

SISTEMA ELECTORAL Y GOBERNABILIDAD

Carlos Navarro Fierro

Resumen

El presente artículo tiene el propósito de presentar una serie de elementos y argumentos que ayuden a comprender el papel que se jugó con los paquetes de reformas constitucionales y legales involucrados en los ajustes e innovaciones para integrar la Cámara de Diputados durante el periodo 1977-1993.

Abstract

The present article has the porpose of presenting a series of elements and arguments that will help the understanding of the rol that played the constitutional legal reform packages in the ajustement and innovation for the integration og the Deputee Chambers (1977-1993).

I. Marco general

Los cuatro paquetes de reformas constitucionales y legales referidos ex-

presamente a la temática político-electoral que se aprueban entre 1977 y 1993 (las dos que se sitúan entre estos extremos corresponden a 1986-1987 y 1989-1990) involucran algún tipo de ajuste o innovación relacionada con los principios y fórmulas para integrar la Cámara de Diputados. Las reformas constitucionales y legales de 1994, pactadas en el contexto signado por la irrupción del conflicto armado en Chiapas y el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia, suspende temporalmente esta tendencia, que sin embargo vuelve a ser recuperada en la reforma constitucional aprobada en julio de 1996.¹

Este simple registro parece suficiente para constatar la importancia que los actores y fuerzas involucradas le han concedido a ese punto en la agenda de debate y negociación, pero además y fundamentalmente la extrema dificultad que ha representado el convenir acuerdos más o menos sólidos y satisfactorios que eviten su sistemática recurrencia. Ante tal evidencia, emergen casi naturalmente las siguientes interrogantes: ¿por qué no ha sido posible alcanzar un acuerdo más o menos duradero acerca del procedimiento para integrar la Cámara de Diputados?, o mejor aún, ¿por qué este tema ha revestido un interés tan especial?; ¿qué intereses, motivaciones o propósitos, puede ser capaz de encerrar o encubrir como para propiciar discordias y controversias tan a menudo?

El propósito fundamental de este documento es el de presentar una serie de elementos y argumentos que coadyuven a dimensionar y discernir en sus justos términos la función que cumple éste en apariencia simple e inocuo engranaje dentro del complejo entramado jurídico-institucional que le otorga sustento al régimen político aún prevaleciente y, en consecuencia, la importancia que adquiere en el lento y problemático proceso de redefinición de las reglas del juego político que se encuentra en curso en nuestro país. Además, el interés, y la relevancia acaso, de analizar este tema en particular reside en el hecho de que, para estar en condiciones de

¹ Al momento de concluirse este estudio (principios de octubre de 1996) aún no se presentaba el proyecto de reformas a la legislación reglamentaria que resultaba consecuente con las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso en julio de 1996.

cumplir con dicho propósito, hace necesario examinar y valorar, así sea muy sucintamente, diversos nudos problemáticos que aunque situados en niveles conceptuales y analíticos cualitativamente diferenciados, adquieren una relación directa y en cierto sentido insoslayable con el objeto de estudio seleccionado.

De ahí que la argumentación presentada se haya tratado de estructurar de forma tal que permita abordar y entrelazar la siguiente temática:

1. *Criterio clasificatorio de los sistemas electorales.*² Después de advertir las insuficiencias y limitaciones que plantea el criterio convencionalmente utilizado para diferenciar/clasificar a los sistemas electorales, se aboga en favor de la adopción de uno (objetivo de representación política) especialmente útil para determinar y evaluar la intencionalidad política que necesariamente se encuentra implícita en la selección, diseño y operación de todo sistema, y que a pesar de su centralidad e importancia tiende a ser frecuentemente soslayado.

2. *Implicaciones de la elección de un determinado sistema electoral.* La incorporación de un criterio clasificatorio sustentado en el objetivo de representación política facilita la tarea de centrar la atención sobre los intereses y valoraciones que se encuentran objetivados y sobre los efectos y consecuencias políticas que se encuentran implícitas en la elección de un sistema electoral. Este deslinde es especialmente significativo cuando se tiene interés por evaluar la funcionalidad y eficacia de un sistema electo-

² Para efectos del presente documento utilizamos el término sistema electoral en su acepción más rigurosa y restrictiva, la cual se refiere exclusivamente "al principio de representación política que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público" (Nohlen, 1993: 11), es decir, el sistema electoral en tanto principio y procedimiento que traduce y expresa la voluntad del electorado en términos de representación política. En la obra citada se encuentran muy útiles y valiosas orientaciones para aclarar la confusión que existe tanto en el discurso científico como en el lenguaje político entre los conceptos de régimen, sistema, derecho y ley electoral. En todo caso, no se debe perder de vista que la acepción más convencional del término sistema electoral alude al conjunto de normas, instituciones, procedimientos y prácticas involucradas en un proceso electoral.

ral en términos de su incidencia sobre la formación y ejercicio de las funciones de gobierno.

3. *Lógica que ha condicionado el debate sobre la integración de la Cámara de Diputados en México.* Se ensaya el argumento de que, por circunstancias y razones enteramente explicables, el eje ordenador de este debate a lo largo de las últimas dos décadas ha sido el relativo a la naturaleza del sistema político mexicano y a las consecuentes expectativas y perspectivas de cambio que han entrado en juego (ritmo, secuencia y orientación). Así, mientras el imperativo de cambio siga siendo el de desmontar/transformar en un sentido democrático al régimen político subsistente (con todo lo que ello implica), el debate no podrá atender como una prioridad la dimensión relativa a su lógica e intencionalidad de representación política propiamente tal. Sin embargo, esto último se tornará tarde o temprano una exigencia por la dinámica de cambio que está experimentando el sistema político y la correlación de fuerzas político-electorales en el país.

4. *Breve recuento y valoración de los cambios más relevantes que ha experimentado el sistema entre 1977 y 1996.* Las sucesivas adecuaciones e innovaciones que ha experimentado el sistema a partir de 1977 condensan y reflejan en gran medida las vicisitudes que ha enfrentado el proceso de apertura y democratización del sistema político en su conjunto, es decir, un curso gradual y accidentado cuyo ritmo y secuencia ha estado determinado por la correlación de fuerzas y la consecuente capacidad negociadora de las concepciones e intereses en juego, condicionada en todo momento por la prevalencia de un sistema de partido hegemónico/mayoritario. La dinámica de este juego se ha expresado en constantes regateos y complejas operaciones de “ingeniería electoral” que han permitido estructurar un sistema totalmente *sui generis* desde una perspectiva comparada a nivel internacional, y donde el asunto central ha sido, hasta ahora, acotar y limitar cada vez más los márgenes de maniobra que aseguran la persistencia del régimen y correlación de fuerzas prevalecientes.

5. *Potencialidades del sistema electoral en el escenario político prevaleciente.* La más reciente reconfiguración del sistema para integrar la Cámara de Diputados ha restringido fuertemente (pero no anulado) las

posibilidades de que se produzca una mayoría parlamentaria artificial, es decir, que la primera fuerza electoral tenga garantía de acceder a la mayoría absoluta de los escaños con relativa independencia de su desempeño electoral. Este hecho es especialmente significativo cuando en el horizonte de las elecciones legislativas de 1997 hay una posibilidad clara y perceptible de que, en razón de la dinámica que muestra la competencia interpartidista, el PRI pierda por vez primera en su historia el control (mayoría absoluta) de esta Cámara. Un acontecimiento de esta naturaleza evidentemente provocará alteraciones sustanciales en las reglas de funcionamiento y prácticas convencionales de un sistema acostumbrado a operar bajo el formato de un gobierno monocolor.

II. Caracterización y clasificación de los sistema electorales

No se diga de las obras de referencia general, incluso si se recurre a cualquiera más o menos especializada³ en temáticas político-electorales, casi siempre se encontrará que el criterio normalmente aceptado y utilizado para caracterizar y clasificar a un sistema electoral es el relativo a la fórmula de decisión utilizada para convertir los votos en escaños. Desde esta óptica, suelen distinguirse convencionalmente dos grandes tipos o grupos de sistemas electorales:

- Los basados en la fórmula de mayoría, donde el cargo o cargos en disputa son obtenidos por aquel candidato o fórmulas de candidatos que hayan alcanzado el mayor o los mayores volúmenes de votos emitidos.⁴

³ A guisa de ejemplo, desde el clásico de Cotteret y Emeri (1973) hasta uno de los más recientes de Lijphart (1994).

⁴ Aunque la modalidad prototípica de una fórmula de elección por mayoría es la de carácter uninominal, es decir, aquella en la que el cargo o posición en disputa es unipersonal (v. gr. el Ejecutivo en un sistema presidencial), es importante hacer notar que también se utiliza para asignar un número

En este sentido se puede distinguir entre elección por mayoría absoluta (la mitad de los votos más uno) o por mayoría relativa, también conocida como pluralidad, donde es suficiente obtener el mayor volumen de los votos obtenidos, independientemente del porcentaje que representen sobre el total.

• Los basados en la fórmula de representación proporcional, donde los cargos en disputa (fundamentalmente se aplica en las elecciones para integrar órganos colegiados) se distribuyen de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por una lista de candidatos respecto del total emitido. Con frecuencia se sostiene que esta fórmula busca reflejar con la mayor exactitud posible la distribución de los sufragios entre los distintos partidos y fuerzas políticas en términos de su representación política (relación de proporcionalidad votos-escaños).

En principio, las definiciones anteriores y la clasificación que de ellas se desprende son ciertas, no en balde son las más comúnmente reconocidas y empleadas, incluso por la literatura especializada. Sin embargo, hasta donde se tiene conocimiento, ha correspondido a uno de los más prestigiados e influyentes especialistas en la investigación y el análisis electoral comparado (Dieter Nohlen, de quien tomamos directamente la mayoría de las tesis y argumentos desarrollados en este apartado) el haber no sólo formulado una seria crítica a las inconsistencias e insuficiencias que introduce este criterio en los parámetros de clasificación y evaluación a que da lugar, sino además y fundamentalmente el de identificar y proponer un criterio más riguroso para tales propósitos.

