Para ello la iniciativa dispone que se elijan, además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante esto último, se garantiza que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido".<sup>42</sup>

Para entender esto, es necesario desglosar la exposición de motivos y hacer un análisis de lo general a lo particular, mostrando las ventajas y desventajas que ofrece la LFOPPE, en cuanto a verdaderos niveles potenciales de representación en la Cámara de Diputados se refiera en particular y en el sistema político mexicano en general.

Con el fin de legitimar al sistema, la LFOPPE otorgó una serie de beneficios a los partidos de oposición, entre los cuales se destacan los subsidios económicos pero sobre todo el acceso a los cotos de poder en la Cámara de Diputados, por medio de la representación proporcional, hasta entonces sólo obtenidos por los diputados de partido, ofreciendo de entrada al conjunto de la oposición el 25% de los curules. De tal manera la Ley modificó substancialmente al propio sistema electoral mexicano, ya que introdujo un sistema de representación proporcional junto al de las mayorías. Así mismo, estableció la posibilidad de obtener el registro

---

<sup>42</sup> En *Reforma política, gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, tomo III, reformas a la constitución, México 1978, pp. 12 y 13 (el énfasis es nuestro).

partidario mediante su condicionamiento a los resultados electorales, fijando una cláusula mínima de 1.5% en cualquier votación federal; ubicó en la Comisión Federal Electoral, que era un órgano colegiado, la mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral, reduciendo formalmente el papel de la Secretaría de Gobernación en asuntos como el registro de los partidos; creó figuras jurídicas nuevas como la de “asociación política”; y declaró a los partidos entidades de interés público.<sup>43</sup>

Sin embargo, a esto cabe criticar que la Ley no facilitaba la vigilancia electoral necesaria para suprimir el fraude electoral; asimismo resultaba inapropiada la hegemonía asegurada del gobierno en las instancias organizadoras, vigiladoras y calificadoras de los procesos electorales. Entre lo más criticable estaba la discrecionalidad que la ley otorgaba a la Comisión Federal Electoral, en donde, la modificación de quitar facultades a la Secretaría de Gobernación trasladándolas a la Comisión Federal Electoral, quedaba en la práctica anulada porque quedaba integrada predominantemente por la misma Secretaría.

Por tanto, esto nos muestra cómo esta ingeniería política no abandonaba sus lineamientos básicos establecidos en la Ley de 1946, sino que más bien esta reforma de 1977 la venía a adecuar a las necesidades planteadas por las presiones políticas del contexto nacional.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 41, fracción I, Porrúa, México 1999, pp. 43 y 44.

<sup>44</sup> En este sentido la LFOPPE mantuvo la proscripción de los partidos regionales y los electores a ratificar la figura de partidos políticos nacionales. Además solo estos podrían presentar candidatos a cargos de elección popular (artículos 19,26 y 165, párrafo IV).

Sin embargo, hubo profundas modificaciones, como los procedimientos para la obtención y pérdida del registro, en las cuales la reforma estaba destinada a ampliar y estimular los niveles de concurrencia tanto partidaria como la de candidatos. La LFOPPE facilitaba relativamente la obtención del registro exigiendo un mínimo de 300 afiliados en la mitad de las entidades o en la mitad de los distritos, a comparación con la Ley de 1963 que exilia 2000 afiliados en las dos terceras partes de las entidades federativas.

Otro elemento importante en la LFOPPE fue la creación tanto del registro condicionado como de la figura de "asociación política". Este registro era fácil de obtener pues no exigía un mínimo de afiliación y tenía como ventaja ser definitivo si el partido obtenía más del 1.5% en las elecciones federales de Presidente, diputado, o senador, pero se perdía si no se obtenía ese mínimo durante tres elecciones consecutivas.

La otra innovación, como ya lo mencionamos, fueron las asociaciones políticas que podrían transformarse en partidos políticos si contribuían al desarrollo de una opinión política mejor informada y con mayor énfasis ideológico.

Estos aspectos de la reforma de 1977 fueron muy importantes, ya que crearon una especie de sistema cerrado, en donde se interconectaron el subsistema de partidos con el subsistema electoral, para fijar los mecanismos de legitimación del sistema político en su conjunto vía la conducción autoritaria para la concurrencia opositora, que a la postre restaría gran discrecionalidad al gobierno en las elecciones.

Cabe mencionar que la LFOPPE, con la llamada representación proporcional, no alteró el sistema de escrutinio de la elección presidencial ni el de

los comicios senatoriales establecidos desde 1963 y por el contrario sí revitalizó la concurrencia de candidatos y la participación electoral en dichos comicios, lo cual era su objetivo central.

Haciendo un análisis particular de la LFOPPE, tenemos que el estímulo a la concurrencia electoral se basó en dos prohibiciones; la primera obligaba a todos los partidos a presentar listas regionales de candidatos en las circunscripciones plurinominales ya que de lo contrario perderían el registro (art. 42) ; la segunda, establecía que para presentar listas de candidatos en circunscripciones plurinominales era necesario registrar al menos 100 candidatos en distritos plurinominales (art. 166). Como podemos ver la primera norma impedía boicotear el sistema de las circunscripciones plurinominales y de representación proporcional; la segunda norma obligaba a los partidos pequeños a concurrir en los distritos uninominales .

Así los niveles de concurrencia partidaria crecieron de inmediato, ya que el panorama de partidos y asociaciones registradas se modificó de forma notable por que en 1976 había solamente 4 partidos, contra 7 después de promulgarse la LFOPPE, acompañadas de cuatro asociaciones políticas para 1979.<sup>45</sup>

En los años siguientes la Comisión Federal Electoral tuvo gran actividad. La notoria pluralidad partidaria se vislumbraba como un gran logro de la reforma política, pero por supuesto no exenta de ciertos costos. Las novedades introducidas por la LFOPPE condujeron a que en 1985 hubiera nueve partidos con registro, ocho de los cuales se disputaban el reparto de los diputados de representación proporcional: PAN, PSUM, PPS, PARM, PDM, PST, PRT, y PMT.

Esto produjo un resultado lógico: el número de diputados de representación proporcional que podía obtener cada partido era decreciente en la medida en que nuevos partidos lograran superar la barrera legal.

Afirmamos lo antes mencionado por que la elevación de la concurrencia partidaria, en conjunción con la estructura de toma de decisiones, empezaba a entrapar el manejo del subsistema partidario, pues le restaba al gobierno parte de la libertad con la que siempre actuó. Esta libertad de acción del PRI era asegurada por la Comisión Federal Electoral, conformada mayoritariamente por los comisionados del PRI, del Senado y de la Cámara de Diputados entre otros, como lo son el Secretario de Gobernación y un Notario que hacía funciones de secretario de la Comisión Federal Electoral, más el voto en la comisión de todos los partidos con registro. Así las cosas, cuando se amplió el número de partidos, el bloque del partido hegemónico ya no podía equilibrar un eventual aunque entonces altamente improbable bloque opositor. Por tanto esta situación obligaba al gobierno a asegurarse de la lealtad de los partidos minoritarios o bien a que el Secretario de Gobernación emitiera los votos decisorios en la Comisión Federal. Esta política de la Comisión Federal Electoral amenazaba enmarañarse desde el punto de vista de la legitimidad y la estabilidad del régimen. Ya que se abría la posibilidad de que se conformara como ya lo habíamos dicho antes un bloque opositor por las facilidades otorgadas de la LFOPPE que sin embargo tenía bajo la manga la muy no poco elegante política de hacer votar al notario de la comisión junto al secretario de Gobernación, para que garantizaran el núcleo hegemónico en la Comisión Federal Electoral pero a un costo muy alto.

---

<sup>45</sup> Fuente: *Pluralismo político. "Registro de Partidos y Asociaciones Políticas"*, CFE, México, 1985.

Adicionalmente se producía un problema en otra zona del sistema electoral, la de los organismos electorales. La entrada de nuevos partidos opositores, la mayoría de ellos poco proclives a jugar el papel que tradicionalmente habían jugado el PPS y el PARM, colocó en un serio apuro el control que el gobierno y el PRI habían mantenido hasta ese momento en la Comisión Federal Electoral. En efecto, debido a que en dicha comisión cada partido tenía un comisionado con derecho a voz y voto, la presencia de 8 partidos opositores planteaba la cercana posibilidad de que pudieran controlar el máximo organismo electoral.

Esto nos lleva a mostrar como el espíritu y mantenimiento de un sistema de partido hegemónico era el de elecciones no competitivas con una gran sagacidad gubernamental.

Por lo tanto, nos podemos dar cuenta que la reproducción del sistema demandaba fundamentalmente ante la poca credibilidad, la incorporación de los partidos de oposición al sistema electoral y a los organismos responsables de la misma. De igual o mayor importancia resultaba mantener y asegurar el control electoral de la elite priísta, al mismo tiempo de incorporar progresivamente a los partidos opositores en las instancias controladoras del proceso electoral. Pues una vez disciplinado el faccionalismo priísta era fundamental garantizar la institucionalización y permanencia de una oposición leal que estabilizara y legitimara al sistema electoral. Sin embargo esta medida se había vuelto disfuncional, desde el punto de vista del control político electoral autoritario, pues el crecimiento en el número de partidos, sus realineamientos políticos y el aumento en la capacidad de vigilancia y organización ciudadana mermaban considerablemente la capacidad de manipulación electoral del gobierno.

Cabe mencionar que la LFOPPE introdujo estímulos para que los partidos contendieran con candidatos en todos los distritos y para que con ello se elevaran potencialmente los niveles de concurrencia partidaria creando así una imagen democratizada del sistema electoral mexicano. De acuerdo a datos proporcionados por el Registro Nacional de Electores, el período que va de 1946 a 1961 presentó niveles de concurrencia partidaria con un promedio estimado de 2.87 puntos, esto se traducía a dos partidos disputándose cada candidatura, que sin embargo resultó ser alto para ser un sistema electoral no competitivo. En el periodo de 1964 a 1976 ya con la figura de diputado de partido la concurrencia se estabilizó con un promedio de 3.61 puntos, que al igual se traducía en tres partidos disputándose cada candidatura, y de 1977 a 1985 con la LFOPPE este nivel se disparó a 8.3 puntos, es decir, ocho partidos disputándose cada candidatura, lo que ni en los sistemas electorales competitivos es alcanzado. Eso claro, gracias a la LFOPPE que estimuló el acceso de la oposición al subsistema electoral.

Así, al abrirse los cauces de la participación electoral con el registro de nuevos partidos, los aumentos en los niveles de concurrencia partidaria se realimentaron produciendo un desgaste del apoyo electoral con el que contaba el PRI. Pero no había de qué preocuparse según la ingeniería política de la LFOPPE, que tenía como ventaja para el sistema político el mantener segmentada a la oposición para que no significara ningún peligro para el partido hegemónico y así este lograra legitimarse.

De tal manera, después de promulgarse la LFOPPE y hasta 1982, éste fue un periodo que se destacó, desde el punto de vista partidario electoral, por ser un

lapso de ajustes en la formación de un sistema partidario relativamente amplio o plural y además por la aparición de un fenómeno excepcional que era a la vez la tendencia a la erosión de la base de apoyo electoral del PRI. Así, la coyuntura de esos dos factores; espectro partidario ampliado y la continua erosión de la base de apoyo electoral, eran ya claramente un indicio suficiente que manifestaba el peligro potencial en el que se encontraba el PRI hasta entonces dominante.

Por lo tanto, queda claro que la LFOPPE fue una reforma que dio salidas políticas a un sistema en crisis y no un verdadero instrumento que coadyuvara a la representación política. Contra lo que decía la exposición de motivos, la LFOPPE no garantizaba una mejor representación que el sistema anterior, al contrario, la causa del aumento en la desproporcionalidad del sistema fue la existencia de dos fórmulas alternativas para aplicar la llamada “representación proporcional”.

Ante este planteamiento, se vino a descubrir el telón de fondo, que se basó en que, la primera fórmula denominada representatividad mínima estaba diseñada para favorecer a los partidos minoritarios grandes, pues premiaba antes del reparto global a los partidos que obtuvieran votaciones por arriba del 5% de la votación efectiva en cada circunscripción plurinominal; la segunda fórmula, denominada primera proporcionalidad, funcionaba a la inversa, premiando a los partidos más pequeños, pues asignaba dos diputados de cada circunscripción a todos los partidos que rebasaban votaciones mínimas muy bajas como el 0.5% en una sola circunscripción. Así, la desproporcionalidad representativa que establecía la LFOPPE se puede observar si se comparan los votos promedios que respaldaban los diputados de cada partido antes y después de la reforma de 1977.

Esto pues viene a reflejar que el sistema mixto que creó la LFOPPE terminó reproduciendo, sin proponérselo, un acceso casi amplio para la oposición a la Cámara de Diputados.

Finalmente, podemos decir que la reforma de 1977 (LFOPPE), permitió alentar la pluralidad en el Congreso, donde las diversas fuerzas políticas accedieran a una participación formal en las tareas legislativas.

No obstante que dichas fuerzas políticas tenían un carácter formal. las reformas electorales referidas, dieron lugar a la consolidación y fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, que les permitirían mas tarde una mayor competencia con el partido hegemónico. La competencia constante e inofensiva iba sentando las bases para transformarse en una verdadera competencia.

## **CAPITULO IV**

### **LA ETAPA NORMATIVA**

La segunda etapa en la arquitectura electoral mexicana tiene su origen en los años 80 con las reformas electorales de 1986 y 1989. La etapa normativa se caracteriza por el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, que les permitió crear condiciones de equidad mediante la normatividad electoral. Estas condiciones (si bien no fueron creadas directamente por la oposición, y también estuvieron acompañadas por contrarreformas impulsadas por el PRI para continuar siendo el partido hegemónico) fueron posibles por la participación y crecimiento en el ámbito electoral por parte de la oposición, estableciendo las bases para la creación de normas que permitieran una competencia partidaria en condiciones de mayor equidad.