De entrada, Nohlen llama la atención sobre el hecho de que aunque las definiciones convencionalmente aceptadas son válidas, presentan el problema de no corresponderse desde el momento en que la definición del sis-

mayor de posiciones (dos o tres, en cuyo caso hablaríamos de elección binominal o trinominal), siempre y cuando se adjudiquen en función de los mayores volúmenes numéricos de votos emitidos y no de alguna fórmula o principio de proporcionalidad. Asimismo, las elecciones a dos vueltas o *ballotage* corresponden a esta categoría.

tema/fórmula de mayoría se desprende de la regla que decide la elección a nivel de circunscripción, en tanto que la definición del sistema/fórmula proporcional hace referencia al resultado a nivel global, es decir, a un modelo u objetivo de representación. De ahí que no sólo proponga unificar el criterio de definición, sino dar prioridad a uno de ellos (objetivo de representación política) para introducir un *mayor rigor en la diferenciación entre representación por mayoría y representación proporcional* (Nohlen, 1993: 14-15).

Sobre esta base y tratando de desarrollar los argumentos centrales de Nohlen, se podría sostener que el criterio convencionalmente aceptado para definir y distinguir/clasificar a los sistemas electorales tiene el grave defecto de no tomar en cuenta que en la selección, diseño y operación de todo sistema electoral *está siempre implícito el propósito de satisfacer un determinado objetivo de representación política* que, por su mayor significado y trascendencia, resulta cualitativamente distinto e irreducible al de la simple fórmula para convertir votos en escaños, aunque ésta a menudo logre ocultar o mediatizar tal objetivo de representación política. De ahí que el propio Nohlen determine y proponga como un criterio alternativo y más riguroso de definición/caracterización de los sistemas electorales el relacionado con su objetivo de representación política (Nohlen, 1994: 86 y ss), estableciendo que este criterio sólo puede dar lugar o admitir dos posibles orientaciones (carácter dicotómico):

- Una primera que tiene como propósito fundamental inducir o garantizar la formación de una mayoría parlamentaria que facilite la formación o el ejercicio de las funciones de gobierno. Este principio de representación política se corresponde normalmente con las fórmulas de representación por mayoría pero, como se subraya más adelante, no las presupone necesariamente.

- Una segunda cuyo propósito fundamental es el de reflejar o expresar, con la mayor exactitud posible, las preferencias del electorado en la conformación de los órganos parlamentarios. Este principio de representación política suele corresponderse a su vez con las fórmulas de representación proporcional, pero tampoco las presupone necesariamente.

Explicitada y asumida esta diferencia, es posible sostener que el principio de representación política que un (todo) sistema electoral busca satisfacer o asegurar es más pertinente y trascendente que el de la fórmula de decisión que se puede aplicar para convertir los votos en escaños, especialmente si se busca determinar su lógica e intencionalidad política o bien evaluar su funcionalidad, rendimiento o eficacia política. Ofrece también una serie de ventajas adicionales para la caracterización, evaluación y contrastación de los sistemas electorales. La primera implicación importante que resulta de la adopción del principio de representación política estriba en que desde el momento mismo en que sólo admite dos posibilidades alternativas, la diferenciación y clasificación que sobre esta base se puede establecer entre los sistemas electorales asume un carácter bipolar o dicotómico que *no admite mixturas o soluciones híbridas*.

En efecto, al menos en el plano normativo o prescriptivo, un sistema sólo puede optar entre la formación de una mayoría parlamentaria o la proporcionalidad más exacta posible en la relación votos-escaños, pero no el de tratar de satisfacer ambos a la vez porque aunque en esencia *no son totalmente excluyentes* en el sentido de que la asunción de uno de ellos descarte total y definitivamente la posibilidad de que se verifique una situación o escenario en donde estén presentes los atributos deseables del otro principio, al menos es claro que *parten de premisas y tienden a dar lugar a consecuencias cualitativamente distintas en su lógica y funcionalidad concreta*.

De esta forma se resuelven algunos de los problemas que se presentan al momento de clasificar, pero sobre todo al tratar de evaluar el desempeño de un sistema electoral que combina las dos fórmulas de decisión utilizadas para convertir votos en escaños, es decir, cuando combina elementos del sistema de mayoría con otros del de representación proporcional. En rigor, desde la perspectiva del principio de representación política al que apunta todo sistema electoral, *resulta infundado e improcedente hablar de sistemas mixtos*, pues si bien es cierto que al nivel de la fórmula de conversión de votos en escaños se pueden mezclar elementos de ambos sistemas (como ocurre desde 1977 con el sistema utilizado para integrar la Cámara de Diputados en México), es claro que si el primado en térmi-

nos de clasificación y evaluación se sitúa en el nivel del principio de representación política, éste por su carácter bipolar o dicotómico no admite, como ya hemos dicho, mixturas o soluciones híbridas.

Sin embargo, como también ya se había dejado indicado, es enteramente posible que al nivel de las fórmulas utilizadas para convertir votos en escaños se combinen o complementen elementos de ambos sistemas, en el entendido de que esta mixtura, cuando se da, siempre trata de resultar compatible y funcional con el principio de representación política que está implícito en el diseño normativo del sistema, o que incluso en algunos casos es prescrito formal y expresamente por el ordenamiento constitucional.⁵

Por otra parte, la adopción del criterio de representación política para definir o diferenciar a los sistemas electorales tiene la virtud de fijar *un parámetro de validación distinto para cada uno de ellos*, el cual remite necesariamente en primer término a su grado de correspondencia con el propio principio de representación política. En consecuencia, evita o al menos previene oportunamente contra el sesgo que entraña toda tentativa de valorar el desempeño o eficacia política de cualquier sistema electoral de acuerdo con un *standard* o parámetro único (el nivel de proporcionalidad entre votos y escaños, por ejemplo), perdiendo de vista que desde este enfoque cada sistema debe ser evaluado, *prima facie*, sobre la base de su propio parámetro de referencia.

De esta forma y en contra de las líneas de análisis dominantes que con frecuencia tienden a evaluar el desempeño o consistencia de un sistema electoral a partir de su nivel de correspondencia con el principio/parámetro opuesto de representación política, queda claro que no es dable esperar, en rigor y primer término, que un sistema electoral guiado por el principio de representación proporcional satisfaga las expectativas funcionales que se deben alcanzar mediante un sistema de representación por mayoría

⁵ Nohlen refiere incluso que al menos en 11 países (Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Portugal y Suiza), el principio de representación política que debe cumplir el sistema electoral es especificado por la Constitución (1994: 99).

(formación de mayorías parlamentarias), o viceversa, que uno guiado por el principio de representación por mayoría exprese un alto grado de proporcionalidad en la relación votos-escaños.

En este sentido, el criterio fundamental para medir y evaluar la eficacia de un sistema que tenga como principio de representación política la formación de mayorías parlamentarias estables no puede ser el de su grado de proporcionalidad en la relación votos-escaños, sino aquel muy distinto relacionado con su capacidad para producir o formar mayorías parlamentarias. Es muy importante señalar que, en aras de su eficacia política, este principio de representación no sólo presupone sino que de hecho *tiende a estimular o imponer una relación de desproporcionalidad entre votos y escaños orientado a favorecer al partido (o incluso a los partidos) con mayor fuerza electoral*. Su verdadera lógica implica, y por tanto no debe provocar extrañeza, que el partido político con mayor porcentaje de votación tienda a ser retribuido de una u otra forma con los escaños requeridos para lograr una mayoría parlamentaria, especialmente en aquellos casos en que su nivel de votación se sitúa por debajo de la línea del 50 por ciento.

No obstante, es necesario prevenir contra la tentativa de entender la argumentación anterior de manera absoluta, es decir, como verificable en cualquier (toda) circunstancia y momento. En otros términos, habrá casos en que el cumplimiento del objetivo de representación política implícito o deliberadamente asumido por un sistema electoral enfrentará barreras objetivas infranqueables para su verificación, pues se está hablando de una lógica e intencionalidad política sujeta a imponderables (formato partidista, tendencias en la distribución del voto, etcétera) que *están fuera de la capacidad de regulación o control del sistema electoral propiamente tal*, por lo que no debe entenderse e interpretarse como un principio de validez absoluta. Y esta apreciación es válida por igual para el objetivo de representación política de mayoría y para el de representación proporcional.

Ahora bien, aunque como se ha indicado, el principio de representación política que apunta la formación de mayorías parlamentarias se corresponde normalmente con las fórmulas de mayoría, es necesario advertir

que, desde un punto de vista estrictamente procedimental, puede funcionar indistintamente con uno u otro tipo de fórmula para convertir los votos en escaños, incluso con una mixtura de ambos. Es decir, *ambas fórmulas o la mixtura de ellas poseen determinados componentes, recursos y modalidades susceptibles de ser manipuladas* (tamaño y tipo de las circunscripciones; barreras legales para contar con representación parlamentaria; asignación de escaños en varios niveles bajo criterios selectivos o excluyentes),⁶ *para que invariablemente produzcan el objetivo y efecto político deseado* (facilidad o garantía para formar mayorías parlamentarias).

A su vez, el parámetro fundamental para evaluar o valorar el desempeño o eficacia política de los sistemas guiados por el principio político de representación proporcional debe ser el *grado de correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños* obtenidos por cada partido o fuerza política, en el entendido de que esta relación debe expresar una proporcionalidad lo más exacta posible. A propósito de este tipo de sistemas, Dieter Nohlen subraya el hecho de que sus distintas variantes pueden cumplir “de manera muy diferente” con su objetivo de representación, por lo que no sólo advierte sobre la necesidad de “distinguir entre diferentes tipos” de representación proporcional, sino que expresa incluso sus dudas de que algunos sistemas de representación proporcional “concurden realmente con el objetivo de la representación expresado originalmente” (1994: 100).