#### ***Las reformas electorales de 1986***

A partir de 1986, encontramos nuevos objetivos tanto en las demandas de los partidos políticos de oposición, como en las respuestas y necesidades del sistema político. Es decir que se tiene una oposición constante y fortalecida que pugna por mejores condiciones de competencia y que constituye cada vez más un peligro para el partido hegemónico. Por ende esta es la segunda etapa en la arquitectura electoral del sistema político mexicano.

Las reformas electorales de 1986 tienen una característica dual y quizá a primera vista contrapuesta; por un lado trató de mermar el crecimiento de los

partidos políticos de oposición así como asegurar la hegemonía del PRI, y por otra parte disminuir el alto índice de abstencionismo y la falta de credibilidad por parte de la población y los propios partidos políticos.<sup>46</sup>

“La razón más importante de que el pueblo no participa en las elecciones a mi juicio son; sus reiteradas experiencias en los comicios electorales que se han realizado en este país, creo que eso ha alejado a más del 50% de los mexicanos del proceso electoral y así como la llevamos, probablemente aleje otro 20 ó 30% y entonces, las instituciones de nuestro país van a ser elegidas por el 20 ó 30% de los mexicanos; hay estados de la República que no vota el 10% de los electores y los gobiernos locales se eligen por el 10% con la ausencia del 90% de los electores. Se puede decir que no, pero en un momento dado los pueblos estallan y entonces todos los argumentos históricos que se vieron van a la basura, porque ningún pueblo puede ser detenido en sus aspiraciones democráticas”.<sup>47</sup>

Y aunque parezcan alarmistas las citadas cifras del diputado Gascon Mercado, tenían detrás el desastroso proceso presidencial de 1976, donde no se pudo atraer la competencia partidaria y el candidato oficial con su soledad sólo logró atraer el 41% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral. Por su

---

<sup>46</sup> Nótese que a diferencia de 1963, donde las reformas son impulsadas por la falta de credibilidad internacional que reflejaba el sistema político mexicano por la falta de competencia partidaria, en este momento éstas son producto de la incredulidad y creciente falta de participación de la población en los comicios electorales.

<sup>47</sup> El diputado Alejandro Gascón Mercado, del Partido Socialista Unificado de México. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*, agosto de 1986.

parte la elección de 1982 sólo alcanzó para un 56% de participación, y para las elecciones de 1985 se registraron índices de sólo 42% a nivel nacional.<sup>48</sup>

A diferencia de la reforma de 1977, que se planteó como una forma de atracción de los partidos políticos, como una apertura del sistema partidario que consolidó una primavera política que todavía se vivía, con las reformas electorales de 1986 se muestra una especie de gatopardismo y la entrada a un invierno político: Entonces la posición del Estado era la de abrir los cauces a la participación, la de facilitar y privilegiar la conducta y el desarrollo de los partidos políticos principalmente para elevar el papel social del pueblo luchando contra el abstencionismo, facilitando la actividad de las organizaciones políticas con la idea de que se incorporaran más mexicanos a la actividad política. El Estado estaba luchando por fortalecer su base de sustentación social y sabía que se fortalecería si se legalizaban otras opciones políticas partidarias. Entendían que se dinamizaría la política y en cierto sentido, mediante un efecto de emulación el propio partido oficial se vería estimulado a reactivarse políticamente ante la competencia legalizada de los partidos que durante mucho tiempo estuvieron impedidos de actuar legalmente. Este paso constituyó en su momento el freno de las prácticas antisistema con la apertura del sistema de partidos que como hemos visto se había venido modificando conforme las necesidades de flexibilización del mismo.

Para mediados de los años 80 estas modificaciones adicionadas por la participación de sectores empresariales<sup>49</sup> en el panorama político, empezaban a

---

<sup>48</sup> Para 1985 en las elecciones estatales de Aguascalientes el abstencionismo tuvo un porcentaje del 65% y en Monterrey alcanzó hasta de un 76%.

cobrar sus primeras facturas. Los partidos políticos de oposición establecían como una de sus principales demandas:

“La relativa a la necesidad de introducir modificaciones que garanticen la limpieza del proceso electoral, que aseguren o avancen hasta lograr la transparencia del ejercicio del sufragio, la garantía de una calificación objetiva de los resultados electorales, y también, la existencia de mecanismos de apelación respecto de anomalías y otros aspectos relacionados. Se refieren también a la forma de garantizar un padrón electoral que no sea manipulable y a la creación de un órgano de apelaciones con capacidad real, independencia y autonomía para decidir sobre todas las cuestiones litigiosas”... Además, “la iniciativa que nosotros proponemos, establece como obligatoria la afiliación individual de los ciudadanos a los partidos políticos, prohibiendo expresamente la afiliación a los mismos de entidades jurídicas diferentes a las personas físicas”...”así como la necesidad de sustituir el sistema mixto de representación, por el sistema de representación proporcional en ambas cámaras.”<sup>50</sup>

La fortaleza y el avance de los partidos políticos permitían el planteamiento de este tipo de reformas, en otras palabras la necesidad de mejores condiciones democráticas en el “sistema de partidos”, lo cual no quiere decir necesariamente que se planteen la democratización del “sistema político en general”.

---

<sup>49</sup> Con la crisis petrolera de 1982 y la posterior nacionalización de la banca, se ocasionó la fractura del sistema político mexicano con el sector empresarial, impulsando su participación directa en el escenario político, enarbolando las deficiencias gubernamentales y exigiendo libertades democráticas.

<sup>50</sup> Los grupos parlamentarios, Partido Acción Nacional, Partido Socialista de los Trabajadores, Partido Demócrata Mexicano, Partido Mexicano de los Trabajadores. 26 de Noviembre de 1986.

Si la oposición mostraba cierta madurez, el régimen no estaba dispuesto a mejorar dichas condiciones y por el contrario elaboró y aprobó reformas que en realidad constituían una forma defensiva en contra de los avances de la oposición. Dichas reformas se vieron cristalizadas en los artículos 52, 53 segundo párrafo; 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56, 60, 77, fracción IV y décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado ante el Congreso,<sup>51</sup> la iniciativa de reformas a decir de la bancada priísta tenía por propósito esencial el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y daba respuesta a su perfeccionamiento permanente.

Planteaba acrecentar el pluripartidismo vigorizando la participación de los partidos mediante el “incremento de 100 a 200 del número de representantes electos conforme al principio de representación proporcional y manteniendo en 300 el número de los elegidos de acuerdo al principio de mayoría”, encontrándolo como “un mecanismo adecuado para acrecentar la representatividad de la Cámara” y como “un mecanismo eficaz, para conciliar como criterios de integración de la representación nacional, la vinculación que necesariamente debe darse entre representantes y representados electos en unidades geográficas delimitadas, con la necesidad de reflejar adecuadamente las diversas tendencias políticas sin ser mayoritarias”. Es decir, se procuraba la vinculación del electorado con los candidatos mediante el principio de mayoría relativa, y con el aumento de diputados de representación proporcional se buscaba “corregir la

---

<sup>51</sup> Ver anexo.

sobrerrepresentación que aún existe en la integración de la Cámara de Diputados. Por ello se amplía la representación proporcional mediante la incorporación de 100 nuevas curules para ser asignadas conforme al sistema proporcional, disminuyendo así, la diferencia entre el porcentaje de votos obtenidos y el número de curules efectivamente asignadas a cada uno de los partidos políticos nacionales.” Esto suponía el acceso de la mayoría a la representación proporcional y respondía a la necesidad de que esta forma de representación se encuentre abierta a la totalidad de los partidos (como el PRI) y no sólo como ocurría hasta ese momento, de los partidos cuyos candidatos obtuvieran menos de 60 constancias de mayoría... “respondiendo así a la necesidad de contar con un sistema equitativo”.

Según la bancada priísta no se justificaba excluir del sistema mixto de representación a ningún partido político (principalmente a ellos mismos), puesto que todos los partidos son respaldados por el electorado “no sólo en virtud de los candidatos propuestos a la ciudadanía sino también por el programa e ideario que postulan, combinando así los aspectos positivos de ambos sistemas”. La reforma propuesta, decían, “por un lado, mantiene la sencillez y claridad del sistema de mayoría; pues permite al elector un mayor y mejor conocimiento de las alternativas que los partidos políticos le ofrecen; hace posible la identificación personal de representantes y representados” propiciando una mayor vinculación y responsabilidad del representante popular ante sus electores. “Por su parte, el sistema de principio de representación proporcional tiende a la participación

equilibrada de las minorías, preservando su identidad y su derecho a integrar la representación nacional.”<sup>52</sup>

En pocas palabras, según la iniciativa del Ejecutivo el sistema mixto evita los excesos de un sistema mayoritario puro, pues confiere a las minorías una base de representación, las sustenta e impulsa, al tiempo que les preserva el acceso al marco de mecanismos y posibilidades para convertirse en mayoría.

La iniciativa presidencial propuso reformar el artículo 54 para establecer que la mayoría no podría alcanzar más de 350 curules, lo que representa el 70% del total de la Cámara de Diputados. Esto significaba que los partidos minoritarios aumentarían su presencia política en la Cámara cuando menos con 50 diputados. Consecuentemente, siempre les correspondería, como mínimo el 30% de la integración total de la Cámara, es decir, 150 diputados. Acotar a la mayoría con un límite autoimpuesto, constituyó una garantía de representación para las minorías. La modificación no era sólo cuantitativa, sino que introducía también cambios cualitativos; así, el espacio mínimo que se reservaba en beneficio de la minoría era equivalente al 30%, en vez del 25% hasta entonces vigente.

Por otra parte se establecía un mecanismo para que la representación del partido mayoritario (dígase PRI) correspondiese al porcentaje que obtuviese en la votación. La condición para acceder al sistema de representación proporcional, estribaba en que los partidos no hubieran obtenido 60 o más constancias de mayoría. Este límite impedía la participación del partido mayoritario en la representación proporcional con lo que se evitaba la sobrerrepresentación de la

---

<sup>52</sup> Diputado del PRI, Fernando Ortiz Arana, noviembre de 1986.

mayoría y se reducía la distorsión que normalmente produce un sistema de mayoría.

Adicionalmente, el límite contenido en la fracción IV del mismo artículo 54, disminuyó en un 50% las curules que debían asignarse por el principio de representación proporcional, cuando dos o más partidos con derecho a participar en la distribución de las listas regionales obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría.

Ambos límites fueron incluidos con la intención de preservar el dominante mayoritario, cuando se produjeran circunstancias que pudieran impedir la conformación de una mayoría viable y estable que permitiera la gobernabilidad, asegurándola para el partido que “coincidiera con el partido que contara con mayoría dentro del electorado” (dígase PRI nuevamente).

La renovación por mitad de los integrantes de la Cámara de Senadores, cada tres años se proponía garantizar la continuidad de los trabajos legislativos del senado, al tiempo que se actualizara y nutriera el debate interno del Senado con planteamientos recogidos durante la campaña electoral.

La reforma propuesta al artículo 60 establecía que correspondía a cada una de las Cámaras federales decidir, en última instancia, respecto a la calificación de la elección de sus integrantes.

En el caso del Senado de la República<sup>53</sup> el órgano calificador se integraría por igual con los presuntos senadores que con aquellos que se encuentren en ejercicio según el Diputado priísta Fernando Ortiz Arana:

---

<sup>53</sup> Cámara que estaba integrada en su totalidad por miembros priístas.

“La reforma proponía que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados<sup>54</sup> debía integrarse por todos los presuntos electos que hubieran obtenido constancias de mayoría o de asignación por los órganos electorales, irguiéndose así la propia cámara como un tribunal con el carácter de organismo administrativo autónomo encargado de controlar los procesos electorales, resolviendo sobre los recursos de apelación y queja que se interpongan frente a actos referidos tanto a la preparación como verificación de los comicios, proponiéndose que las determinaciones que adopte el Tribunal Electoral, sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara. Al proponerse la instauración del tribunal, se deroga el recurso de reclamación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde “de esta manera se atiende en la iniciativa a una demanda generalizada de numerosos sectores, quedando a salvo la función eminentemente judicial que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación corresponde”.<sup>55</sup>

La iniciativa presidencial postulaba que la responsabilidad primaria en cuanto a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, correspondía al Gobierno Federal.

La respuesta vino por parte del diputado Ricardo García Cervantes, del Partido Acción Nacional, quien sostuvo:

“Con fundamento en las tesis expuestas, venimos a rechazar categóricamente los dictámenes de la Comisión de Gobernación y Puntos

---

<sup>54</sup> Si bien la H. Cámara de Diputados se había abierto a la oposición, hasta ese entonces el PRI siempre había obtenido la mayoría absoluta.

Constitucionales, aquel en el que se aprueban las iniciativas del Ejecutivo, en donde se reforma, modifica y adiciona los artículos 52, 53, 54, 56, 60 y 77, así como el 18 transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo rechazamos porque consideramos que antes que se haga cualquier modificación a nuestra Constitución, debe existir la voluntad política de quienes detentan el poder político de nuestra nación, de compartir el poder, y esto, en su más elemental expresión significa respetar la voluntad ciudadana expresada en el voto.

Si la soberanía reside en el pueblo, debe ser el pueblo el que prepare, desarrolle y vigile los procesos electorales junto con los partidos políticos y no pretender que siga siendo el Gobierno con su órgano electoral, el único que participe en la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales.

También rechazamos el dictamen, porque consideramos impropio elevar el número de diputados a 500, si lo que se busca es mayor representatividad, que se respete el voto y ellos se la darán, si lo que se busca es más trabajo<sup>56</sup>, pongámonos a trabajar los 400. La prueba es que en esta Cámara, un buen porcentaje no justifica su labor de diputados, sirven sólo para gritar, chiflar y aporrear sus bancos y, en cambio, permanece cerrado el Senado, con lo cual queda sepultado hacer una Cámara de resonancia

---

<sup>55</sup>Diputado Fernando Ortiz Arana PRI. noviembre de 1986.

<sup>56</sup> El sistema propuesto con cien diputados más, resultará con mayores complicaciones, dilaciones y problemas para el trabajo parlamentario ya que no ha existido un incremento sustancial y reciente del electorado que justifique el número de sus representantes. Carlos Enrique Cantú Rosas del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. *Diario de los Debates de la H. Cámara de diputados*, agosto de 1986.

del Poder Ejecutivo y en donde gran parte de los mexicanos no tienen acceso a representación en él.

Los partidos para manifestar su voluntad política, deben manifestarla en su actitud en los organismos colegiados electorales, estos organismos electorales no deben estar dispuestos para garantizar las posiciones e intereses de un grupo o partido, sino para salvaguardar la soberanía del pueblo, a lo cual se está subordinado por vocación y por convicción y por lo que es un derecho irrenunciable de los partidos políticos, intervenir en los órganos y procesos electorales, mediante los cuales el pueblo dicta su mandato soberano.

La iniciativa que nosotros proponemos, establece como obligatoria la afiliación individual de los ciudadanos a los partidos políticos, prohibiendo expresamente la afiliación a los mismos de entidades jurídicas diferentes a las personas físicas.

Si las condiciones sociales cambian, así necesariamente también debe cambiar el orden jurídico electoral y esta iniciativa que estamos discutiendo hoy, es justamente la cúspide de un proceso paulatino que se ha venido dando en el curso de los últimos años para ir integrando una verdadera renovación política electoral, para entenderla cabalmente; no hay que verla de manera aislada como simples normas y reglas mecanicistas sino como una manera microscópica de vigilar el ejercicio del sufragio.”

Según réplica del diputado priísta Píndaro Urióstegui Miranda:

“La fórmula de la legislación que estamos discutiendo propone mejorar esta representación en los términos reales en que se manifestó en las últimas

elecciones que hemos vivido y, por esto, la composición de un 70 y un 30% que mejora repito, la participación de la minoría en la Cámara y que limita la posible sobrerrepresentación de la mayoría.

El que ahora se plantea, es un sistema de 60 a 40, parecido en todo caso, al que no hace muchos años, todavía estaba en vigor en Alemania, antes que entrara en vigor el que actualmente existe, que establece un mecanismo de 50-50.”

Antonio Monsiváis Ramírez, del Partido Demócrata Mexicano argumentó:

“Juzgamos que estos cambios siguen la consigna gatopardesca de que todo cambie para que nada cambie. En efecto se otorgan 50 diputados más a los partidos minoritarios, pero se les empareja con 50 posibles más para el partido mayoritario en la elección de los mismos por el principio de representación proporcional; se crea un tribunal para dirimir los conflictos electorales, pero éste, en la propuesta constitucional se sujeta al ya tradicional Colegio Electoral y en la reglamentaria que se pondrá a nuestra disposición; este dizque imparcial tribunal será nombrado por el mismo partido hegemónico a través del Congreso de la Unión.

Al monopartidista Senado no se le toca ni con el pétalo de la posible inclusión de algún senador de minoría y sólo se introduce la irrelevancia de que éstos inherentes padres de la patria, sean renovados cada tres años, aunque su siesta dura un sexenio, se desecha que los partidos políticos organicen, vigilen y califiquen de alguna manera las elecciones, pero le dan el predominio, el monopolio y la exclusividad a un solo partido, al que está en el poder, la divina providencia que trata de regular el destino de los

mexicanos por los siglos de los siglos, la mayoría sigue teóricamente sobre representada y con la variación de un 5% en su detrimento, se pretende conformar las conciencias y entonar himnos de agradecimiento que se oigan en todo el mundo; a cambio de esto, a la mayoría se le asegura -por si deja de representar - el 51% y queda una relativa minoría al de ese porcentaje, el que de todas maneras sea mayoría absoluta".<sup>57</sup>

Con las reformas electorales según se expresa en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial, se buscaba que la mayoría no estuviese sobrerrepresentada. Sin embargo, con la propuesta presidencial esa sobrerrepresentación persistió y de alguna manera se agravó, si se toma en cuenta que el partido mayoritario no podía alcanzar más de 350 curules de los 500 que se proponían, y las minorías según el proyecto, estarían acreditadas con 150 escaños que serían ocupados según el principio de representación proporcional, resultando con ello que la mayoría tuviese acceso al 70% de las diputaciones y la minoría al 30% de la misma representación, según se reconoce por el Ejecutivo, tanto en la iniciativa como en el dictamen.

Más he ahí, que teóricamente los partidos minoritarios podrían alcanzar hasta un 49% de la votación y si la tendencia se repetía en todos los distritos, de todas maneras sus electores o sea la parte de la nación que votó por ellos, sólo quedaría con el 30% de la representación y la mayoría con el 70%, por lo que los

---

<sup>57</sup> *Ibidem.*

minoritarios seguirían siendo subrepresentados y la mayoría sobrerrepresentada con cifras y modismos significativos y notables.

Es verdad que lo propuesto, mejora aparentemente la situación prevista en la legislación vigente, pero ese tanto fue tan sólo de un 5% que es poco o nada significativo si tomamos en cuenta que el partido mayoritario también lo podría alcanzar, y aunado que para los años 80 se esconde el fenómeno trágico de que México estábamos alejados de una democracia, ni siquiera cabal, sino que no cumplía ni con los mínimos exigidos de manera formal.

Con este reducido 5% que se introducía para aminorar las sobrerrepresentación de la mayoría, se nulificaba con creces con lo dispuesto y lo previsto en los incisos c) y d) de la fracción IV del artículo 54 constitucional; donde se prevé que si algún partido mayoritario no alcanza -según votación- la mitad, más uno de los miembros de la Cámara, le serían asignados diputados de representación proporcional hasta que alcanzara la mayoría absoluta de la Cámara y en caso de empate, esa mayoría le sería otorgada a quien alcance la mayor votación -casi valdría decirlo-, con ello se aseguraba de esta manera en caso de contingencia la mayoría del PRI en la cámara, todo bajo el pretexto de la gobernabilidad.

Convertir una mayoría relativa del 35% ó del 40% en una mayoría absoluta del 50%, aún cuando este sea un supuesto que no fuera dable o realizable en el corto plazo, rompía con las más elementales reglas de la democracia partidaria e implicaba una sobrerrepresentación arbitraria y ficticia de esa mayoría.

En su momento se argumentó que esa regla fue para facilitar que la mayoría en ese evento, pudiera seguir actuando como mayoría y decidir como lo

deben hacer todas las mayorías. Con eso se evitaría la fragmentación parlamentaria que se da en otros países y se podrían tomar las decisiones que favorezcan a la nación. Tales argumentaciones olvidaban que si una formación política obtiene una representación menor al 51% se convierte en una mayoría relativa, y es que los electores decidieron que fuera así, una mayoría relativa, pero con las reformas se contraría su voluntad, ya que con artificios legislativos se les convertía en mayoría absoluta.

Tal pensamiento, también olvidó o rechazó que varios grupos parlamentarios que no alcanzaran ninguno de ellos mayoría absoluta, convencidos de que debían de tener el total de las decisiones sí podrían “legislar” de manera formal en un congreso mediante el consenso, el acuerdo, la alianza eventual, las coincidencias habituales etc. propias de la democracia de partidos que contrastaría con la prepotencia hegemónica que se presentaba en estas condiciones, en el contexto nacional. La anterior reforma es una muestra más de la manipulación del sistema electoral, atrayéndose legitimidad sin pagar el precio de una oposición partidaria real.

Por otra parte, en nada beneficiaba a la oposición el que se aumentará en 100 el número de integrantes de la Cámara de Diputados hasta llegar a la cantidad de 500; con 400 legisladores en la Cámara se podía legislar, ya que con el mismo número estaban representadas todas las corrientes significativas con su respectiva voz. Sin embargo se aumentó el presupuesto alrededor de un 25% traducidos en 1 mil 440 millones de pesos anuales más en dietas de diputados más los gastos de apoyo administrativo, (aguinaldos y percepciones

extraordinarias), si hasta 1998 no se le había rechazado ninguna iniciativa del ejecutivo y no se había aprobado ninguna iniciativa del legislativo.

Lo anterior se acentúa, si se lee lo que expone el dictamen en el párrafo tercero de su primera página en que dice: "Basarse además de las fuentes ejecutivas en lo expuesto por partidos políticos nacionales, asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos que participaron en las audiencias públicas sobre renovación política electoral", pero si se examinan sus consideraciones advierte que sólo oyeron una voz, que en este caso fue la voz del Ejecutivo.

En el propuesto texto constitucional, se preveía que los candidatos del partido mayoritario también pudieran ocupar curules asignadas por el principio de representación proporcional. El argumento que más se pone a la vista es el que los candidatos que presentaba el partido mayoritario, según el principio de representación proporcional, no deberían entrar a lid electoral sin esperanza de ganar y que en la diputación fruto de la votación, deberían estar representados todos los partidos en esa representación proporcional.

En el fondo se basaba en una razón de piedad (por no decir trabajo) para los candidatos que representaban el Partido Revolucionario Institucional para ser electos, según el principio de mayoría, del principio de representación proporcional y que por ironía se les denominó como "candidatos nacidos para perder"; tal apiadado compañerismo no se avenía con la lógica, con la congruencia y con la debida democracia de partidos. El sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados que se introdujo, según reformas a la Constitución promulgadas en 1977, que admitía diputados electos por mayoría relativa y diputados electos por

representación proporcional, fue introducida para que se les diera reconocimiento a las minorías como tales, según este último principio.

Ese fue su objetivo indubitavelmente documentado en la exposición de motivos y el único que pudo ser admitido en lógica, para aceptar dicho sistema mixto; no se trato de un sistema de representación proporcional puro, en que cada formación partidista ocupa, según la regla de tres, tantos escaños como el porcentaje de la votación recibida a su favor le adjudiquen, sino que este sistema implicaba que la mayoría evidente en 300 escaños, fuera determinado por el principio de mayoría relativa y la minoría, en una indubitable de sólo 100 escaños, y el 25% fuera determinado por el principio de representación proporcional.

Fue absurdo que dentro del sistema mixto también se le adjudicaran curules a la mayoría por representación proporcional. En el sistema electoral de 1977, la representación proporcional era la excepción necesaria que atraía la oposición partidaria y que daba cabida a la minoría como tal. Según la propuesta que se examinó, se trato de establecer una excepción dentro de la excepción, se reservaba un lugar para los chiquitos, pero dentro de ese lugar de por sí escuálido, según la iniciativa se le reservaba una tercera parte a los grandes.

Se puede establecer que la inscripción de candidatos a diputados electos por el principio de mayoría relativa, fue facultativa para los partidos políticos sin riesgo de que perdieran su registro que se evitaba con la supresión de la boleta doble, permitiendo la participación de pequeños partidos en la arena electoral, que por cierto, estaba introducida en el proyecto del Código Federal Electoral de 1977 y que hace nugatorio el argumento de que tal aberración permitió a los electores un escrutinio de ideas y programas pues el elector sólo votaba una vez para

diputados y es el mismo escrutinio el que decidió la mayoría relativa y el espacio ocupado en las curules de representación proporcional.

La iniciativa del dictamen abundó en conceptos acerca de la sobrerrepresentación de la mayoría en la Cámara de Diputados y la más eficaz representación de las minorías en el mismo cuerpo legislador, pero calló y fue omisa totalmente sobre este asunto respecto a la Cámara de Senadores.

Ciertamente en la legislación de los años ochentas no se reconoció principio alguno sobre la representación de las minorías como tales, en el Senado de la República, lo que dio lugar al absurdo de que existió un parlamento colegislador pluripartidista, como es la Cámara de Diputados y otro monopartidista sin resquicios en el Senado de la República.

La propuesta de la oposición consistió en que la representación proporcional se abriera también en la cámara de senadores, sin embargo en su lugar se propuso que se renovara cada tres años, aunque sus beneficiarios duraran en sus cargos seis años.

La razón que arguyó el Secretario de Gobernación a la propuesta opositora consistió en que “hubiera mayoría en la consulta popular, en el sentido negativo”.<sup>58</sup> Nos preguntamos y le preguntaríamos al entonces Secretario de Gobernación: si la bancada priísta puede apreciarse como popular, ¿cómo se decidió esta mayoría?

Por su parte la reforma al artículo 60 constitucional constituyó sin duda un retroceso y un candado que anuló el equilibrio de poderes al suprimir a la

---

<sup>58</sup>*op. cit.*, noviembre de 1986.

Suprema Corte de Justicia de la Nación toda posibilidad de intervenir en conflictos electorales. Aun cuando este órgano estaba diseñado en toda sana división de poderes para dirimir conflictos, aunque éstos fueran delicados, embarazosos, comprometedores, rijosos, etcétera. Se prefirió que cada Cámara fuera quien calificará las elecciones de sus miembros y resolviera las dudas que hubiese sobre ellas, donde hasta ese momento ambas cámaras contaban con mayoría absoluta priísta.

La iniciativa decía que el tribunal sería designado por la Cámara de Diputados y, otra vez volveremos al asunto, ¿Qué es la Cámara de Diputados? No es ninguna abstracción: dominó el PRI; y aunque después puedan dominar otros, pero siempre habrá una mayoría o unas coaliciones dominantes, y esos son los que van a determinar, los de la mayoría, la integración de este tribunal, de tal manera que resultará un tribunal subordinado y controlado por la mayoría y también indigno de confianza.

Los resultados pronto se vieron cristalizados debido a que estas reformas fueron parte central en la calificación de las elecciones presidenciales de 1988. El candidato priísta Carlos Salinas de Gortari, según los resultados oficiales obtuvo 9 millones 641 329 votos (50.46%), en tanto que Cuauhtémoc Cárdenas del Frente Democrático Nacional obtuvo 5 millones 956 988 lo cual significó una aproximación de la oposición como nunca antes se había dado. En 1982 Miguel de la Madrid obtuvo 16 millones 748 000 votos, es decir seis años después el PRI en las elecciones presidenciales con 6.5 millones más empadronados recibió 7 millones de votos menos, mostrándonos la fuerza y madurez que hasta ese entonces la oposición había logrado.