De acuerdo con un estudio del propio especialista alemán, existen por lo menos cinco efectos diferentes que los sistemas electorales de representación proporcional pueden controlar (exclusión de partidos pequeños; ventajas para los partidos grandes; ventajas para el partido más grande; efecto de concentración en el sistema de partidos y promoción de la formación de una mayoría partidista), a partir de los cuales distingue tres

⁶ En relación a los diversos elementos o variables específicas que intervienen en la configuración de un sistema electoral y a la forma y términos en que pueden influir en sus resultados concretos, se pueden consultar en especial Lijphart (1994: 10-56); Nohlen (1994: 47-85), y Taagepera & Soberg Shugart (1989: 19-37).

subtipos básicos dentro de los sistemas de representación proporcional (1994: 102-105):

a) Los que aspiran a una *proporcionalidad lo más exacta posible*, es decir, aquellos que no buscan producir deliberadamente alguno de los efectos señalados. Dentro de esta categoría incluye a los sistemas electorales de Holanda e Israel.

b) Los que dificultan el acceso a los escaños parlamentarios y *provocan resultados desproporcionados que favorecen a los partidos más grandes*. A diferencia del subtipo anterior, los correspondientes a esta categoría tratan de producir todos los efectos referidos. Los sistemas electorales de España y Portugal corresponden a esta modalidad.

c) Los que dificultan el acceso a los escaños parlamentarios, pero *luego de eliminar a los partidos más pequeños distribuyen proporcionalmente los escaños entre los partidos restantes*. Esta modalidad de sistemas, entre los que se encuentran el alemán y el sueco, sólo propician la exclusión de los partidos pequeños y la concentración del sistema de partidos, pero no buscan favorecer a los partidos más grandes ni formar mayorías parlamentarias.

A la luz de las anteriores consideraciones, parece posible sostener dos argumentos a título de conclusiones preliminares:

- Un sistema electoral de mayoría guiado por el principio político de formación de mayorías parlamentarias puede, bajo determinadas circunstancias (circunscripciones binominales o trinominales o alta fragmentación del voto), producir resultados que lo acerquen al objetivo que buscan cumplir los sistemas guiados por el principio político de representación proporcional (alta correlación votos-escaños), pero *usualmente y salvo circunstancias excepcionales tenderá a producir resultados consecuentes con su lógica política* (formación de gobiernos o de mayorías parlamentarias).

- Un sistema electoral de representación proporcional guiado por el principio político de la mayor proporcionalidad posible tiene efectivamen-

te a su alcance y puede aplicar una serie de recursos y procedimientos (barreras legales, tamaño de las circunscripciones, varios niveles de asignación de escaños) susceptibles no sólo de alejarlo del efectivo cumplimiento de su propósito esencial, sino además de *producir resultados capaces de alterar o romper por completo su lógica* (excluir a partidos pequeños; favorecer a los partidos grandes, e incluso formar mayorías parlamentarias artificiales).

III. Implicaciones de la elección de un determinado sistema electoral

En materia electoral, es tan clásico como virtualmente irresoluble el debate acerca de las ventajas comparativas entre un sistema de mayoría y uno de representación proporcional.⁷ La razón genérica es relativamente fácil de determinar: la predilección por uno u otro sistema no sólo tiene que ver con posicionamientos y fundamentaciones de orden teórico-democrático, sino además y *fundamentalmente con valoraciones, cálculos e intereses de orden político* que, por regla general, están referidos a un contexto y a una correlación de fuerzas determinada, es decir, a las condiciones y exigencias propias y específicas de cada caso o situación en particular.

En otros términos, son los efectos o consecuencias políticas que se perciben o valoran como positivas u óptimas las que determinan la predilección de algún actor o fuerza política entre uno u otro sistema y, como es lógico asumir, tales percepciones y valoraciones están moldeadas no sólo por consideraciones de orden teórico, sino muy en especial por aquellas de orden estrictamente político.

En virtud de que excedería por mucho los propósitos de este estudio

⁷ Es necesario insistir en que tanto la caracterización y evaluación como el debate acerca de los sistemas electorales están normalmente referidos a su definición en términos de fórmulas para convertir votos en escaños. Por su carácter relativamente novedoso y heterodoxo, el criterio relacionado con su objetivo de representación política no suele considerarse en el grueso de la literatura especializada.

presentar una panorámica sobre el origen y el “estado del arte” que guarda este debate —que sin duda se relaciona con muchos otros componentes y aspectos de todo sistema político— y de que casi cualquier texto especializado ofrece material introductorio suficiente sobre este particular, en esta ocasión y para efectos del presente estudio nos limitaremos a considerar *únicamente los efectos e implicaciones políticas de los dos tipos de sistemas electorales* que resultan de la incorporación del criterio propuesto, *en términos de su funcionalidad o eficacia para la formación y ejercicio de las funciones de gobierno.*

Planteado el asunto en términos muy esquemáticos, tendríamos que un sistema electoral guiado por el principio de representación política de mayoría ofrecería la ventaja o tendría el efecto de *facilitar/garantizar la formación de mayorías partidistas que, bajo un régimen parlamentario, sería condición necesaria para formar gobierno y para otorgarle estabilidad y, bajo un régimen presidencial, sería condición necesaria para brindarle al Ejecutivo el respaldo parlamentario indispensable para gobernar*, obviamente en el entendido de que no se produzca un gobierno de mayorías divididas que, casi por definición, sería susceptible de suprimir tal ventaja comparativa o por lo menos de obstruirla seriamente.

Por su particular importancia presente y de futuro inmediato para el caso mexicano, detengámonos un momento, así sea brevemente, a examinar algunos aspectos relativos a esta última cuestión. Ya algunos teóricos y analistas han llamado la atención sobre una serie de nudos problemáticos relativos a los regímenes presidenciales que de alguna forma se conectan con la temática que venimos discutiendo. Nos interesa destacar dos en especial que ya, por ejemplo, están claramente delineados y abordados en una de las obras más recientes de Sartori, de donde las recuperamos directamente.

Primero, el hecho de que hoy en día las democracias han aceptado “el gobierno bajo la forma de la ley”, lo que significa que es “imposible gobernar” sin que las decisiones y políticas de gobierno se conviertan en leyes. Consecuentemente, la disponibilidad o construcción recurrente de los apoyos parlamentarios requeridos para aprobar leyes se ha convertido en un prerrequisito de gobierno, vale decir, de su funcionalidad, predictibi-

lidad y eficacia. Segundo, que si bien el aspecto anterior no deja de estar presente y plantearle dilemas a los gobiernos parlamentarios, en los de tipo presidencial se puede llegar a convertir en un problema neurálgico. Casi por definición, en un régimen presidencial está abierta la posibilidad de que se produzca un gobierno de mayorías divididas (el partido al que pertenece el Ejecutivo no controla la mayoría del Congreso) y, consecuentemente, está siempre latente el riesgo de que se produzca una confrontación de poderes que obstruya o paralice la función de gobierno (Sartori 1994; 176 y ss. También se puede consultar el segundo punto de esta problemática en Lujambio, 1994).

En rigor, el potencial conflictivo que supone y encierra la confrontación/parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo verificable bajo un formato de gobierno de mayorías divididas, es uno de los aspectos más problemáticos y controvertidos de todo régimen presidencial,⁸ potenciado en la medida en que los textos constitucionales no suelen prever o incorporar métodos flexibles para resolver este tipo de conflictos, o cuando lo hacen son generalmente complejos, altamente técnicos, legalistas, e incluso de dudosa legitimidad democrática (Lujambio, 1994: 80).

Volviendo sobre la comparación entre los efectos y consecuencias políticas entre los sistemas electorales, tendríamos que, en contrapartida a los basados en el principio de representación política de mayoría, los guiados por el principio de representación proporcional si bien reportarían algunas

⁸ Aunque la discusión acerca de las ventajas comparativas régimen presidencial-régimen parlamentario no es del todo novedosa, no hay duda que retomó nuevos bríos y una inusitada importancia, al menos desde una perspectiva académica, a finales de la década de los ochenta y a propósito de una serie de reflexiones y posicionamientos del politólogo español Juan J. Linz, quien cuestiona fuertemente las presumibles vulnerabilidades e incapacidades de los regímenes presidenciales, muy en especial para preservar la institucionalidad, estabilidad y gobernabilidad democrática, y termina abogando por su conversión al parlamentarismo como nuevo paradigma de la institucionalidad democrática. Por decir lo menos, parecen desmesuradas y muy sobresimplificadoras las lecturas y propuestas que pretenden reducir al estricto plano jurídico-institucional la compleja problemática relacionada con la consolidación democrática y un desempeño gubernamental eficiente (gobernabilidad). En todo caso, una muy apretada síntesis sobre las principales posiciones involucradas en el debate presidencialismo vs parlamentarismo se puede encontrar en Meaglia (1996).

ventajas o virtudes nada desdeñables (entre ellas una mayor capacidad expresiva y representativa de la dinámica social y de los consecuentes cambios en la correlación de fuerzas políticas, así como la de promover compromisos, negociaciones y acuerdos de carácter inclusivo/pluripartidista), es claro que *su lógica no implica ni presupone la formación de mayorías parlamentarias monocolores* capaces de garantizar la formación y estabilidad (sistema parlamentario), o la funcionalidad y certidumbre (sistema presidencial) en el ejercicio de gobierno.

Escudriñando el asunto desde otro ángulo, tendríamos que un sistema electoral guiado por el principio de representación política de mayoría parte de la premisa de tratar de premiar o retribuir a la primera fuerza electoral (partido o coalición) con los escaños suficientes para alcanzar la mayoría parlamentaria y poder así formar o ejercer las funciones de gobierno, considerando sobre todo el caso de que no logre la votación requerida para tal efecto.

En contrapartida, uno guiado por el principio de representación política de mayor proporcionalidad parte de la exigencia de que, para estar en condiciones de formar gobierno y/o brindarle el apoyo requerido al gobierno para ejercer el poder, la primera fuerza electoral debe alcanzar un nivel de votación si no superior o equivalente al menos lo más cercano posible a la mayoría absoluta, pues de otra suerte se verá obligado a formar alianzas para poder formar gobierno o aprobar leyes.