En las elecciones de diputados por mayoría relativa, el PRI ganó en 249 distritos, el PAN en 31 y los partidos de la coalición cardenista en 20. La tendencia en la votación de mayoría relativa para el PRI nos mostró sus altibajos que dieron paso a lo que fue su nuevo panorama político al que se enfrentó, por primera vez la oposición dio vistos de poder aspirar a triunfos electorales.

Las dos elecciones anteriores arrojaron los siguientes resultados: En 1982 el PRI obtuvo el 64.81% de la votación, subió en 1985 al 69.27% y para la elección de 1988 obtuvo el 51.11%. El PAN obtuvo el 17.53%, 15.59% y 17.97% respectivamente, en tanto que el FDN obtuvo el 30.92% para la elección de 1988.

La reforma al artículo 54 dio sus frutos otorgando la mayoría absoluta al PRI, pues dicho artículo dice: "si un partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y su número de constancia de mayoría relativa es superior o igual al total de la cámara, no tendrá derecho a representación proporcional". Y ciertamente así sucedió en anteriores legislaturas con el PRI, pero con la reforma obtuvo el 51.23% de la votación nacional para diputados, pero no alcanzó ese porcentaje en el número de constancias. Por lo tanto, tuvo derecho a un número de diputados de representación proporcional que igualó su porcentaje de votación nacional. Como ganó 249 por mayoría sólo necesitó 7 de representación proporcional para amarrar así la mayoría en la cámara con 256 curules por 244 de la oposición, para hacer un total de 500.

Los otros 193 escaños de representación proporcional se repartieron entre la coalición con 113 curules más 20 ganados por mayoría relativa dando un total de 133 diputados que significó el 26.6% para el PAN que contó con 70

diputaciones de representación proporcional y 31 de mayoría relativa, es decir con el 20.2%.

Por lo cual el PAN se sobrerrepresentó en alrededor de 2 puntos porcentuales y el PRI en 0.1 puntos porcentuales,0 en tanto que el FDN se subrepresentó en alrededor de 4 puntos porcentuales. Finalmente el Senado de la República dejó de ser un bloque unipartidista: el PRI perdió en el Distrito Federal y en Michoacán frente a los partidos cardenistas. Así la Cámara se conformó con cuatro senadores de oposición frente a 60 del PRI.<sup>59</sup>

Como vemos las reformas electores consiguieron amarrar la calificación de las elecciones así como la mayoría del partido hegemónico y negaron la posibilidad de autonomía al órgano regulador de las elecciones el cual se encontraba en manos del gobierno.

Lo anterior fue una etapa más en la transformación de la legislación electoral. La atracción de los diferentes partidos que dotaran de legitimidad al sistema estaba consolidada, pero esta se constituyó en una oposición con mayor fuerza y competencia partidaria. Se entró así en la etapa de la democracia del sistema de partidos, dejando atrás la burocracia política y dando paso a la hegemonía privada. El estado justo se sustituyó por el estado legítimo.

### ***Reformas electorales de 1989***

---

<sup>59</sup> Fuente *la Jornada*, jueves 7 de julio de 1986 p 5. cálculos del autor.

Los resultados de las elecciones federales tuvieron nuevamente una respuesta por parte de las leyes electorales. Los nada satisfactorios resultados impactarón directamente en la conciencia del sistema. Sus constantes reformas electorales, le permitieron dotarse de un sistema de partidos constante y equilibrado, pero éste empezaba a dar muestras de peligrosidad.

El PRI ya no tenía la plena certeza de continuar como una mayoría absoluta. El plantear de forma un sistema competitivo le empezaba a cobrar sus primeras facturas. Podemos establecer que la democratización de sistema de partidos (ésta es muy lejana de la democratización del sistema político) empezaba a dar señales de vida.

Las cuestionadas elecciones de 1988 hicieron notar lo cerca (sino es que lo logró y lo evitó mediante el fraude) que estaba la oposición de ganar las elecciones y que de no haber sido porque el Frente Democrático Nacional no presentó la totalidad de candidatos comunes habrían dejado al PRI por vez primera en minoría ante la oposición en la Cámara de Diputados.

La respuesta llegó mediante las reforma a las leyes electorales de 1989, que se conocen como la cláusula de gobernabilidad.

La reforma al artículo 54, en primer término pretendió sistematizar las disposiciones a que estaría sujeta la elección de los 200 diputados de representación proporcional, de manera que sus dos primeras fracciones contenían las normas condicionantes de la atribución del total de las curules y, a continuación, las relativas a su asignación a cada partido que estuviese comprendido dentro de esos dos supuestos básicos.

En la primera regla, se dispuso que para tener derecho a la atribución de diputaciones de representación proporcional, el partido respectivo debería acreditar que participaba con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales. En la legislación de 1986 sólo se requería tener candidatos a diputados en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales. El aumento resulta plenamente explicable (según el proyecto de reforma) en virtud de la madurez de los partidos políticos, lo que les permitió registrar candidatos en la mayoría de los distritos electorales.

En la segunda regla se mantuvo la barrera mínima del 1.5% de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales. Seguidamente, en la fracción III del artículo 54 del proyecto, se dispuso que al partido que cumpliera con lo dispuesto en las dos bases anteriores, le serían asignadas por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que le correspondiera en virtud del porcentaje de votos recibidos en cada circunscripción plurinomial, según el orden que tuvieran los candidatos en las listas correspondientes.

Conforme a lo anterior, todo partido político, independientemente de las constancias que hubiese obtenido en la elección por mayoría relativa, participará en igualdad de condiciones en el reparto de diputados por representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos recibidos para su lista regional en la circunscripción plurinomial respectiva. De esta manera, a decir de Fernando Ortiz Arana el sistema mixto funcionaría con plena autenticidad y con todas sus consecuencias. “Para evitar que el sistema electoral mixto produzca tanto distorsiones en la estructura de partidos políticos, como disfunciones en las tareas

y trabajos de la Cámara”, en la fracción IV del precepto que se comenta, se establecen las reglas a las que se sujetará el otorgamiento de las constancias de asignación. La primera regla dispone que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por cualquiera de los dos principios electorales; la segunda consiste en que si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros de la Cámara por ambos principios, al que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación nacional, le serán otorgados diputados por representación proporcional en el número necesario hasta alcanzar la mayoría absoluta. Ello se fundamenta así:

“Nuestro sistema electoral incorpora un mecanismo que en otras democracias se hace efectivo con fórmulas diversas, pero que permite configurar en el órgano legislativo una mayoría consistente, capaz de traducirse en un ejercicio eficaz de las funciones de gobierno”<sup>60</sup>.

El diputado Carlos Navarrete Ruíz habló en nombre de la oposición estableciendo su opinión con respecto a esta reforma:

“La oposición proponemos también, una representación real de cada partido de acuerdo a su número de votos, sin la sobre representación. Por el lado contrario el bloque priísta propone mantener el control directo o indirecto del gobierno sobre los órganos y propone también elevar el número de sus diputados por encima del porcentaje de su votación.

El otro argumento de que algunos gobernadores hacen eco en sus informes, es que los diputados plurinominales son una concesión a la

---

<sup>60</sup> Según la iniciativa presentada el 14 de agosto de 1989, por la fracción priísta. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*.

oposición que ya no se justifica, y con este argumento pretenden convencernos a los grupos parlamentarios de que apoyemos una reforma electoral en la que un partido con el 35% de los votos, en un caso hipotético, pueda tener más del 60% de la integración de la Cámara de Diputados. Esto es inaceptable.

Hay momentos en que parece que el Partido Revolucionario Institucional cede en lo de los órganos electorales y después retrocede; se notan de pronto indicios de que al Partido Revolucionario Institucional le interesa la transferencia y credibilidad y después insiste en mantener el control férreo tradicional; lanza ofensivas para convencer a la oposición y poder lograr acuerdos. Y en esta ofensiva que lanza, algunos se entregan de inmediato sin mayor discusión y se suman a la propuesta del Partido Revolucionario Institucional.<sup>61</sup>

Otras fuerzas hacen, deshacen y recomponen confluencias para evitar la contrarreforma. Estas últimas fuerzas miden los costos políticos de avalar una contrarreforma propuesta por el Partido Revolucionario Institucional y hacen esfuerzos por presentar propuestas coincidentes que cada vez nos confrontan más con la propuesta oficial.”

El C. Antonio García Villa, por su lado, argumentó:

---

<sup>61</sup> *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*. 16 de agosto de 1989.

“Hay otro aspecto que queremos mencionar de carácter procedimental en este proceso de reforma electoral: hemos estado de acuerdo en ser parcios en la información que se proporciona a los representantes de los medios de comunicación, porque se nos ha dicho que ésta es la mejor forma de impedir el surgimiento de turbulencias al interior de los partidos políticos, aunque nosotros pensamos que principalmente al partido que le preocupa esto, es al Partido Revolucionario Institucional y, a pesar de que nosotros consideramos que es necesarísima la presencia, la información de la opinión pública para que contribuya también a darle forma adecuada a este proceso de reforma electoral, en aras de la concertación, hemos estado de acuerdo también en dosificar la información a los representantes de los medios.

En primer lugar, estamos conscientes de que en tanto en este país no se establezcan organismos electorales, desde el máximo hasta la última mesa directiva de casilla, bajo el principio de la imparcialidad, que nadie tenga garantizada una mayoría de entrada, para manipular los procesos, como ha sido la dolorosa experiencia histórica de este país, en beneficio de determinados candidatos que casualmente siempre han sido los del partido oficial y, por otro lado, no estamos dispuestos a aceptar una sobrerrepresentación escandalosa del grupo mayoritario, cualquiera que éste sea, en el seno de la Cámara de Diputados y se nos ha dicho por nuestros interlocutores, como si fuera canto de las sirenas, que esa mayoría en el futuro podría ser Acción Nacional y de esta manera obtener los instrumentos adecuados para hacer gobernable a este país.

No nos interesa contar con este tipo de herramientas, póngaseles el nombre que se les quiera poner, "cláusula de gobernabilidad" o candados, por lo menos, repito, de manera inaceptable por lo exagerada, a pesar de que en el futuro eventualmente Acción Nacional pudiera estar en la situación de exigir ese tipo de candados.

De esta manera, señores diputados, objetivamente, como se desprende de la simple relación de hechos que no pueden ser desmentidos, hemos demostrado tener una gran madurez, pero además demostramos hasta ahora ser perseverantes, ser pacientes, ser tenaces, por lo menos hasta ahora, más pacientes, más tenaces y habremos de ser más perseverantes que los mismos inmovilistas que se niegan a la reforma político - electoral".<sup>62</sup>

El C. Rogelio Montemayor Seguy, diputado por el PRI dijo:

"Entiendo la reforma como una necesidad de determinar quién debe gobernar y es evidente que nuestro sistema electoral actual no cumple adecuadamente con estas funciones porque no es posible que un sistema electoral que no sea capaz de determinar sin lugar a dudas, después de un tiempo razonable, quién ha triunfado en una determinada elección, es claro que este sistema no le sirve a nadie, no le sirve a las minorías, no le sirve a la mayoría y evidentemente no le sirve al pueblo de México".<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Diputado del PAN. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*. 16 de octubre de 1989.

<sup>63</sup> *Ibidem*.

Y en efecto por primera vez en su historia el PRI se veía en el umbral de no tener una mayoría absoluta y como efecto de ello se encontraron que la manera más dichosa para sus propósitos era proponer dicha cláusula de gobernabilidad.

La distorsión que se hizo a cerca del principio de representatividad que si bien la oposición aceptaba parcialmente para que se jugase un porcentaje de la votación en la representatividad, cuando ningún partido político tuviese arriba del 35%, exigía que a cambio de esa aceptación se mantuviese el 65% como tope máximo, pero la contrapropuesta no fue quitar el 65% que proponía la oposición, sino que se impuso una cláusula de gobernabilidad; que por decreto y por efectos constitucionales proponía que un partido que no tuviera la suficiente representación como para tener la mitad de la Cámara, pero que habiendo logrado la mayor de las minorías llegando a ser del 15%, pudiese tomar decisiones por sí solo, sin obligarse a coaligarse, ni siquiera a acercarse con otros partidos. Esto que se ha llamado "gobernabilidad", "cláusula", "candado", distorsiona más o menos la representación popular.

Y en efecto por primera vez en su historia el PRI se veía en el umbral de no tener una mayoría absoluta y como efecto de ello se encontraron que la manera más dichosa para sus propósitos era proponer dicha cláusula de gobernabilidad.

La distorsión que se hizo a cerca del principio de representatividad que si bien la oposición aceptaba parcialmente para que se jugase un porcentaje de la votación en la representatividad, cuando ningún partido político tuviese arriba del 35%, exigía que a cambio de esa aceptación se mantuviese el 65% como tope máximo, pero la contrapropuesta no fue quitar el 65% que proponía la oposición, sino que se impuso una cláusula de gobernabilidad; que por decreto y por efectos constitucionales proponía que un partido que no tuviera la suficiente representación como para tener la mitad de la Cámara, pero que habiendo logrado la mayor de las minorías llegando a ser del 15%, pudiese tomar decisiones por sí solo, sin obligarse a coaligarse, ni siquiera a acercarse con otros partidos. Esto que se ha llamado "gobernabilidad", "cláusula", "candado", distorsiona más o menos la representación popular.

## **CAPITULO V**

### **LA ETAPA COMPETITIVA**

Las reformas electorales de 1993 y 1996 están caracterizadas por la creación de instituciones que velaran por condiciones de competencia equitativa en el ámbito electoral. Una vez que el sistema de partidos es constante y la oposición se encuentra fortalecida, ésta se transforma de una competencia ornata a una oposición con reales oportunidades de triunfos electorales. La integración de la fórmula de representación proporcional en la Cámara de Senadores así como los triunfos partidarios de la oposición en gobiernos estatales nos muestran el fortalecimiento de la oposición que dio lugar a mejores condiciones de competencia en el sistema de partidos.