En suma, en la medida en que la elección entre ambos sistemas dependa fundamentalmente del criterio de funcionalidad política para la formación o ejercicio de gobierno (certidumbre y eficacia), es claro que la elección favorecería a uno basado en el principio de representación política de mayoría.

Es necesario insistir en que para los propósitos de este documento no sólo se ha privilegiado sino que de hecho se ha considerado exclusivamente la ventaja o efecto que en términos de funcionalidad político-institucional (capacidad de formar gobiernos o facilitar el ejercicio del poder) puede ofrecer cada uno de los dos tipos de sistema electoral en lisa, en el entendido de que éste es sólo uno de las múltiples propósitos o cometidos que gravitan en la elección e intencionalidad de un determinado sistema.

IV. Lógica que ha determinado la dinámica de cambio del sistema mexicano electoral para integrar la Cámara de Diputados en México

Como requisito previo y recurso indispensable para valorar en sus justos términos la dinámica de cambio (adecuaciones e innovaciones) que ha experimentado el sistema electoral para integrar la Cámara de Diputados en nuestro país (apartado V), pero sobre todo para discernir algunas de las potenciales implicaciones y retos que le puede plantear al proceso de redefinición de las reglas de juego político que se encuentra en curso (apartado VI), se torna necesario considerar y dar cuenta de un elemento clave: el relativo a la lógica política que ha estado determinando y orientando esa dinámica de cambio.

A este respecto, sostenemos que la dinámica de cambio que ha experimentado el sistema electoral para integrar la Cámara de Diputados, especialmente a partir de 1977, termina condensando y reflejando, a pequeña escala y en su justa proporción, el largo y complejo derrotero que ha seguido el proceso de apertura y democratización del régimen político subsistente, es decir y mejor aún, la reforma del sistema electoral (como la del conjunto todo de normas, instituciones y procedimientos que regulan las contiendas y los actos eleccionarios) no sólo es indisociable sino que en cierto sentido *sólo resulta inteligible a la luz del proceso de transformación del régimen político subsistente* y, consecuentemente, de los posicionamientos y expectativas a que este último ha dado lugar.

Situado el problema bajo esta óptica, son cuatro las implicaciones o consecuencias concretas relacionadas específicamente con la temática que nos ocupa las que nos interesaría enfatizar en esta ocasión, en el entendido de que guardan entre sí una estrecha interrelación. Primera, en virtud de que el régimen político subsistente se estructura y desarrolla bajo el formato de un sistema de partido hegemónico en condiciones de muy baja competitividad que implican el virtual descarte de posibilidades de alternancia en el poder, el debate a propósito de los principios y fórmulas para

integrar la Cámara de Diputados no podía darse en términos de (reducirse a) las virtudes y potencialidades intrínsecas de los sistemas electorales en sí, sino en función de percepciones, concepciones e intereses cuyo *eje de definición y ordenación es el relativo a la naturaleza del sistema político y sus perspectivas de cambio* (ritmo, secuencia y orientación).

En otros términos, las exigencias de cambio a propósito del sistema electoral de referencia, como el de muchos otros temas que directa o indirectamente se conectan con la naturaleza del régimen político mexicano, han tenido que *privilegiar imperativos relativos a su apertura y democratización*, y no a su funcionalidad y eficacia, precisamente porque la base de la que se parte tiene que ver con la necesidad de transformar sus reglas fundamentales de operación (acceso, distribución, ejercicio y fiscalización del poder político) y remite a una correlación de fuerzas que sólo muy lentamente y en medio de extremas dificultades (en parte también como resultado de ellas) se ha ido modificando en favor de su gradual democratización.

Segunda implicación: la extrema gravitación del factor anterior no podía dejar de tener consecuencias importantes en el posicionamiento específico de las principales fuerzas políticas involucradas en el debate a propósito de las reglas para integrar la Cámara de Diputados. En última instancia, terminaría por *organizar el debate en torno a dos núcleos fundamentales de posiciones*. Planteado en términos un tanto esquemáticos que quizá pasarían por alto algunas diferencias importantes de matiz, pero permitirían captar la sustancia del problema, tendríamos que en un lado del debate se alinearían posiciones de las fuerzas políticas (el gobierno y el PRI, principalmente) interesados en preservar, dentro de la dinámica de cambio del sistema electoral, aquellos dispositivos y componentes capaces de facilitarles o garantizarles la continua reproducción de su lógica de dominación política, incluso en condiciones de creciente competitividad interpartidista y de quiebre del formato de partido hegemónico.

Vale decir, la posición negociadora de las fuerzas del régimen no es insensible (así sea por imperativos de permanencia, estabilidad o legitimidad) a las exigencias de cambio, pero invariablemente tratará de que su conversión en reglas concretas no llegue al punto de vulnerar el sistema

de fortalezas y casamatas que, al menos en el plano jurídico-institucional, garantiza su condición de fuerza mayoritaria. No obstante que la correlación de fuerzas político-electorales a nivel nacional ha experimentado importantes acomodados en los últimos tiempos, es claro que ésta siempre le ha permitido al régimen *negociar desde una posición privilegiada, aunque cada vez menos sólida*. Lógicamente, este hecho siempre ha gravitado de manera determinante en el ritmo, contenido y orientación de la dinámica de cambio.

Los posicionamientos alternos en este debate, tendencialmente bipolar, estarían representados, en mayor o menor medida, por las distintas formaciones partidistas opositoras⁹ interesadas en reivindicar mayores espacios de presencia y representación parlamentaria, a partir de la exigencia de incorporar fórmulas que procuraran una mayor proporcionalidad o, lo que no necesariamente equivale a lo mismo, que atemperaran y limitaran los márgenes de eventual sobrerrepresentación de la fuerza de mayoría.

Sin dejar de reconocer la existencia de importantes, y acaso irreductibles, diferencias entre las fuerzas que se alinearían bajo la posición precedente, sería posible sostener como acerto de validez general que sus exigencias y propuestas en torno a la integración de la Cámara han sido entendidas fundamentalmente como una posibilidad de conquistar mayores espacios de representación política, que fortalecen a su vez su capacidad de interlocución y negociación frente al gobierno, pero también en algunos casos como una plataforma a partir de la cual intensificar sus esfuerzos para tratar de romper con el férreo monopolio partidista monocolor del poder e impulsar la democratización del sistema.

⁹ Desde luego, las exigencias de cambio (apertura y democratización) a propósito no sólo de las reglas para integrar la Cámara de Diputados, sino del régimen político y del sistema electoral en su acepción amplia, no son privativos de algunos partidos políticos opositores. Dentro del mismo régimen pero sobre todo al margen de las estructuras partidistas, es decir, de lo que se ha dado en denominar de manera tan indiscriminada como confusa "sociedad civil", ha habido una muy amplia constelación de organismos, asociaciones, académicos y líderes de opinión que han hecho importantes aportes a este respecto. Sin embargo, se debe tomar muy en cuenta que al menos en lo que concierne a la conversión y expresión de tales cambios en mandatos legales, las únicas fuerzas con posibilidades de intervenir activa y directamente son precisamente los partidos políticos que cuentan con representación parlamentaria.

Tercera consecuencia. Aunque es posible advertir que ya en el fondo de este debate están implícitos y objetivados los fundamentos de los dos principios alternativos de representación política (formación de mayoría parlamentaria o alta proporcionalidad en la relación votos-escaños) que puede cumplir un sistema electoral, se debe insistir en el argumento de que, por el contexto, la forma y los términos en que se ha tenido que dar el debate de referencia, su eje estratégico y ordenador ha sido el relativo a las exigencias y expectativas de desmontaje/transformación del régimen político aún prevaleciente y no, por las mismas razones, a uno que remita al plano de los arreglos jurídico-institucionales capaces de garantizar la funcionalidad y eficacia en la función de gobierno (gobernabilidad),¹⁰ aunque este último sea ya el que —al menos a últimas fechas y como resultado de los riesgos y dilemas que empieza a perfilar una nueva correlación de fuerzas—, fundamente y oriente explícitamente la posición negociadora de las fuerzas del régimen.

De la lógica del argumento anterior se desprendería a su vez otra importante implicación, la cuarta, para el tema que nos ocupa. El hecho de que las exigencias en favor de una mayor proporcionalidad (en algunos casos incluso de la mayor posible) en la relación votos-escaños se haya constituido en *uno de los parámetros privilegiados para medir o determinar el nivel de apertura o democratización del sistema electoral* (tanto en la acepción restringida que hemos venido utilizando, como incluso

¹⁰ Aunque algunos de los autores que se han abocado al estudio y reflexión sobre los problemas de gobernabilidad en los sistemas políticos contemporáneos, advierten sobre las complicaciones que plantea el uso multívoco e indiscriminado de este término (Flisfisch, 1989), derivado en gran medida de la dificultad por establecer bases de consenso acerca de la naturaleza, dimensión y especificidad de su objeto de estudio, lo que parecería estar relativamente fuera de duda es que su operacionalidad tiene que ver con los atributos de legitimidad, rendimiento y eficacia de un sistema político (Alcántara, 1994 y Arbós y Giner, 1993). Desde esta perspectiva, aquí se sostiene que al menos en el plano jurídico-institucional existe una dimensión que conecta directamente la elección, diseño e intencionalidad de un sistema electoral (objetivo de representación política), con la funcionalidad y eficacia de la acción de gobierno. Concretamente, el marco y términos de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en un sistema presidencial pueden estar condicionados por la configuración del sistema electoral utilizado para integrar los órganos parlamentarios. Para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio se sugiere muy en especial la obra de Alcántara.

en su acepción amplia o genérica). Esta línea de pensamiento es sostenible y comprensible en la medida que se *conecta y deriva de los referentes histórico y político-contextuales* que guían el proceso de transformación del régimen prevaleciente: en el pasado inmediato y aun en el momento actual privilegiar un objetivo político distinto al de la mayor proporcionalidad, específicamente el relativo a la formación de mayorías parlamentarias, lisa y llanamente significaría dejar la puerta abierta para que se mantuviera el posicionamiento favorable del partido aun mayoritario.