#### **Reforma electoral de 1993**

Las experiencias de los últimos años nos han enseñado que las modificaciones presentadas en la legislación electoral han respondido a exigencias prevalecientes en coyunturas determinadas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), vigente desde el 15 de agosto de 1990, se vino a reformar en 1993, intentando dar una respuesta a la exigencia de igualdad en términos de “representación legislativa”. De esta forma se arribó a lo que podríamos considerar el último y más complejo período de discusión y debate en torno a la legislación electoral.

Así, en septiembre de 1993 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, una reforma al COFIPE que modificó algunos aspectos sustanciales del sistema electoral mexicano en materia de representación, que primordialmente se enfocó en dos puntos

- 1) Eliminó la cláusula de gobernabilidad y rediseñó el sistema de representación en la Cámara de Diputados, y
- 2) Abrió el senado a la representación de las minorías.

Principalmente los cambios del nuevo modelo de asignación de diputados de representación proporcional<sup>64</sup> fueron los siguientes:

“ART. 54.- La relación de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a lo siguiente y a lo que disponga la ley.<sup>65</sup>

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales.”

Cabe señalar que este requisito en la reforma de 1977 (LFOPPE) era de por lo menos 100 de los 300 distritos uninominales, y permaneció así con el Código Federal Electoral de 1986. Sin embargo, con la enmienda de 1989 aprobada por el PRI y el PAN, la cuota aumentó al doble, a 200 distritos uninominales, cifra que se mantuvo en esta reforma de 1993.

Como podemos notar, al aumentar a dos tercios el número de distritos de mayoría en que se debía contar con candidatos para tener derecho a participar

---

<sup>64</sup> Se encuentran en el artículo 54 constitucional y en los artículos 12 al 18 reformados del COFIPE.

<sup>65</sup> Reforma al COFIPE publicado el 24 de septiembre de 1993 en el *Diario Oficial de la Federación*.

con diputados de representación proporcional, lo que se hacía era, pues, beneficiar a los partidos medianos y perjudicar a los pequeños, con la finalidad de que no se formaran nuevas fuerzas independientes a la vez que se mantuviera fragmentada a la oposición.

Continuamos analizando el artículo 54 del COFIPE:

II. "Todo partido político que alcance por lo menos el 1.5 por ciento de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional".

En esta fracción, la barrera del porcentaje mínimo de votos para tener derecho a diputaciones plurinominales, contenía dos requisitos que representaban una cláusula de gobernabilidad de la mayoría parlamentaria que luego fue desplazada.

El primer requisito era un tope máximo de diputados de mayoría, y el segundo era el porcentaje mínimo que se exigía. Retrayéndonos hacia la reforma de 1963, tenemos que el tope de diputados de mayoría cambió muy poco; en dicho año el tope era de 20 diputados de mayoría. En tal situación, de no llegarse a ese tope, se asignarían diputados de partido conforme a un segundo requisito; el de haber alcanzado un porcentaje mínimo de la votación nacional, a partir del cual se les atribuirían cinco diputados de partido más uno por cada medio por ciento de la votación hasta alcanzar el tope por ambos principios.

En 1977, con la LFOPPE el tope subió a 60 sobre un total de 300, donde la representación de las minorías abarco entre el 15 y el 18 por ciento de la Cámara para los partidos de oposición (PAN, PPS y PARM). Con la reforma de 1986 al

Código Federal Electoral se puso como tope máximo que no se hubiera obtenido ni el 51% o más de la votación nacional, ni la mitad más uno de la cámara por el principio de mayoría.

Es importante mencionar que ese porcentaje mínimo comenzó siendo de 2.5% en 1963. Luego en 1977 con la LFOPPE, fue reducido a 1.5%, mismo que se conservó en 1986 con el Código Federal Electoral y con la reforma de 1993 al COFIPE.

Sigamos con el artículo 54 del COFIPE:

III. "Al partido político que cumpla con lo dispuesto por las dos bases anteriores adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen tenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. Las reglas y fórmulas para realizar esta asignación de los 200 diputados de representación proporcional serán desarrolladas en la ley. Además, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes".

De acuerdo al artículo 13 del COFIPE, este procedimiento fue una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por el cociente de unidad y resto mayor. Dicho procedimiento, indicado en el COFIPE consiste, según el artículo 14, en la aplicación del cociente de unidad para determinar cuántas curules de representación proporcional le corresponden conforme a su votación nacional; segundo, conforme al artículo 15, para la distribución de las curules por circunscripciones, se aplica el cociente de distribución que resulta de dividir la

votación nacional de un partido, entre los demás partidos a nivel nacional, y el cociente de distribución se divide entre su votación en cada circunscripción; si quedan curules por distribuir, se aplica el resto mayor a los remanentes de votos de ese partido en la circunscripción.<sup>66</sup>

Esta fórmula contenía el propósito de alentar la cobertura nacional de los partidos medianos y desalentar a los partidos regionales quedando excluidos de representar una fuerza nacional

Continúa el análisis del artículo 54 del COFIPE:

IV. "En ningún caso un partido político podrá contar con más de 315 diputados por ambos principios;

V. El partido político que haya obtenido más del 60% de la votación nacional emitida, tendrá derecho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional, hasta que el número de diputados por ambos principios sea igual a su porcentaje de votación nacional emitida sin rebasar el límite señalado en la fracción IV de este artículo y,

VI. Ningún partido político que haya obtenido el 60% o menos de la votación nacional emitida podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.

VII. En los términos de lo establecido en las fracciones III y IV, V y VI anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar les corresponden al partido político que se halle en

---

<sup>66</sup> *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 1994, pp. 10 - 11.

los supuestos de las fracciones V o VI, se adjudicaran a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas necesarias para estos efectos”.

Estos cambios en la fracción V reducían el límite anterior de 350 a 315 diputados, lo que significaba el 63% de la cámara y no la mayoría calificada de 66%. No obstante, el premio para alcanzar la mayoría calificada reaparecía en la misma fracción, con la estipulación de que el número de diputados por ambos principios correspondía a la proporción de la votación obtenida; es decir, prohibir la sobrerrepresentación siempre que se alcanzara entre el 60 y el 63% de la votación. La razón de esta modificación era compensar la pérdida de diputados de mayoría con diputados plurinominales.

De la fracción VI se puede decir que aunque esta limitaba la sobrerrepresentación en el tope superior no lo hacía en el inferior. Y por último la fracción VII contemplaba la cláusula de gobernabilidad oculta.

En síntesis los cambios fundamentales que se dieron en materia de representación consistieron en: un nuevo máximo de diputados por ambos principios que podría tener un partido que pasaba de 350 a 315, es decir al 63% de los diputados con la finalidad de que el partido mayoritario no reformara la constitución, requiriendo para ello las dos terceras partes de los diputados.

De igual manera, se estableció que el porcentaje de votos y curules se igualaría para el partido mayoritario, en un rango que iba de más del 60% hasta el

63% ya establecido como máximo, para que el partido mayoritario no entrara en la zona de subrepresentación.

Así mismo, se estableció que el partido mayoritario cuyo porcentaje de votación fuera hasta del 60%, nunca podría tener más de 300 diputados por ambos principios, es decir el total de la Cámara. De igual forma se estableció que la asignación se haría por medio de una fórmula de proporcionalidad pura, lo que significaba que cada partido tuviera derecho a recibir tantos diputados de representación proporcional como correspondiera a su porcentaje de votación, considerando en primer lugar al partido mayoritario y tomando en cuenta los dos máximos establecidos anteriormente.

Como bien se observa, se consolidó un diseño que garantizaba una mayoría de 300 diputados o una cifra cercana a esta, al partido político mayoritario. En este sentido, la reforma del COFIPE de 1993 introdujo dos extremos. Por un lado, se asentó que, si las elecciones eran poco competidas y hubiera una distancia o un margen muy grande entre el partido ganador y los restantes, el primero estaría normalmente subrepresentado con un límite del 63% de los diputados, aunque tuviera votaciones superiores. Por el otro lado, si la elección resultaba ser muy competitiva y el margen entre el ganador y los otros era mínimo, entonces el partido mayoritario contaría con una sobrerrepresentación garantizada, con un límite superior del 60%, que se traducía en una mayoría absoluta en la Cámara.

En lo que respecta a la segunda modificación introducida por la reforma de 1993 en el sistema de representación, ésta consistió como ya lo hemos mencionado, en la apertura de la Cámara de Senadores, por medio de un diseño

que elevaba el número de senadores de dos a cuatro por entidad. De estos, tres eran electos por mayoría y el cuarto se asignaba a la primera minoría, es decir al partido que ocupase el segundo lugar en cada entidad federativa.<sup>67</sup>

Para la aplicación de este sistema cada partido debería presentar una lista con tres candidatos al Senado, de tal manera que el partido ganador acreditara a sus tres senadores postulados. En la lista se establecía un orden en la postulación, del primero al tercero, para que el partido que obtuviese el segundo lugar en votos pudiera acreditar al primero de su lista para que fuera senador de primera minoría y completar así el número de cuatro senadores por Estado.

Los cambios introducidos en 1993 volvieron al sistema de renovación total de la Cámara cada seis años. Así para que lograr que la Cámara se renovara cada seis años, se hizo necesario introducir en los artículos transitorios las previsiones para que en 1994 en vez de elegirse cuatro senadores por entidad, como lo señalaba el texto del artículo 56, se eligieran solamente tres: dos por mayoría y uno para la primera minoría. Estos tres senadores por Estado, que harían un total de 96, se sumarían a los 32 senadores electos en 1991.

Dado que el periodo de tales senadores concluiría en 1997, se previó para dicho año la elección de un senador por cada Estado, cuya actuación duraría solamente tres años, de 1997 al 2000, y de esa manera hacer posible en el año 2000 la renovación total de la Cámara y pasar a elegir a los cuatro senadores por

---

<sup>67</sup> Andrade Sánchez, Eduardo. "la nueva configuración del Senado", en *La Comisión de Derechos Humanos*, Senador por el Estado de Veracruz, por el Partido Revolucionario Institucional, s/l, s/f, p.14.

cada entidad federativa de acuerdo a las reglas señaladas en el artículo 56 de la Constitución Política Mexicana.<sup>68</sup>

Dichas modificaciones, tuvieron la virtud de permitir una representación mínima a los partidos de oposición en la Cámara alta. Hecho que en sí mismo es un avance, aunque la fórmula no disminuía la sobre representación para el partido mayoritario.

En suma la reforma de 1993 en términos de representación, constituyó una tímida apertura, que al menos permitió que una cuarta parte del senado se abriere a los partidos opositores. Pero que sin lugar, resultaba aun insuficiente en el sistema de representación.

### ***La reforma electoral de 1996***

Durante las últimas décadas México ha vivido una serie de cambios en su orden constitucional en materia electoral que vienen transformando la naturaleza de las instituciones político electorales.

Estas transformaciones se sustentaron en la intención de fortalecer y consolidar los valores fundamentales para la vida democrática del país: la pluralidad partidista; la participación ciudadana, la legalidad, la transparencia y la imparcialidad en la organización de los comicios y la solución de las controversias; así como la equidad en las condiciones de la competencia electoral.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> *ibidem*, p. 14

<sup>69</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. P.49.

Los cambios realizados por el H. Congreso de la Unión se han reflejado fundamentalmente en tres ámbitos: las instituciones electorales, el régimen político y los órganos de representación nacional. Los dos primeros puntos, también producto de esta reciente reforma constitucional, merecen comentario aparte que por razones de espacio no desarrollaremos en esta investigación, así que sólo enfocaremos en lo referente a los órganos de representación, que es el punto central de esta investigación.

En este sentido, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, y con fundamento en lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue sometida a la consideración del H. Congreso de la Unión, por conducto de la H. Cámara de Diputados.

#### Avance

Las modificaciones relativas a la conformación de la Cámara de Diputados y de Senadores tienen sus precedentes en la reforma del 2 de septiembre de 1993, donde se realizaron modificaciones para hacer de la pluralidad un valor fundamental en la toma de decisiones políticas del congreso, ya que en la integración de la Cámara de Diputados, se suprimió la llamada cláusula de gobernabilidad que garantizaba, por mandato de ley, la mayoría absoluta al partido político con el mayor número de triunfos en los distritos uninominales y fue reducido de 350 a 315 el número máximo de curules que un partido político podía tener por los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Así, a partir de la promulgación de esta reforma, toda decisión fundamental para la

república que tuviera rango constitucional, debería contar invariablemente con el apoyo de los legisladores de más de un partido político.

Por otra parte, en la Cámara de Senadores se aseguraba la presencia de diversas fuerzas políticas, al crearse la figura de senador de primer minoría. Con estas modificaciones relativas al congreso de la unión se abrieron nuevos cauces para el desarrollo de la vida democrática del país.

Con la reforma de 1996 se contemplaba que el sistema electoral provisto de varios mecanismos de representación armonizará, por un lado la representación de las distintas fuerzas políticas, y por el otro que mantuviera a los órganos de gobierno en condiciones de cumplir permanentemente con eficacia sus atribuciones y objetivos.

Así, para lograr la conformación de un órgano legislativo representativo, que permitiera la existencia de una mayoría consistente capaz de ejercer las funciones de gobierno, esta reforma disminuyó de 315 a 300 el número máximo de diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que pudiera tener un partido político.

De igual manera, la reforma planteó que ningún partido político pudiera tener un número de diputados por ambos principios de elección cuyo porcentaje del total de integrantes de la cámara de diputados excediera en ocho por ciento el

En esta reforma de 1996, se mantuvo el número de 128 senadores para la integración de esta cámara (el número no varió), de los cuales en cada entidad federativa, se determinaba que en éstas se eligieran tres Senadores, dos por mayoría relativa y uno que se asignaría a la primera minoría, para que la representación de senadores electos en las entidades, diera un total de 96. A

ellos se agregarían 32 senadores electos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Esto quiere decir que habrá 32 senadores que serán electos según la proporción de votos obtenida por los partidos y que dichos senadores serán propuestos en una lista de alcance nacional por cada partido político. La votación en todo el país obtenida por cada organización partidista permitirá a ésta acreditar el número de senadores que les correspondan proporcionalmente.

Asimismo se mantuvo la regla de la renovación total de la cámara cada seis años. Para lo cual el artículo cuarto transitorio del decreto publicado el 22 de agosto de 1996 previó que en 1997 la elección de los 32 senadores se haría según el principio de representación proporcional.

A este respecto, la aparición de estos senadores de lista nacional, que no quedaban vinculados formalmente a ninguna entidad federativa, dio lugar a distintos juicios de la opinión pública (comentaristas políticos y analistas jurídicos). Las principales críticas que se hicieron a este nuevo procedimiento de elección de senadores sostenían que éste rompe con el sentido histórico y federalista del senado.<sup>70</sup>

En este contexto debe decirse que es lógico quien estuviera a favor o en contra utilizando toda clase de argumentos para no hacer frente a las necesidades sociopolíticas del país. Por un lado, teníamos a una oposición ansiosa de apuntar hacia una apertura del senado a las corrientes minoritarias. Por el otro, teníamos a un partido mayoritario que se resistía a esta idea, señalando que efectivamente el

---

<sup>70</sup> Rogelio Hernández Rodríguez. "Reforma electoral, democracia y partidos", en *Crónica Legislativa. Cámara de Diputados*, México, julio - agosto de 1996. pp. 31 y 32.

carácter del senado como cámara representativa del pacto federal obliga a que la mayoría en cada entidad determinará el tipo de representación estatal sin que se incorporaran fórmulas del tipo de representación proporcional.

No obstante, la presión ejercida por los partidos opositores a fin de lograr nuevos espacios y la percepción de la sociedad en cuanto a lo necesario que resultaba para un efectivo desarrollo de los partidos políticos de oposición, el contar con miembros en la cámara de senadores; así como la noción de lo positivo que podría ser para esta, el convertirse en un escenario real de debate político nacional, con la participación de los distintos partidos, se crearon las condiciones para generar un sistema que garantizara a los partidos minoritarios un espacio en este órgano legislativo de representación.

Por lo tanto, podemos decir que el sistema electoral mexicano se ha desarrollado a partir de un proceso de aprendizaje a través del cual ha desarrollado y evolucionado sus reformas electorales y mediante las cuales supone un avance democrático partidario, el cual sin duda es el reflejo de una serie de circunstancias coyunturales a las que obedecía el propio sistema.

El balance que se puede hacer de nuestro sistema electoral y al cual podríamos hacer referencia, es que se ha entrado a una apertura más equitativa en el ámbito de la competencia partidaria, la cual no es traducida en el ámbito político general y sólo mengua algunas necesidades sociopolíticas, algunas veces no plurales y otras veces no democráticas.

Finalmente, como hemos podido ver, la introducción de instrumentos electorales que se sujetan a la proporcionalidad de los votos, no necesariamente tiene efectos primordiales sobre la representación. La historia de la introducción de

mecanismos de representación en México, es también por desgracia, la historia de instrumentos paralelos que no han permitido que se alcance la proporcionalidad deseada y por ende la efectividad de la representación de los distintos grupos sociales de nuestro país.

## **CONCLUSIONES**

### ***legislación electoral mexicana***

En el texto constitucional, la representación política se inserta en la compleja red institucional del sistema político mexicano.<sup>71</sup> Al constituirnos como una república representativa, elegimos gobernantes periódicamente a través de un proceso de elecciones para lo cual se consulta la voluntad de los ciudadanos como un derecho primordial, y esto es así porque la constitución mexicana precisa en su artículo 39 que:

“Art. 39. - La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste el pueblo tiene en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

Por su parte el artículo 40 dice:

“Art. 40. – Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

Mientras que el artículo 41 establece que:

---

<sup>71</sup> Tena Ramírez, Felipe. “La forma de gobierno”, en *Derecho Constitucional Mexicano*, Editorial Porrúa, México 1998, p. 87 – 88.

“Art. 41. – El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores ...

La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.”<sup>72</sup>

Como podemos notar, el argumento central de la concepción de representación en nuestro texto constitucional, está basado en la idea de que el poder nace del pueblo y se utiliza para beneficio de éste. Ya que entre representación y sistema político existe una relación determinante que caracteriza y unifica los conceptos de democracia y república representativa, en donde el pueblo al no poder participar directamente en los asuntos de gobierno por razones demográficas, delega su poder a representantes que eligen directamente en un proceso de elección y selección para que éstos actúen de acuerdo a la voluntad de quienes los eligieron como sus representantes.

Por tanto, dentro del marco jurídico, la representación es un fenómeno complejo cuyo núcleo consiste en un proceso de elección de los gobernantes y de control de su obra a través de elecciones competitivas. Donde la complejidad se presenta en el hecho de querer tratar a la representación desde el punto de vista jurídico,<sup>73</sup> que no es sino delegar la soberanía al representante para que vele por su interés particular, sin tomar en cuenta lo multidimensional del campo de trabajo del representante, esto es abarcar o intentar abarcar casi todos los asuntos

---

<sup>72</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. p. 43.

<sup>73</sup> Sartori, Giovanni. “Representación”, en *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992, p. 225 – 242.

públicos por medio de mecanismos institucionalizados que forjan un verdadero régimen político representativo.

### ***Sistema electoral mexicano***

En el presente apartado enfrentaremos la difícil tarea de interpretar a través del análisis del sistema “electoral – representativo” mexicano, si estamos en el umbral de una construcción que permita el crecimiento cualitativo de la representación (en la medida de lo posible) en México.

Debemos de hacer notar que la elaboración constante de reformas a la constitución en materia electoral debe su origen principalmente a una especie de ensayo y error, en la búsqueda de un sistema político estable y legítimo.

En nuestra interpretación encontramos tres etapas decisivas en la construcción del sistema electoral mexicano. La primera etapa se inicia con la elaboración de leyes que permitieran la participación de partidos políticos de oposición en forma inofensiva pero constante (etapa formativa). La segunda etapa se caracteriza por el fortalecimiento de los partidos de oposición y la búsqueda de una mayor equidad competitiva (etapa normativa). Y por ultimo la construcción de las instituciones necesarias que permitieran una competencia partidaria en condiciones de mayor equidad (etapa competitiva).

Fase formativa: el primer paso de esta primera etapa lo encontramos en 1946, cuando se trató de canalizar las fuerzas políticas vía los partidos, limitándose las candidaturas a personas que necesariamente tuvieran una filiación partidaria. Recayendo asimismo la organización y ejecución de los procesos

electorales en el gobierno federal. Se entendió la necesidad de contar con un sistema de partidos, en primera instancia sólido pero no competitivo, es decir, con las reservas necesarias que redujeran a esta oposición a mero instrumento de ornato. Canalizando así toda participación política por la vía electoral. En otras palabras se inicia la institucionalización electoral.

El inicio de lo que consideramos la etapa formativa de consolidación de los partidos políticos de oposición se fomenta mediante lo que es el sistema de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Este se originó durante el gobierno de Adolfo López Mateos con la creación de los llamados diputados de partido, debido a que su gobierno enfrentaba el problema de una imagen que presumía ser democrática, teniendo a las oposiciones prácticamente borradas de la representación política por la falta de ecuanimidad<sup>74</sup> y agudizado por las distorsiones propias del sistema de mayoría.<sup>75</sup>

A pesar de que participaban recurrentemente en las elecciones, los partidos de oposición sucumbían ante tales condiciones, orillándolos a la poca participación e inclusive a recurrir a practicas antisistema. Teniendo por consiguiente un magro crecimiento de la oposición, que no contribuía a la imagen democrática de la cual hablaban los discursos oficiales. La respuesta fue la creación de los llamados diputados de partido, que es el primer antecedente mexicano de la representación proporcional. Se atrae la participación de los partidos de oposición y se contribuye

---

<sup>74</sup> Tales condiciones se encontraban en la repartición de recursos por medio del partido oficial que permitió el proceso de corporatización y el cual se vio facilitado con distintas medidas institucionales y jurídicas, destacando así cuatro tipos de respaldos: políticos, económicos sociales y legales. Ver, Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional*, Editorial Porrúa, P. 67.

<sup>75</sup> Lujambio y Marván, *op. cit.*, p. 41.

a la construcción de una oposición sólida mediante el premio que significaban los diputados de partido y aminorando asimismo las distorsiones del sistema de representación de mayoría relativa, el cual como hemos visto tiende a favorecer al partido más grande.

Así en 1963 se instrumentó una reforma política que consistió en otorgarle 5 diputados a los partidos que obtuvieran más del 2.5% de la votación más un diputado por cada 0.5% de votación adicional hasta un máximo de 20 legisladores. La regla sólo se aplicaba a los partidos que obtuvieran menos de veinte triunfos en distritos de mayoría. Esta forma de asignación creó la figura de los diputados de partido y fue aplicada en 5 elecciones federales; 1964, 1967, 1970, 1973, 1976.

Sin embargo la reforma electoral de 1963, lejos de fortalecer el sistema de partidos consolidó el dominio electoral del partido hegemónico (PRI) y relegó a los partidos de oposición a un lugar inofensivo a través de las asignaciones de los diputados de partido. Lejos de eliminar los problemas de representación esta reforma robusteció los problemas de sobrerrepresentación del PRI y subrepresentación de las oposiciones en los distritos de mayoría, ya que durante el periodo anterior a las reformas (1946 – 1961) de 955 diputaciones de mayoría que estuvieron en disputa el PRI perdió 46 de dichas diputaciones.<sup>76</sup> En el periodo de 1964 a 1976, de 924 diputaciones de mayoría en contienda, el partido hegemónico perdió solo diez.

Podemos decir que la reforma electoral de 1963, si bien permitió una mayor participación de la oposición, estuvo acompañada también de la intención de

---

<sup>76</sup> Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y arena 1994, p. 83.

endurecer la política gubernamental en la búsqueda del carro completo para las diputaciones de mayoría, el cual se alcanzó por primera y única vez en 1970.<sup>77</sup>

El problema con la reforma electoral de 1963 es que tenía por objeto darle una fachada democrática al sistema de partidos y asimismo legitimarlo, siempre y cuando no pusiera en riesgo el dominio político de la cámara de diputados. La reforma permitía la participación institucionalizada de las oposiciones pero no pretendía atacar las distorsiones de representación inherentes al sistema mayoritario y mucho menos la participación en condiciones de ecuanimidad de los diferentes partidos políticos. Sin embargo dio los resultados deseados para el sistema político pues dicha reforma creó una oposición política constante pero inofensiva.

Por ello, los cauces institucionales nuevamente necesitaban una rehabilitación. En este sentido se reformó nuevamente el marco legal en la década de los 80.

La fase normativa: la segunda etapa histórica del sistema electoral mexicano se remonta a la década de los ochenta. La formación de un sistema de partidos constante era un hecho, esto atraía sin embargo otros problemas.

Los partidos políticos, ahora pugnaban por una mayor democratización de la arena electoral y ello constituía la preocupación principal del sistema político mexicano en esta etapa. Una vez consolidado el sistema de partidos, se construyeron mayores canales de participación institucionalizada<sup>78</sup> que permitan a

---

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> Hacemos referencia a las reformas electorales de 1977 y 1986, que introducen el concepto de representación proporcional que en 1977 son cien y para 1986 se duplican para un total de 200 diputados más en la cámara.

los partidos políticos la participación activa en puestos de elección, pero que a su vez retrasase una verdadera democratización de la arena electoral que pusiera en riesgo al partido hegemónico.

En 1977 se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). La reforma electoral que promovía esta ley ofreció a los partidos de oposición nuevas oportunidades de participación. Introdujo por vez primera el concepto pleno de representación proporcional al poder legislativo, al definir que por esa vía serían electos 100 diputados (la cuarta parte de la cámara, que en ese entonces contaba con 400 asientos) en cinco circunscripciones plurinominales en las que se elegirían 20 escaños. Esta reforma eliminaba automáticamente de la representación proporcional al partido más grande. Pues estipulaba que quien obtuviera más de 60 triunfos en distritos uninominales no tendría derecho a espacios de representación proporcional.<sup>79</sup>

Lo que parecía novedoso en esta nueva ley radicaba en que aparentemente intentaba atacar por primera vez los problemas de representación inequitativa del sistema de mayoría. Sin embargo, el efecto que produjo en términos de la relación entre votos y espacios de representación en la Cámara fue en cierta medida contraproducente. La instrumentación de dispositivos de representación proporcional o de otros mecanismos de asignación de escaños que tomen en cuenta los niveles de votación de un partido, no pueden funcionar si estas reformas no vienen acompañadas de instrumentos adicionales que permitan que esa representación se haga efectiva. Dicho de otra manera: podemos poner en

---

<sup>79</sup> Becerra, Ricardo, Pedro, Salazar y José, Woldenberg. *La reforma electoral de 1996, una descripción general*. México, FCE, 1997, P. 203.

marcha reformas que promuevan una mayor proporcionalidad en la participación política de los partidos y al mismo tiempo anularlas mediante otros instrumentos que las contrarresten.