Si no se tuvieran claros los referentes anteriores, el nexo que de alguna manera se ha establecido entre una mayor proporcionalidad en la relación votos-escaños y el grado de democratización del sistema electoral (otra vez en su doble acepción), sería muy vulnerable desde un enfoque estricta o predominantemente teórico del problema, pues llevaría a afirmar que un sistema electoral sólo es democrático (justo o equitativo) en la medida en que está guiado por el principio de representación política que busca expresar una proporcionalidad lo más exacta posible entre votos y escaños. Como ya se trató de mostrar con anterioridad, éste no es el único objetivo de representación política que puede guiar el proceso de elección, diseño y estructuración de un sistema electoral, porque resulta igualmente válido y legítimo aquel orientado a la formación de mayorías parlamentarias.

V. Breve recuento y valoración de los principales cambios que ha experimentado el sistema

Antes de presentar un recuento y valoración, así sea obligadamente sintético, acerca de los principales cambios que ha experimentado el sistema que se ha utilizado para integrar la Cámara de Diputados a partir de 1963 (fecha en que se introdujo la primera modificación a la elección directa que por el principio de mayoría relativa se venía utilizando invariablemente desde 1912), es necesario explicitar una serie de planteamientos y consideraciones que subyacen en y orientan su presentación.

Primera: el sistema o, si se prefiere y quizá con mayor propiedad, los sistemas¹¹ que se han utilizado para integrar la Cámara de Diputados, corresponden sin duda, recuperando el criterio clasificatorio sugerido anteriormente, a los del tipo que tienen como propósito fundamental *facilitar o garantizar la formación de mayorías parlamentarias*. Incluso, por lo menos, las disposiciones constitucionales y legales introducidas en 1986 y 1989-1990, lo prescriben explícitamente, tal como se advertirá más adelante.

Segunda: sin embargo, contra lo que pudiera fácilmente suponerse o esperarse, la evidencia empírica disponible indica que el sistema electoral *no parece haber sido, en rigor, un factor decisivo para el cumplimiento de un objetivo de representación tal*, esto es, para la formación de mayorías parlamentarias (necesariamente artificiales si fueran producto exclusivo del sistema), en la medida en que éste ha sido, por así decirlo, un atributo intrínseco a la lógica y reproducción de un sistema político sustentado en un formato de partido dominante en condiciones de muy baja competitividad, que sólo muy recientemente ha dado lugar a uno de partido mayoritario, hoy sostenido con alfileres en condiciones de creciente competitividad.

Para evitar equívocos es necesario subrayar que no se está sosteniendo

¹¹ A estas alturas conviene aclarar y precisar que se ha utilizado preferentemente el término sistema electoral (en singular) para hacer referencia genérica, casi siempre dentro de la acepción restrictiva que se adoptó desde el inicio de esta exposición (ver nota 2), al *corpus* de disposiciones y arreglo jurídico-institucionales con base en los cuales se ha determinado y operacionalizado la integración de la Cámara de Diputados, prescindiendo de considerar el problema conceptual y metodológico que plantea la incorporación de múltiples y en ocasiones drásticas transformaciones en algunos de los componentes que lo configuran e inciden en su desempeño (efectos políticos). Es decir, del problema que se plantea en el momento en que se introducen reformas que afectan el formato y componentes específicos de un sistema dado (tamaño y distribución de las circunscripciones electorales; umbrales de votación requeridos, en ocasiones, para participar en la asignación de escaños, y variaciones en el número de escaños que conforman un órgano electivo colegiado, por ejemplo), y que consiste en determinar cuál debe ser la magnitud, intensidad y orientación de tales cambios para hablar en rigor y con propiedad de que ha surgido un sistema electoral cualitativamente diferenciado del que le sirvió como referente o, planteado en el sentido inverso, qué propiedades o atributos debe conservar para que se pueda hablar de su permanencia y continuidad. El caso mexicano es especialmente ilustrativo de esta problemática, que por cierto no deja de tener implicaciones analíticas, pero que extrañamente no ha sido objeto de especial atención por parte de los especialistas en materia político-electoral. En todo caso, se puede encontrar una reflexión y propuesta sobre el particular en Lijphart (1994: 7-14).

que el sistema electoral haya carecido de importancia, incluso decisiva, en el proceso de arraigo y consolidación del formato de partido dominante, sino simplemente que no fue el factor clave para producir las mayorías parlamentarias consecuentes.

En abono de lo anterior, un breve ejercicio estadístico sobre los índices de correlación entre votos y escaños que a propósito de la integración de la Cámara de Diputados ha registrado el PRI en los 18 procesos electorarios verificados entre 1943 y 1994 (gráfica 1), nos muestra que aunque existe una tendencia decreciente en sus niveles de votación, en todos los casos ha alcanzado registros superiores al 50 por ciento. En consecuencia, el sistema electoral, o si se prefiere los sistemas electorales que se han utilizado durante este periodo, le han significado mayores o menores índices de sobrerrepresentación (con la única excepción de 1964 donde tuvo una subrepresentación del 3 por ciento), pero en ningún caso la formación de una mayoría parlamentaria artificial.

Incluso si el asunto se ponderara no en términos de mayoría absoluta (aprobación de leyes y decretos), sino de mayoría calificada (aprobación de reformas constitucionales) en el control de la Cámara, tendríamos que el sistema electoral sólo le reportó un beneficio tangible en 1985, cuando con menos del 65 por ciento de la votación nacional se alzó con más del 72 por ciento de los escaños, es decir, el sistema electoral le retribuyó artificialmente una mayoría calificada para modificar la Constitución. Desde luego, las estadísticas electorales se pueden tomar y leer con las reservas que se quiera, pero para el asunto que aquí nos interesa sostener resultan suficientemente indicativas.

Tercera: quizá lo más relevante de la dinámica de cambio que ha experimentado el sistema electoral reside en el hecho de que no sólo el régimen ha mostrado una *enorme capacidad para resguardar los atributos y propósitos fundamentales que se han objetivado en el sistema*, sino también que tal dinámica ha sido aprovechada para coadyuvar de manera significativa al logro de objetivos de relegitimación del régimen político y del sistema electoral. Vale decir, así como las fuerzas políticas opositoras han perseverado tenazmente en su exigencia de desmontar/transformar la naturaleza y orientación del régimen político, y bajo esta tesitura le han

conferido particular importancia a lograr una mayor proporcionalidad en los principios y fórmulas para integrar la Cámara de Diputados, en la misma medida las fuerzas del régimen han mostrado una gran capacidad y habilidad no sólo para poner a salvo los componentes del sistema que les permiten, así sea con márgenes cada vez más restringidos, la preservación/reproducción de su lógica de dominación política, al menos en términos de composición y correlación de fuerzas en la Cámara de Diputados y sobre la base de determinadas condiciones de competencia político-electoral. También esa capacidad se ha expresado en la utilización de la dinámica de cambio que ha experimentado el sistema electoral para promover procesos de legitimación y relegitimación del régimen político y del sistema electoral en su acepción amplia.

Por último, plantear que al menos en lo que concierne a la capacidad del sistema electoral para producir un objetivo de representación política direccionado en el sentido de garantizar la formación de mayorías parlamentarias, las adecuaciones e innovaciones incorporadas como resultado de la reforma constitucional de 1996 plantean serias interrogantes. Pero antes de discutir este punto y como necesario preludio para apreciar y discernir algunas de sus potenciales implicaciones, presentaremos un muy sucinto recuento y valoración de cambios que ha experimentado el sistema a partir de 1963.

Por principio de cuentas, parece estar fuera de cualquier duda mayor que el hecho de que hasta 1963 se haya mantenido intacto un sistema electoral para integrar la Cámara de Diputados sustentado única y exclusivamente en el principio de mayoría relativa para la adjudicación de todos los cargos en disputa, fue un factor que sin duda coadyuvó efectivamente a la implantación, arraigo y prolongada reproducción de un sistema de partido hegemónico. Tarea a su vez facilitada por la larga prevalencia de condiciones de muy baja competitividad interpartidista.¹²

¹² Para un análisis particularmente profundo e incisivo sobre la estrecha interrelación que se establece entre la naturaleza del régimen político, el sistema electoral, el sistema de partidos y las condiciones de la competencia político-electoral desde el nacimiento del régimen pos-revolucionario hasta 1988, véase Molinar (1991).

Para captar la esencia de este planteamiento, baste con tener en cuenta que la lógica que mueve a todas las fórmulas de mayoría uninominales es la de “el ganador se lleva todo” y todos los derrotados quedan excluidos de cualquier posibilidad de participar en la formación y ejercicio del poder político.

Si esta fórmula se aplica reiteradamente en un sistema de partido dominante y de condiciones de baja competitividad, es relativamente fácil predecir sus resultados en términos de representación política. Uno a guisa de ejemplo, de casi 1 100 diputados federales que se eligieron entre 1943 y 1961, el PRI obtuvo más de 1 050 (dato que se puede derivar fácilmente de la información contenida en la gráfica 1).

La reforma constitucional y legal de 1963 introduce un primer ajuste en el sistema al crearse la figura de las diputaciones de partido,¹³ que además de cumplir con el propósito expreso de conceder amplias facilidades de acceso y representación parlamentaria a los pequeños partidos opositores que venían concurriendo regularmente las contiendas electorales (acceso muy difícilmente asequible por la vía del triunfo por mayoría uninominal a nivel distrital, como ya se ha indicado), también permitió subsanar algunos de los problemas de credibilidad y legitimidad que el sistema empezaba a manifestar ya desde finales de la década de los cincuenta (Molinar, 1991: 64-66).