En ese sentido la reforma electoral emprendida en 1986, hizo crecer el número de diputados electos por el criterio de representación proporcional de 100 a 200, elevando su peso porcentual sobre el número total de diputados de la Cámara (de 25% anteriormente a 40% con las nuevas reformas). Esta reforma tuvo sin embargo dos importantes inconvenientes: por un lado permitía la participación del partido mayoritario en la repartición de diputados de representación proporcional, como respuesta al constante crecimiento de los partidos políticos de oposición que ponían en riesgo la mayoría priísta en la Cámara; por otro, incorporaba la funesta cláusula de gobernabilidad, que garantizaba la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados al partido que obtuviera la mayor votación nacional.<sup>80</sup>

La aparición de nuevos mecanismos de proporcionalidad junto a las tendencias electorales que apuntaban a la desaparición de una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, puso en tensión dos valores: por un lado, alcanzar una proporcionalidad exacta; por el otro, la conveniencia de asegurar la gobernabilidad del sistema mediante una mayoría estable. Se argumentó que una repartición más proporcional de los asientos en la Cámara no llevaría necesariamente a favorecer la democratización del sistema político, sino que

---

<sup>80</sup> Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, p. 203.

renovación moral se entendió en el ámbito electoral como respeto a los resultados electorales. Se inicia con ello la tercera etapa del sistema electoral mexicano, caracterizado por la participación competitiva de los partidos políticos.<sup>83</sup> Ello se traduce en la exigencia de un organismo autónomo que regule y organice las elecciones dando paso a la democracia en el sistema partidario.<sup>84</sup>

En 1989 se aprobó una nueva ley electoral (el COFIPE), que además de asegurar la mayoría absoluta de los diputados para el partido más grande, le adjudicaba además dos diputados por cada punto porcentual en que la votación para ese partido hubiera rebasado el 35%. Es decir, si el partido mayoritario obtuviese el 50% de los votos, obtendría automáticamente 261 diputados,<sup>85</sup> o sea el 52% de los asientos de la asamblea: una sobrerrepresentación mayor al 12%. Las consecutivas modificaciones o formas en las que evolucionó la cláusula en 1989 y 1995 continuaba con los mismos problemas de representación que tenían las anteriores reformas y que pueden resumirse así: no se había logrado establecer un sistema electoral que tradujera votos a curules en forma precisa y equitativa.

La novedad de la reforma de 1993 consistió en que las posibilidades de sobrerrepresentación del partido triunfador se limitarían a ocho puntos porcentuales. Asimismo por virtud de esta reforma se elevó el número de senadores de dos a cuatro senadores por entidad. De éstos, tres serían electos

---

<sup>83</sup> Hacemos referencia a una participación exclusivamente partidaria, y que reduce la participación de las personas al ejercicio del voto pero no a la vinculación directa y organizada de la población.

<sup>84</sup> Esta afirmación tiene como antecedente la creación del COFIPE en 1989 y la posterior creación del IFE, en 1990.

<sup>85</sup> Esto es, 251 diputados por ser el partido mayoritario más 10 escaños por la diferencia entre el 40% obtenido y el 35% del que marca la ley.

por mayoría y uno más, el cuarto a la primera minoría, es decir al partido que ocupase el segundo lugar en cada entidad federativa.

Finalmente en 1996 se introdujeron dos modificaciones que definitivamente acercaban la legislación electoral a la intencionalidad de ofrecer un marco jurídico más justo en términos de competencia partidaria. En cuanto a la proporcionalidad, se fijó un límite de hasta 300 lugares para la asignación de asientos en la Cámara a los que puede acceder un solo partido, ya sea por la vía de distritos de mayoría como por el sistema de representación proporcional. En segundo lugar, se estableció que ningún partido podría contar con un número de diputados electos que signifique una sobrerrepresentación de más de ocho puntos porcentuales respecto del porcentaje de votos que obtuviera.<sup>86</sup> Por otra parte, para 1997 se previó la elección de 32 senadores según el principio de representación proporcional.

Por otra parte se conciliaban dos puntos democráticos esenciales en el sistema de partidos: la credibilidad de los procesos electorales y una competencia real. La demanda de los partidos políticos de un organismo autónomo se cristaliza al depositarse el control mayoritario del Consejo General del Instituto Federal Electoral en ciudadanos sin filiación partidista.<sup>87</sup> También se dio la observación y participación de ciudadanos en la elección y las casillas electorales.

En relación con la competencia, se sintetiza en el reconocimiento en el nivel normativo del desequilibrio existente en el despliegue de recursos del partido

---

<sup>86</sup> Fracción V del Art. 54 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 50.

<sup>87</sup> El Consejo General Electoral quedaría integrada de la siguiente forma: por un consejero Presidente y ocho consejeros ciudadanos, *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, IFE, 1997.

hegemónico y la oposición, dando paso a una idea de equidad en cuanto a los recursos financieros y la garantía de imparcialidad de los medios de comunicación.<sup>88</sup>

Podemos decir que la reforma electoral de 1996 supone un avance y un puerto de llegada de las reformas electorales instrumentadas en México desde 1963. Como ya hemos visto, la introducción de elementos electorales que se ajustan a la proporcionalidad de los votos, no necesariamente tiene efectos positivos sobre la representación. La historia de la introducción de mecanismos de representación en México, es también por desgracia la historia de instrumentos paralelos que implican la construcción del sistema de partidos, pero no involucran de manera organizada a la sociedad y por lo cual no han permitido que se alcance una representación adecuada. A partir de la reforma de 1996, los instrumentos de representación partidaria consiguieron actuar con una mayor efectividad. Si bien bajo la actual legislación se permite la integración de una Cámara de Diputados fragmentada, los problemas de una asamblea dividida pueden resolverse. Sin embargo los problemas de la representatividad política distan mucho de ser llevados a buen termino.

A partir del estudio de las reformas electorales podemos inferir cómo se ha dado la arquitectura electoral y a su vez insistimos en distinguir tres claras etapas; la etapa formativa, la normativa y la competitiva: La etapa formativa consistió en la construcción de un sistema de partidos no competitivo pero constante (1963-1977). Una vez consolidado el sistema de partidos, se dio paso a la etapa

---

<sup>88</sup> Meyenberg Yolanda. Representación y la construcción de un gobierno representativo, en *Revista mexicana de Sociología*, México, Vol. 60, NUM. 2. Abril – junio 1998, pp. 228 – 231.

normativa (1986 -1989) la cual permitió el fortalecimiento de la oposición, que emprendió una serie de exigencias tendientes a normar la competencia electoral en condiciones de mayor equidad, posibilitando el crecimiento de éstos. En esta etapa también encontramos constantes contrarreformas por parte del PRI, con la finalidad de seguir como mayoría en el congreso. Y por ultimo, la etapa competitiva (1993-1996): la transformación del sistema de partidos poco competitivo pasó a la democratización del sistema de partidos. Bajo esta óptica cubría dos puntos esenciales (la credibilidad de los procesos electorales y la competencia) cubriendo estas necesidades, con la sustitución del control gubernamental de los procesos electorales por un organismo autónomo (aunque dependiente económicamente del Estado) y la vigilancia por parte de la ciudadanía en los procesos electorales.

### ***Consideraciones finales***

Las sucesivas transformaciones del sistema electoral en materia de representación obedecen a impulsos y respuestas del sistema político. En otras palabras estas transformaciones se dan desde el sistema político hacia la población. Con lo cual no se cumple un ejercicio fundamental de los ciudadanos, que es participar activamente en las decisiones, de tal forma que permita aquilatar las transformaciones y cambios de la sociedad. Dejando a la sociedad como simple espectador de los cambios, y para que sólo participe mediante el voto.

De esta idea partimos para plantear que el sistema de partidos se democratizó, pero no el sistema político<sup>89</sup> en general, pues deja a la sociedad fuera de las decisiones políticas.

En México la existencia formal de normas y estructuras de autoridad fundadas desde los años cuarenta se enmarcaron bajo una practica corporativa que dio como resultado ciertas peculiaridades: como es la articulación de intereses supraciudadanos, donde la acción de representar significaba actuar en nombre de las corporaciones sobre la base de una organización vertical y un voto de lealtad. Los representados actuaban como menores de edad, sin iniciativa alguna y subordinados a la estructura de autoridad, pues la autoridad del gobierno se imponía e impedía la definición de leyes que buscaran la representación de la ciudadanía.

Otro de los problemas de la representación en México es que las fuerzas de representación o sea los partidos políticos no buscan la representación de los intereses de la sociedad, buscan sólo su voto y una representatividad de ellos mismos en los espacios de poder. Por ende entendemos que la representación en México se encuentra basada en un arreglo público institucionalizado y opera con acuerdos sociales a gran escala (partidos políticos, órganos estatales, grupos de

---

<sup>89</sup> Debemos hacer notar que hay una diferencia clara y puntual entre el sistema político y los sistemas parapolíticos como lo es en este caso el sistema de partidos. "El sistema político se identificará como una serie de interacciones abstraídas de la totalidad de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad." En tanto "diferenciamos de ellos a otros sistemas menos inclusivos que llamare sistemas para políticos (en este caso sistema de partidos) a los sistemas políticos de grupos y subgrupos... Reservamos el concepto de sistema políticos para la unidad mas inclusiva o sea la sociedad". Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 82, 88.

presión y grupos empresariales). Este arreglo público institucionalizado no contempla la vinculación y organización de la sociedad.<sup>90</sup>

Si bien México ha sufrido transformaciones notables, en cuanto a la organización y peso de sus instituciones gubernamentales, permitiendo la apertura a otras élites partidarias, estos cambios de los códigos formales de competencia en México en los noventa no se reflejan en la democratización del sistema político en su conjunto, mucho menos en condiciones de representación efectiva de la población.

Si bien a través de nuestro análisis mencionamos con insistencia la sobrerrepresentación y subrepresentación, era por necesidades de análisis del sistema de partidos en México. Pero estamos totalmente convencidos que no se traduce en los intereses particulares que pueda acumular la sociedad. Es decir al hablar de los términos antes mencionados hacemos referencia a los partidos políticos exclusivamente.

Las tesis que mencionamos sobre las leyes electorales tienen como parte medular el control sobre el establecimiento de las reglas electorales, con las cuales se norma la conducta en el proceso electoral. De ahí que los partidos políticos traten de imponer sus propias leyes y así tener un control de éstas y por consiguiente tener la hegemonía. Esto los desvincula de la sociedad, se abren dos estadios diferentes en la lucha partidaria, por un lado se establece las normas de competencia y por otro la búsqueda de los votos con las reglas establecidas por ellos mismos. En ellos mismos radica el poder de establecer la democracia del

---

<sup>90</sup> Valencia Escamilla, Laura. "Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, No. 162, octubre – diciembre 1995, P.

sistema de partidos, lo cual no necesariamente se traduce en una democratización del sistema político.

En el sistema de partidos, se participa y se lucha para ganar la representación. Los partidos políticos, buscan democratizar las leyes que tienen que ver con lo electoral, y no la democratización del sistema político en general. Es por ello que en México no se dan verdaderos partidos de masas que busquen acumular e integrar intereses de la población en general. Los partidos compiten por las personas en el ámbito ciudadano, es decir, sólo compiten por su voto y no se involucran en los movimientos sociales, quedándose en una instancia propiamente electorera.<sup>91</sup>

Las modificaciones que se han hecho en México tienden a democratizar el sistema electoral y están inspiradas en los regímenes democráticos. Sin embargo consideramos que en México están fuera de contexto pues no se tiene la mínima repartición de riqueza que permita que el sistema se democratice y se tengan libertades ciudadanas sin que se puedan provocar conflictos por esta desigualdad.

92

El proyecto de nación está fundado en el propio sistema pues desde 1940 y posteriormente 1982 el sistema se ha modificado verticalmente, es decir, el sistema ha impuesto el proyecto económico y de nación de una manera vertical y cupular que no proviene de la población y en el cual ésta no participó.

---

86.

<sup>91</sup> Ideas expresadas en clase por parte del profesor José Antonio Soto Galindo. Profesor de *Estado y Sistema Político Mexicano III*, UAM-I.

<sup>92</sup> Ballesteros, Carlos. *El problema de la legitimidad democrática ante las transformaciones políticas*, Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociales. No. 151, enero – marzo, México 1993.

El régimen, si bien en un tiempo dio asistencia social mediante el partido del Ejecutivo, a cambio limitó las libertades a los ciudadanos, resultando en una apatía y despolitización de la población; una sociedad corrupta que a cambio de prebendas se niega como sujeto político.

Cuando se habla de democratización o más bien de un tránsito hacia la democracia, consideramos que no se puede entender en términos exclusivamente electorales y de ser así la democratización se reduce a la competencia partidaria y no incluye la democratización del sistema político.

Una de las diferencias sustanciales entre los partidos políticos de los países autoritarios en un tránsito a la democracia y los partidos políticos de una democracia, es que éstos pugnan por la democratización del sistema en general, aunque de ninguna manera se proponen un cambio estructural en el sistema económico, es decir, los partidos políticos emanaron del y para el capitalismo, y ante la imposibilidad de tener una democracia directa para tomar las decisiones públicas se delega nuestra autoridad en ellos.

En lo que respecta a los países autoritarios en tránsito a la democracia encontramos una premisa que es sustancial para ellos: un país autoritario siempre y cuando debidamente institucionalice a los partidos mediante las leyes electorales, podrá convivir con esta competencia electoral en el sistema de partidos, logrando la misma legitimidad sin necesidad de democratizar el sistema en su conjunto. Podemos entender entonces que en México no se tiene la menor intención de democratizar al sistema en su totalidad.

Como ejemplo tenemos el caso del FDN. Antes de 1988 este frente se vinculaba y ampliaba su base social mediante la suma de movimientos sociales.

Pero al aceptar la institucionalización se ve imposibilitado de involucrarse en los procesos sociales del país, de ahí pues que no pueda incrementar su base social. Esta es una estrategia para construir una consolidación y legitimación del sistema pero al seguir la legislación e institucionalización de los partidos y adoptar la conducta a ella se imposibilita la acumulación de intereses y se ve la imposibilidad de una verdadera democratización, donde entre la lucha de partidos y se legisle sobre el sistema político y no sólo sobre lo electoral. Pero para ello se necesitaría la construcción de una fuerza social, para luego tener una representación que invierta el proceso.<sup>93</sup>

La institucionalización del sistema de partidos legitima al régimen. Por ello trata de inocular este esquema no permitiendo que haya otra forma de entrar al poder y se establece como la única vía. Aunque esto es una irrealidad y de ahí que los partidos políticos no se planteen el cambio y no busquen la forma de reformar ese esquema. En este esquema no se da un Estado justo ni mucho menos una forma de distribución coadyuvante con el crecimiento de la población, pero en cambio sí se da una creciente democratización de la estructura electoral.

Lo que nos permite afirmar que se puede dar una transformación política sin darse una democratización de la estructura. Pudiendo haber competencia democrática entre partidos pero esto no necesariamente lleva a una política democrática, que implicaría un concepto mucho más amplio de democracia y que necesariamente llevaría a la politización de la sociedad.