De acuerdo con las disposiciones jurídicas entonces adoptadas, todo partido que obtuviera el 2.5 por ciento de la votación nacional (siempre y cuando no se adjudicara 20 o más triunfos de mayoría) tendría derecho a que se le asignaran cinco diputados de partido, y uno más por cada 0.5 por ciento adicional, pero hasta un máximo de 20. Con una reforma de 1972 se ampliaron las facilidades para el acceso y representación parla-

¹³ Una visión jurídica sobre la evolución del sistema representativo en México de 1917 a 1986, que naturalmente le confiere una especial atención a los cambios introducidos en el sistema electoral para integrar la Cámara de Diputados, se puede consultar en Andrea Sánchez (1987). En el mismo texto, hay materiales interesantes para quienes tengan interés en acceder a una visión panorámica sobre la evolución de las instituciones electorales en México de 1812 a 1986.

mentaria de las minorías, al reducirse al 1.5 por ciento el umbral de votación requerido para tener derecho a las diputaciones de partido y extender hasta 25 el máximo con el que se podría beneficiar un partido.

Desde luego, esta relativa apertura y flexibilización del sistema *no le representaba absolutamente ningún riesgo o problema al formato de partido dominante y sí le reportaba beneficios tangibles al régimen*. Incluso, planteándolo en términos coloquiales, el pastel no se repartía más equitativamente, sino que se hacía más grande para generar excedentes a repartir. Además, se mantenía intacto el mecanismo (principio de mayoría relativa) que permitía la asignación de cuotas de poder dentro del partido dominante y, por tanto, aseguraba sus consecuentes efectos de lealtad y disciplina partidista. Dentro de un partido donde la obtención de la nominación equivale virtualmente a una garantía de triunfo hay muy pocas razones o motivaciones para la indisciplina o el disenso.

La reforma constitucional y legal de 1977 también responde a imperativos y cumple objetivos de relegitimación del régimen político y del sistema electoral, pero esta vez frente a problemas y dilemas de mucha mayor envergadura, cuyo adecuado dimensionamiento requiere sin duda una lectura e interpretación “de época” que permita apreciarla en todo su significado y trascendencia. En lo que concierne específicamente al sistema para integrar la Cámara de Diputados, introduce ahora sí modificaciones significativas al adoptarse por vez primera en nuestro país una fórmula de representación proporcional para la repartición de escaños pero como complemento de la fórmula de mayoría relativa, que se mantiene como dominante. A partir de entonces cobra carta de naturalización su caracterización como un “sistema mixto con componente mayoritario dominante”, que obviamente hace referencia y caracteriza a las fórmulas de decisión para convertir votos en escaños.

Con las nuevas reformas, se fija en 300 el número de diputados que han de ser electos por el principio de mayoría relativa¹⁴ (que se mantiene hasta la fecha) y se ordena la distribución de 100 diputaciones de repre-

¹⁴ Hasta antes de la reforma de 1977 el número de diputados y, consecuentemente, de los distritos uninominales donde eran electos dependía de los resultados del censo de población.

sentación proporcional entre los partidos que obtuvieran al menos el 1.5 por ciento de la votación nacional, siempre y cuando logaran, en su caso, menos de 60 triunfos de mayoría. Es claro que en la reconfiguración del sistema se *asume como presupuesto la prevalencia del formato de partido dominante y que el objetivo subyacente de representación política (formación de mayoría parlamentaria) ni siquiera está a discusión.*

Así, a la oposición se le garantiza anticipadamente una cuota de representación equivalente por lo menos a los 100 escaños de representación proporcional, es decir, el 25 por ciento del total, en el entendido implícito de que difícilmente estará en condiciones de ir mucho más lejos de ese nivel de representación por la vía de las diputaciones de mayoría, que siguen siendo consideradas como un coto de caza casi exclusivo o privilegiado del partido dominante. No obstante, es interesante hacer notar que por la forma y términos en que se determina la asignación de los escaños de representación proporcional (exclusividad de las minorías), se habrá de incorporar de manera casi imperceptible el primer antecedente o vestigio de un elemento que, además de prescribirse como mandato constitucional en 1986, terminará constituyendo un rasgo sui géneris del sistema electoral mexicano: limitar jurídicamente el nivel máximo de representación de la fuerza política de mayoría.

La valoración de estos cambios sería muy incompleta si no se toma en cuenta que la reforma implicó también, entre muchos otros cambios significativos, una auténtica apertura del espectro partidista (Molinar, 1991). Y éste no es un dato exento de relevancia. No sólo se trató de facilitar el acceso y representación de las formaciones partidistas preexistentes, como había ocurrido con la reforma anterior (diputaciones de partido), sino además y fundamentalmente de reconocer e incorporar a las fuerzas políticas emergentes o aquellas que hasta entonces habían estado excluidas, por voluntad propia o por decisión del poder, del juego político-institucional.

En cierto sentido podría decirse que con esta reforma se incubaba, así sea sólo en su estado embrionario, un régimen de partidos políticos que, sustentado y acompasado en las profundas y vertiginosas transformaciones que experimentará la sociedad mexicana en las décadas siguientes, y muy en especial en sus proyecciones a nivel socio-político, no tardará

mucho en manifestar sus potencialidades y virtualidades. Sin embargo, no se debe perder de vista que la reforma *sigue teniendo como eje ordenador la continuidad y fortaleza casi incontestable del partido dominante* y que el régimen vuelve a dar muestra de su capacidad de adaptación a las dinámicas y exigencias de cambio que se acentúan a partir de la década de los setenta.

La reforma constitucional de 1986 y las adecuaciones que le suceden a nivel de legislación reglamentaria (el *Código Federal* sustituye a la *Ley Federal de Organismos Políticos y Procesos Electorales* de 1977), bajo las que subyacen muy importantes transformaciones en el proyecto económico del régimen que no tardarán mucho en producir significativos efectos y alteraciones en los distintos planos del orden social, pero muy especialmente en la correlación de fuerzas políticas que había imperado en el país por casi seis décadas, tendrán otra vez una muy especial incidencia en el sistema para integrar la Cámara de Diputados. De hecho, se puede hablar de una cirugía reconstructiva por su magnitud, contenido y orientación.

Más aún, si en algún momento se puede reconocer con relativa facilidad la existencia de elementos e indicios tangibles a partir de los cuales sostener la tesis de que se está en *presencia de arreglos y operaciones de "compleja ingeniería electoral"*, no hay duda que las disposiciones entonces incorporadas ofrecen ya una base sólida y consistente. Con todo, no puede dejar de advertirse que muchos de los presupuestos, cálculos y previsiones que posiblemente hayan motivado y orientado la adopción de tales arreglos y operaciones por parte del régimen, revelarían en los comicios federales de 1988 severas insuficiencias y limitaciones.

Por principio de cuentas se amplía de 100 a 200 el número de diputaciones adjudicables por el principio de representación proporcional, con lo que el total de escaños se incrementa a 500. En contrapartida, se suprime la disposición que le impedía al partido que obtuviese 60 o más diputaciones de mayoría participar en la asignación de escaños de representación proporcional, es decir, se hace extensivo al PRI el derecho de participar en su repartición. Sin embargo, también se tiene que por primera vez se incorpora una disposición (mandato constitucional) que *fija explícitamente*

un límite máximo de representación a la fuerza de mayoría, al referirse a que ningún partido político podrá contar con más de 350 diputados electos por ambos principios, es decir, el 70 por ciento del total.

Aunque mucho se pregonaba entonces, no sin cierta razón, que la imposición de este límite implica un mayor reconocimiento a la creciente pluralidad política de la sociedad y una ampliación de los niveles de representación de las formaciones partidistas con arraigo en el electorado (el umbral de representación se mantiene en 1.5 por ciento), al garantizar de antemano que las fuerzas minoritarias contarán con un mínimo de 150 escaños (especialmente de representación proporcional), el dato que se omite señalar es que no implica, al menos en principio y desde un punto de vista normativo, *mella alguna en la capacidad/posibilidad del partido dominante por obtener la mayoría calificada requerida para modificar por sí mismo el texto constitucional*.

Ahora bien, desde la lógica de argumentación que nos interesa sustentar en especial, lo más ilustrativo y relevante de las reformas entonces introducidas reside en el arreglo y disposición de una serie de reglas en las que *no sólo subyace sino que incluso se enuncia ya explícitamente el propósito de asegurar a toda costa la formación de una mayoría parlamentaria absoluta*, es decir, de garantizar que en el supuesto de que el partido político con el mayor nivel de votación no alcance, ya sea por su nivel de votación o por el número de triunfos de mayoría, los escaños requeridos para detentar la mayoría absoluta en la Cámara, ésta invariablemente le sea retribuida por la vía de los escaños de representación proporcional.

Así tenemos que conforme a lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución y el 208 del *Código Federal Electoral*, no tendrá derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional el partido que obtenga el 51 por ciento o más de la votación nacional, y su número de constancias de mayoría represente un porcentaje del total de la Cámara igual o superior a su porcentaje de votos; o bien que obtenga menos del 51 por ciento de la votación y su número de triunfos de mayoría sea igual o mayor a la mitad más uno de los escaños de la Cámara. Es decir, los únicos supuestos en que la fuerza de mayoría no tiene derecho a

participar en la asignación de escaños de representación proporcional, son aquellos en los que independientemente de su nivel de votación, ésta le haya resultado ya suficiente para obtener los triunfos de mayoría suficientes para detentar la mayoría absoluta de la Cámara, esto es, un mínimo de 251 de los 300 escaños de mayoría en disputa.

¿Y qué ocurre si un partido obtiene el 51 por ciento o más de los votos, pero sus escaños de mayoría relativa le representan un porcentaje inferior sobre el total de la Cámara, es decir, si no alcanza por esta sola vía la mayoría absoluta? Ocurre que la ley ordena que tendrá derecho a participar en la distribución de diputaciones de representación proporcional hasta que la suma de diputados obtenidos por ambos principios representen el mismo porcentaje de votos, esto es, hasta contar por lo menos con 255, que obviamente le significan la mayoría absoluta.