---

<sup>93</sup> Cárdenas Gracia, Jaime. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México FCE, 1992.

Así la representación en México basada en la normatividad constitucional muestra una separación ostensible entre la teoría y la práctica. Por ello, debemos buscar canales efectivos de vinculación entre la sociedad y los representantes electos. Que gobiernen según los mejores intereses del pueblo, no los suyos propios ni los de algunas minorías a las que pertenecen o deben favores. Por eso se debe considerar como bien lo argumenta Luisa Béjar la reforma del Estado en términos fundamentalmente políticos, y no sólo administrativos.<sup>94</sup>

Según nuestra interpretación, las elecciones sirven para escoger a representantes mediante los partidos políticos los cuales imponen sus candidatos como si fuesen nuestros. Representantes que una vez elegidos se desentienden de sus representados y no actúan de acuerdo a lo establecido en el sentido de la representación. Así que cabe pensar en un intercambio virtuoso entre un aumento del poder de la población en forma organizada y con canales reales que permitan a nuestros verdaderos representantes gobernar y a los representados controlar al gobierno.

Consideramos que el Congreso debe de ser lo suficientemente robustecido para lograr en la medida de lo posible una real representación, que solo será posible mediante una real vinculación entre los representantes con una sociedad organizada que tenga injerencia efectiva sobre el Congreso. De lo contrario sólo es una medida legitimadora del Estado, sólo se da una repartición de espacios de poder entre los partidos; y ello es muestra fiel de la realidad mexicana.

---

<sup>94</sup> Béjar, Luisa. "Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, No. 2, abril – junio 1998.

No obstante que en México hay una gran diversidad de partidos, la sociedad no encuentra vínculo con ellos. La forma o el número de partidos no es lo que define la democracia en el sistema político, sino la afluencia de la sociedad en los partidos, es decir el número de simpatizantes que tienen los partidos y como están organizados en él.

Las reformas electorales en México no caminan hacia la transición democrática; consideramos que el Estado mexicano no tiene intenciones de echar a andar un proyecto de democratización del sistema político, ante ello sólo se dan reformas en épocas de crisis.

Al respecto, Chomsky entiende que la alternancia como principio aislado es más ilusión que un cambio democrático real. La alternancia la hacen pasar como democracia y la democracia como posibilitadora de cambios reales. Esto complica y oculta comprender los centros de poder real, "los centros financieros internacionales", para los cuales se hace necesaria que una elección como la mexicana sea percibida como transparente y sana, haciendo de sus resultados la legitimación del sistema político y así, ocultar el detentador del poder real: "la dictadura empresarial". Ello no sólo en México sino en la mayor parte del mundo. La alternancia de distintos partidos en la administración estatal la entiende como tener dos caballos con el mismo jinete, ambos promueven las mismas políticas gubernamentales y sirven para que la dictadura empresarial sea percibida como legítima.<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Chomsky, Noam. *La jornada*, varios artículos junio - agosto del 2000.

La sociedad por su parte no sabe cuál son los fines que persigue y sólo se deja llevar a los fines establecidos por el gobierno. Debe de ser consciente que un cambio verdadero lleva a costas el conflicto con lo establecido.

Según Carl Schmitt, “la evolución del estado liberal a otro estadio histórico trastoca los cimientos sobre los cuales se construyó el sistema representativo tradicional; las reformas políticas que se han ido introduciendo han resultado incapaces de llenar el vacío por la carencia de legitimidad. El autor nos advierte una disociación entre la democracia y el liberalismo y por ende una disociación entre representación y elección; la democracia no se basa en la libertad, indica, sino en la homogeneidad. De ahí que sostenga que la democracia representativa solo será posible cuando la entidad representada es homogénea, y no cuando haya un enfrentamiento de intereses. Como es el caso de la democracia moderna que siempre resalta el predominio político de una clase sobre otra, así el parlamento que tenemos no sirve para representar a todos, sino para que a través de él se imponga la clase dominante”.<sup>96</sup>

Para lograr efectivamente la representatividad se debe estar consciente de la necesaria participación de las personas, que se planteen el cambio en las estructuras necesarias que norman tanto la representación, como la propia estructura social, mediante la politización que implicaría la participación organizada de las personas en la defensa de su interés.

---

<sup>96</sup> En Valencia Escamilla, Laura. *Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria*. P. 79.

## **ANEXO.**

### **LAS REFORMAS ELECTORALES DE 1963.**

"Por lo anteriormente expuesto, y en uso de la facultad que me confiere el artículo 71 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes me permito someter a la elevada consideración del H. Poder Constituyente Ordinario a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la siguiente iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo primero. Se reforma y adiciona el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue.

"Artículo 54. La elección de diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se completará, además, con diputados de partido apegándose, ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes:

"I. Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acredite, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos;

"II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte

diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje;

"III. Estos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo Partido, en todo el país;

"IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección, y

"V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

"Artículo segundo. Se adiciona el artículo ~~63~~ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el siguiente párrafo:

"Artículo 63.

"Incurrirán en responsabilidad y se harán acreedores a las sanciones que la ley señale, quienes habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo de este artículo. También incurrirán en responsabilidad, que la misma ley sancionará, los Partidos Políticos Nacionales que habiendo postulado candidatos en una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resultaren electos no se presenten a desempeñar sus funciones."

"Artículo Único Transitorio. Las presentes adiciones y reformas entrarán en vigor cinco días después de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

"México, D. F., 21 de diciembre de 1962.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Adolfo López Mateos."

"México, D. F., a 21 de diciembre de 1962.- El Secretario, licenciado Gustavo Díaz Ordaz."

#### REFORMAS ELECTORALES DE 1986.

Artículo 52. La Cámara de diputados estará integrada por 300 diputados electos, según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 diputados que serán electos según el principio de representaciones proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53.....

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley:

II. Tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido político nacional que alcance por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida para las

listas regionales de las cinco circunscripciones y no se encuentre comprendido en los siguientes supuestos:

A) Haber obtenido el 51% o más de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa represente un porcentaje del total de la Cámara, superior o igual a su porcentaje de votos, o

B) Haber obtenido menos del 51% de la votación nacional efectiva y que su número de constancias de mayoría relativa sea igual o mayor a la mitad más uno de los miembros de la Cámara.

III. Al partido que cumpla con lo dispuesto por las fracciones I y II de este artículo, le serán asignados por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional, que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en cada circunscripción plurinominal. La ley determinará las normas para la aplicación de la fórmula que se observará en la asignación; en todo caso, en la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes:

A) Si algún partido obtiene el 51% o más de la votación nacional efectiva y el número de constancias de mayoría relativa representan un porcentaje del total de la Cámara, inferior a su referido porcentaje de votos, tendrá derecho a participar en la distribución de diputados electos según el principio de representación proporcional, hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios represente el mismo porcentaje de votos.

B) Ningún partido tendrá derecho a que le sean reconocidos más de 350 diputados, que representan el 70% de la integración total de la Cámara, aún cuando hubiere obtenido un porcentaje de votos superior.

C) Si ningún partido obtiene el 51% de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

D) En el supuesto anterior y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquél de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa.

Artículo 56. La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años.

La legislatura de cada estado y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, declararán electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

Artículo 60. Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas.

El Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación

mayoritaria relativa, como con los electos por el principio de representación proporcional.

El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores se integrará, tanto con los presuntos senadores que hubieren obtenido la declaración de la legislatura de cada estado y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, como con los senadores de la anterior legislatura que continuaren en el ejercicio de su encargo.

Corresponde al Gobierno Federal la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales. La ley determinará los organismos que tendrán a su cargo esta función y la debida corresponsabilidad de los partidos políticos y de los ciudadanos; además establecerá los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley; las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables.

Artículo 77.....

IV. Expedir convocatoria para elecciones extraordinarias con el fin de cubrir las vacantes de sus respectivos miembros. En el caso de la Cámara de Diputados, las vacantes de sus miembros electos por el principio de representación proporcional, deberán ser cubiertas por aquellos candidatos del mismo partido que sigan en el orden de la lista regional respectiva,

después de habersele asignado los diputados que le hubieren correspondido.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo décimo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado mediante decreto por el que se reforman los artículos 65, 66 y 69 de la propia Constitución, de 20 de marzo de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de abril del mismo año, para quedar como sigue:

Artículo décimo octavo. Los senadores que se elijan a las LIV y LV Legislaturas del Congreso de la Unión durarán en funciones del primero de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1994 y los que se elijan para la LIV Legislatura, que serán los nombrados en segundo lugar, durarán en funciones del primero de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991.

#### REFORMA ELECTORAL DE 1989.

La reforma propuesta al artículo 54 constitucional establece como aspectos relevantes:

a) Para obtener el registro de sus listas regionales en la elección de diputados según el principio de representación proporcional, el partido político deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales;

b) Se mantiene el 1.5% del total de la votación para que un partido político tenga derecho a que le sean atribuidos diputados;

c) Cumplidas las reglas anteriores, a los partidos políticos les serán asignados el número de diputados de representación proporcional de su lista regional que les corresponda, en virtud del porcentaje de su votación en cada circunscripción plurinominal y de acuerdo a la fórmula de asignación que se establezca;

d) Ningún partido político puede tener más de 350 diputados mediante ambos principios, y

e) Si ningún partido obtiene más de la mitad de los miembros por ambos principios, a aquél que haya obtenido mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 35% de la votación, se le asignarán diputados de representación proporcional hasta que alcance la mayoría.

El artículo transitorio tercero de la iniciativa, recoge lo señalado en el artículo vigente decimoséptimo transitorio de la Constitución; cuya derogación se propone en la misma iniciativa; manteniendo la duración del cargo de los diputados electos para la LIV Legislatura hasta el 31 de octubre de 1991.

**REFORMA ELECTORAL DE 1993**

ART. 54.- La relación de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a lo siguiente y a lo que disponga la ley.<sup>97</sup>

I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

#### REFORMAS ELECTORALES DE 1996.

Artículo 54. ...

...

Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

---

<sup>97</sup> Reforma al COFIPE publicado el 24 de septiembre de 1993 en el Diario Oficial de la Federación.

En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más del ocho por ciento; y

En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.<sup>98</sup>

Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del

---

<sup>98</sup> Diario Oficial de la Federación, 22 de agosto de 1996 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p. 50 y 51.

partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad en que se trate.

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

100  
100  
100

## **BIBLIOGRAFIA**

- Aziz, Alberto y Jorge, Alonso. *El nuevo estado mexicano*, Vol. III, Editorial Nueva Imagen.
- Ballesteros, Carlos . "El problema de la legitimidad democrática ante las transformaciones políticas", en. *Revista Mexicana de Ciencia Política y Sociales*, n. 151, enero – marzo, México 1993.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y José, Woldenberg. *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, FCE, México, 1997.
- Béjar, Luisa. " Democracia y representación parlamentaria en México" (*notas sobre un proyecto de investigación*), en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, n. 2, abril – junio 1998.
- Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1986.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, FCE, México, 1992.
- Cárdenas Gracia, Jaime. *Transición política y reforma constitucional*, Editorial Porrúa.
- *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Instituto Federal Electoral, México, 1994.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 1999.
- Cunill, Nuria. *Participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo (CLAD), Caracas, 1991.
- Chomsky, Noam. *La jornada*, varios artículos, Junio – agosto, 2000.
- Dahl, Robert. *La poliarquía (participación y oposición)*, Técnos, Madrid, 1980.

- Deusch, K. *Política y gobierno*, FCE, México, 1976.
- *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados*.
- *Diario Oficial de la Federación*.
- *Diccionario de política y administración pública*, colegio de licenciados en ciencias políticas y administración pública. tomo II.
- *Diccionario UNESCO*, 1998.
- Easton, David. *Esquema para el análisis político*, Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina, 1996.
- Farfan, Rafael. "Del paradigma político de la transición", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, 1998.
- Hernández Rodríguez, Rogelio. "Reforma electoral, democracia y partidos", en *Crónica Legislativa, Cámara de Diputados*, México, julio - agosto de 1996.
- Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*, Porrúa, México, 1987.
- Lomas Maldonado, Arturo. *México dos proyecto de nación*, UAM-I, s/f, s/l.
- Lujambio, Alonso y Ignacio, Marván, "La formación de un sistema electoral netamente mexicano", en *Dialogo y Debate de Cultura Política*, n. 1, abril – junio de 1997, México.
- Lujambio, Alonso. *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. UNAM, 1996.
- Marx, Carlos. *Crítica a la filosofía del Estado de Hegel*, Editorial progreso, Moscú, 1980.
- Marx, K. *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Progreso, Moscú, 1980.

- Meyenberg, Yolanda. "Representación y la construcción de un gobierno representativo", en *Revista mexicana de Sociología*, México, Vol. 60, N. 2. Abril – junio 1998.
- Meyer, Lorenzo. *Liberalismo autoritario*, Oceano, México, 1995.
- Molinar, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y arena, México 1994.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción. Ponencia presentada en el seminario sobre la reforma del Estado*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1996.
- Pitkin, Hanna, *El concepto de representación*, Universidad de California, Berkeley, California, 1967.
- *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.
- Pluralismo político. *Registro de Partidos y Asociaciones Políticas*, FCE, México, 1985.
- Reforma política, *gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, tomo III, reformas a la constitución, México 1978.
- Sartori, Giovanni,. "representación" en *elementos de teoría política*, Madrid, Alianza, 1992.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.
- Schumpeter, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, Barcelona, 1983.
- Soto Galindo, José Antonio. *Profesor de Estado y Sistema Político Mexicano III*, UAM-I.

- Tena Ramirez, Felipe. *“La forma de gobierno” en Derecho Constitucional mexicano*, Editorial Porrúa, México. 1998.
- Valdés Zurita, Leonardo. “Sistemas Electorales y de Partidos,” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, Instituto Federal Electoral, No. 7, México, 1997.
- Valencia Escamilla, Laura. “Representatividad, Legitimidad y Credibilidad Parlamentaria”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, n. 162, octubre – diciembre, México, 1995.