Por supuesto, habiéndose ya hecho tan complejos arreglos y cálculos, no podía quedar fuera el supuesto en que ningún partido obtuviera el 51 por ciento, ni ninguno alcanzara con sus triunfos de mayoría la mitad más uno de los escaños de la Cámara. En este caso se dispone que al partido con más triunfos de mayoría (y no al más votado por cierto), le sean asignados los diputados de representación proporcional “hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara”. Estamos en presencia de una *previsión extrema y absoluta para asegurar la formación de una mayoría parlamentaria artificial*.

Con todo lo que los arreglos anteriores implicaban, no hay duda que en el momento que se pactan y aprueban difícilmente se hubieran encontrado sólidos asideros para anticipar (no hablamos de un simple ejercicio de imaginación o especulación) lo que ocurriría en los comicios federales de 1988. Para prever una alteración tan drástica en la correlación de fuerzas político-electorales que había imperado en el país. Para no ir muy lejos, el PRI pierde por vez primera en su historia la mayoría calificada de la Cámara de Diputados necesaria para introducir reformas al texto constitucional. Curiosamente su nivel de votación, pero sobre todo sus triunfos de mayorías, se sitúan en un punto tal que aunque le resultan suficientes para alcanzar la mayoría absoluta para el control de la Cámara, no le permiten obtener beneficio significativo alguno de la compleja red protectora

que se había tejido sobre la base del sistema electoral. Sólo recibe 27 diputaciones de representación proporcional, que sumadas a las 233 de mayoría, le significan apenas el 52 por ciento del total de los escaños.

Además, la naturaleza y resultados de los comicios federales de 1988 desatan tales controversias y conflictos (que seguramente se tienen demasiado presentes como para ser recreados), que no parece desmesurado concluir que con ellos no sólo las normas, instituciones y procedimientos electorales (sistema electoral en su sentido amplio), sino incluso y fundamentalmente el régimen político y la intrincada red de alianzas e intereses que ha tejido a nivel sistémico, conoce su más evidente y flagrante crisis de credibilidad y legitimidad. Entre muchas otras cosas, se torna *imperativa una profunda reforma del sistema eleccionario que responda a las exigencias y expectativas de cambio en sentido democrático* (arraigo y fortalecimiento de un verdadero régimen de partidos; mayor pluralidad en la integración de los órganos de representación nacional; limpieza, transparencia e imparcialidad en la organización y procedimientos eleccionarios). Hubiera sido suicida ir a otros comicios federales sin una reforma a fondo.

La respuesta no se hizo esperar, con la variante inédita y no carente de relevancia, de que esta vez no sólo para pactar sino sobre todo para aprobar reformas de orden constitucional, la nueva correlación de fuerzas obligaba necesariamente a la formación de alianzas y consensos pluripartidistas. Es bien sabido que el PAN se convierte en aliado e interlocutor privilegiado y que, por decir lo menos, hay una manifiesta hostilidad hacia el entonces recién constituido PRD, que en tanto tercera fuerza política a nivel nacional quedará sistemáticamente excluido del nuevo juego de poder e influencias que se empieza a ensayar. Con todo, no hay duda que las reformas constitucionales (1989) y legales (1990) que finalmente se acuerdan cumplen, en mayor o menor medida, con su cometido fundamental: coadyuvar a poner en pie al régimen y rehabilitar al sistema electoral al involucrar modificaciones sustantivas y con frecuencia nada desdeñables en las normas, instituciones y procedimientos eleccionarios.

En lo que concierne específicamente al sistema para integrar la Cámara de Diputados, no hay duda que la experiencia de 1988 gravita, y lo

hace de manera elocuente: si en muchos otros componentes del andamiaje eleccionario se puede hablar de una cirugía mayor o reconstructiva, en el asunto específico que nos ocupa más bien se trató de una cirugía plástica. Lo indican así las previsiones y arreglos que logra introducir el régimen para sofisticar la red protectora en el sentido de abrir espacios y perfilar condiciones más propicias para que la fuerza de mayoría no quede tan maniatada al momento de reflejar un mayor peso en la composición camaral, aunque ciertamente concede a cambio que a partir de la entonces reconocida como “cláusula de gobernabilidad” opere sólo a partir del 35 por ciento de la votación, y no ya desde cualquier porcentaje, como podía haber ocurrido con la disposición precedente. Aún así, no hay duda que el imaginario del 35 por ciento ofrecía un colchón más que razonable para el potencial desempeño electoral del partido ya entonces sólo mayoritario.

En esta ocasión, la única regla que se mantiene inalterada es la relativa al tope máximo de representación de la fuerza de mayoría, que ya en 1986 se había fijado en 350 diputados (70 por ciento del total) electos por ambos principios, aunque si antes se pudo haber visto como un campo expansivo para la representación de las “minorías”, ahora más bien expresaba un ya muy ajustado acotamiento para las potencialidades opositoras de corto plazo. De cualquier forma, el partido mayoritario podía seguir aspirando a la mayoría calificada para enmendar la Constitución. Como ya se mencionó, la “cláusula de gobernabilidad” capaz de garantizar la formación de una mayoría parlamentaria artificial, *se operacionaliza a partir del 35 por ciento de la votación nacional*. Restricción que si bien no existía en el mandato previo, *tampoco parece ahora muy exigente dada la dinámica que mostraban las tendencias en la distribución del voto*.

Es interesante hacer notar que para evitar eventuales limitaciones y dificultades de maniobra en el control camaral, se disponía que al partido que obtuviera el mayor número de triunfos de mayoría y el 35 por ciento de la votación nacional, no sólo le serían otorgadas las diputaciones de representación suficientes para alcanzar la mayoría absoluta, sino que además se le asignarían otras dos por cada tramo de 1 por ciento de la votación obtenida por encima del 35 por ciento y hasta menos del 60 por

ciento. Conforme a las nuevas disposiciones, si ningún partido superaba la barrera del 35 por ciento, la distribución de las diputaciones de representación se haría de forma tal que la representación de todos los partidos que obtuvieran el derecho de acceso a la Cámara, correspondiera a su porcentaje de votos obtenidos. En otros términos, se alteraba la lógica del sistema para convertirlo en uno orientado por el objetivo político de mayor proporcionalidad. Por otra parte, si el partido de mayoría obtenía entre el 60 por ciento y el 70 por ciento de los votos, se ordenaba también que la asignación de escaños de representación le asegurara una exacta proporcionalidad.

Para tratar de entender por qué a poco más de tres años de generada una reforma constitucional y legal de dimensión y profundidad significativas, que llevó incluso a la elaboración de una legislación reglamentaria en la materia totalmente nueva (el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* hoy vigente) y que sólo había tenido oportunidad de aplicarse en un proceso eleccionario federal (el intermedio de 1991), se habrá de producir una nueva durante 1993, valdría la pena tener en cuenta la presencia e interrelación de cuando menos tres factores fundamentales. Por una parte, el resultado mismo de las elecciones federales precedentes en las que si bien se ratificó la tendencia hacia un régimen de partidos más competitivo, lo hizo en términos tales (importante recuperación del PRI, que luego se vería transitoria pero que en ese momento obligó a matizar o replantear muchas expectativas) que volvió a *posicionar favorablemente*, y en cierto sentido a revalorar la imagen, de las fuerzas del régimen, en términos de sus capacidades y potencialidades para direccionar y controlar la dinámica de cambio político que resultaba inherente o consecuente a las profundas mutaciones societales a que estaba dando lugar la aplicación del programa económico “modernizador”.

En segundo lugar y de manera en cierto sentido concomitante con lo anterior, el hecho de que entre 1992 y 1993 se registra quizá el momento más expresivo de una pretendida rehabilitación y relegitimación del principio de autoridad presidencial, que no sólo no se hace extensivo y permea a un segmento mayor del andamiaje jurídico institucional, sino que pronto se muestra efímero y resultado más de un juego de espejos que de su sus-

tanciación real, pero que en todo caso le permite reprojectar en ese momento su capacidad de definición, convocatoria y liderazgo sobre los grandes temas de la agenda nacional. Por último, y este breve catálogo sólo debe tomarse a título indicativo, el hecho manifiesto de que subsistían insatisfacciones a propósito de la organización electoral, las reglas de la contienda partidista y de la configuración de los órganos de representación nacional para reflejar la pluralidad política presente en la sociedad, en suma, un déficit democrático que cada vez se exigía compensar con mayor insistencia e intensidad.

En todo caso, lo cierto es que se conforma un cuadro de condiciones y circunstancias propicias para que, aunque por intereses y motivaciones distintas, casi todas las fuerzas y actores políticamente significativos muestren, en mayor o menor medida, disposición a pactar una nueva reforma que establecería el inédito precedente de que durante un sólo periodo de gobierno se produjeran ya dos reformas al ordenamiento político-electoral. Obviamente, nadie se podía imaginar entonces que menos de un año después, en gran medida como resultado del alzamiento indígena en Chiapas y cuando la organización del proceso electoral de 1994 ya se encontraba en marcha, se tuviera que recurrir nuevamente al expediente de una nueva reforma, esta vez sí lo más inclusiva posible, no sólo para garantizar la exigida legalidad y credibilidad de las elecciones en puerta, sino también que las exigencias de cambio democrático *no buscaran tomar otros atajos*.

En lo que concierne a las adecuaciones e innovaciones introducidas por la reforma de 1993 para la integración de los órganos de representación nacional, no puede dejarse de indicar al menos que las exigencias de pluralidad toquen por vez primera el sistema para integrar el Senado, que hasta entonces había permanecido indemne a la dinámica de apertura y democratización. El avance no fue espectacular, pero no dejó de ser desdeñable ni significativo. Detallarlo excede los alcances de este trabajo, pero es claro que con la apertura lo que accede al Senado no son las minorías de antaño, sino oposiciones consolidadas y en proceso de expansión que ya se han convertido en opciones de poder a diversa escala.

En lo que respecta al sistema para integrar la Cámara de Diputados, el lento y meticuloso proceso de desmontaje de los cada vez más sofisticados

dispositivos que trataban de asegurarle una posición privilegiada al partido mayoritario, mostraba resultados un tanto contrastantes. Por un lado, se fijan nuevos límites a la representación parlamentaria de la primera fuerza electoral al disponerse que ningún partido podrá contar con más de 315 diputados electos por ambos principios, es decir, por mayoría y representación proporcional. Esto significa cancelar jurídicamente la posibilidad de que un solo partido político pudiera contar por sí solo con la mayoría calificada requerida (dos tercios, equivalentes a 333 diputados) para introducir enmiendas al texto constitucional.

Independientemente de los atributos positivos que reviste esta disposición, empezando por el muy entusiastamente subrayado en el sentido de que en los sucesivos toda reforma constitucional sería necesariamente resultado de un acuerdo que involucre a por lo menos dos fuerzas políticas cuando no obligadamente pluripartidista, es necesario tomar muy en cuenta que la *implantación de este límite artificial se produce a partir de un contexto y tendencia en la correlación de fuerzas que ya le imponía también límites naturales*, esto es, se impone un límite de representación equivalente al 63 por ciento de los escaños cuando las condiciones de la contienda partidista hacen cada vez menos probable que una sola fuerza política vuelva a concentrar, al menos en un futuro previsible, porcentajes de votación superiores digamos al 55 por ciento sobre el total nacional. Pensando más realista que maliciosamente, se podría sostener incluso que el PRI contemporiza con estas disposiciones pensando que es más lo que podría ganar mañana como oposición que lo que pueda perder ya hoy como partido en el poder.

Ahora bien, para la aplicación del tope máximo de representación, la ley contempla dos hipótesis diferenciadas. Primera, si la fuerza de mayoría obtiene más del 60 por ciento de la votación nacional, su límite de representación se fija precisamente en 315 diputados, o sea, el 63 por ciento del total. No obstante, y ésta es la segunda, si obtiene el 60 por ciento o menos de la votación, el límite se impone en 300 diputados, el 60 por ciento del total. Lo más importante del caso es que la aplicación del límite en esta segunda hipótesis termina vinculándose de forma tal a las reglas utilizadas para asignar los escaños de representación proporcional, que es

precisamente *este engarce el que termina cumpliendo con el propósito fundamental de facilitar o garantizar si no siempre y necesariamente la formación de una mayoría parlamentaria* —por los pequeños cercos y restricciones que se han ido introduciendo gradualmente—, sí al menos una fuerte sobrerrepresentación de la fuerza de mayoría.

De acuerdo con la hipótesis que impone el límite mayor de representación en 315 diputados, queda claro que si la primera fuerza electoral obtiene más del 63 por ciento de la votación nacional y un número más o menos equivalente de escaños de mayoría, la lógica del sistema operaría en el sentido de producir una subrepresentación política de esa fuerza que tenderá a incrementarse en la medida en que aumente su porcentaje de votación por encima de la barrera del 63 por ciento. Así como esta hipótesis cumpliría la función u objetivo de contrarrestar o neutralizar la acentuada tendencia a la sobrerrepresentación de la fuerza de mayoría que produciría el sistema en condiciones de incipiente o baja competitividad (ya superadas), así la *segunda cumpliría con el propósito fundamental de facilitar o garantizar su sobrerrepresentación y, potencialmente, la formación de una mayoría parlamentaria en condiciones de moderada a creciente competitividad*.

Una lectura en *contrario censu* de lo que sobre la base de la reforma de 1993 disponía la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, sería que un partido político (el de mayoría) aun habiendo obtenido una votación igual o menor al 60 por ciento del total nacional, podía disponer de *hasta 60 por ciento de los escaños*. Así, más que tender a limitar la representación parlamentaria de la primera fuerza electoral (con 60 por ciento de los votos está prácticamente garantizado el 60 por ciento de los escaños, en el supuesto lógico para un sistema de mayoría en que con el 60 por ciento de los votos se obtiene al menos un porcentaje análogo de los 300 escaños uninominales), lo que en verdad haría tal disposición es abrir la posibilidad de que la fuerza de mayoría esté sobrerrepresentada en condiciones de creciente competitividad, como las que caracterizan actualmente al sistema político-electoral de nuestro país.

Toda vez que con estas nuevas adecuaciones y sofisticaciones de ingeniería electoral dejó de estar explícitamente enunciada en la ley cual-

quier disposición que garantizara a la primera fuerza electoral la de mayoría absoluta de la Cámara, como había ocurrido desde 1986, fue relativamente fácil sostener y acreditar la tesis de que se había suprimido la controvertida “cláusula de gobernabilidad” y, por tanto, que la eventual conformación de una mayoría absoluta para la conducción de las tareas legislativas sería resultado de las preferencias expresadas por el electorado y no de una fórmula jurídica artificial. No deja de ser extraño que las voces críticas que en su momento se alzaron en contra de la adopción explícita de una cláusula de gobernabilidad, quedaran pronto si no conformes al menos acalladas con tan hábil acto de presdigitación.

Un ejercicio estadístico, que por razones de espacio es imposible reproducir aquí pero que sólo requiere un poco de conocimiento y paciencia para ser diseñado y desarrollado, en el que se toman en cuenta algunos cálculos basados en las tendencias de votación y condiciones de competencia interpartidista dominantes en el escenario político electoral a nivel nacional, así como en la lógica de operación de las reglas del sistema, permite identificar que la forma y términos en que estaba diseñado y funcionaba este sistema abría la posibilidad de que la fuerza de mayoría alcanzara niveles de sobrerrepresentación de hasta un 25 por ciento que normalmente le permitirían formar una mayoría absoluta artificial. Sin ir muy lejos, para apreciar la parte toral de la lógica e intencionalidad subyacente que dio lugar a la reconstitución del sistema en 1993, baste comparar su desempeño respecto al vigente en 1988. Mientras que en 1988 el PRI sólo obtuvo 260 escaños con el 51.1 por ciento de la votación nacional, en 1994 llegó al tope de 300 permitido por la ley con el 50.2 por ciento de la votación (ver gráfica 1).

VI. Potencialidades del sistema electoral en el escenario político prevaleciente

Por estar no sólo muy frescos en la memoria, sino además y sobre todo

muy presentes en la dinámica política del país, no parece ser imprescindible obligado referir las múltiples causalidades, acontecimientos y exigencias que se han conjugado en los últimos tiempos para hacer tan necesario y deseable como inaplazable el que se pactara una nueva reforma político electoral. En todo caso, lo cierto es que a finales de julio de 1996 y después de casi 18 meses de un intrincado proceso de diálogo y negociación, pero también de recriminaciones, forcejeos y tensiones que no pocas veces provocaron suspensiones y rupturas que estuvieron a punto de abortarlo, el compromiso asumido por el gobierno federal y todos los partidos políticos con representación en el Congreso en enero de 1995 (Acuerdo Político Nacional), entra en su fase culminante con la aprobación de las reformas de orden constitucional.

Aunque al momento de elaborar este documento no se derivaba todavía el proyecto de reformas legales consecuente, y ya se sabe que el diablo está en los detalles, especialmente cuando se trata de darle expresión concreta y operativa a disposiciones que sólo de manera genérica aparecen en los nuevos arreglos constitucionales o están sólo indicados en documentos compromiso que no implican obligación de parte y están abiertos a múltiples interpretaciones, parece que lo alcanzado ha logrado colmar las principales demandas y expectativas, incluidas no pocas de las más exigentes. Sólo a guisa de ejemplo, la salida del Ejecutivo del organismo depositario de la autoridad electoral; la afiliación partidista estrictamente individual; la protección constitucional de los derechos políticos y el establecimiento de mecanismos para el control constitucional de actos y resoluciones de las autoridades electorales a nivel federal y local, y la fijación a nivel constitucional de criterios rectores que deben regular la organización y desarrollo de los comicios locales, son algunas innovaciones que responden a viejas y nuevas exigencias de cambio democrático, pero que también dan cuenta de la magnitud y trascendencia del esfuerzo emprendido.

Evidentemente, siempre quedarán temáticas y asignaturas pendientes relacionadas con la depuración, actualización y perfeccionamiento de las normas, instituciones y procedimientos electorales, porque así lo exige e impone la dinámica social. Pero es necesario admitir que una porción sig-

nificativa de las demandas que habían sido esquivadas o atendidas de manera insuficiente y que en mucho habían dado lugar a reiterados conflictos y litigios de orden post-electoral, han encontrado ahora soluciones más integrales y consistentes. Esto último habrá de significar un importante desplazamiento y rejerarquización de los ejes de debate y propuesta en materia de reforma político-electoral.

Ahora bien, a propósito de las expectativas en el sentido de que la reforma recién concluida volviera a incluir modificaciones relacionadas con la integración de los órganos de representación nacional, es importante hacer notar que ya en la propuesta temática que apenas pasadas las elecciones federales de 1994 presentan los consejeros ciudadanos que integraban el Consejo General del IFE para una nueva reforma electoral (cuya pertinencia empezaba ya entonces a gravitar fuerte en el ambiente), se incluía una relativa a revisar los criterios para conformar la Cámara de Diputados.

Esta exigencia, que luego es incluida en la agenda para la reforma que definen en mayo de 1995 los participantes de la mesa de negociación emanada del Acuerdo Político Nacional, cobrará contornos más precisos en el documento en que se recogen los 60 puntos que condensan las convergencias y consensos alcanzados por los participantes en el denominado "Seminario del Castillo de Chapultepec", al referir explícitamente que se deberá buscar el "criterio de mayor proporcionalidad posible" en la relación votos-escaños. Los términos de esta propuesta no sólo resumían una línea de opinión dominante a propósito del sentido de los cambios esperados en esta materia, sino que le fijaban un parámetro referencial claro al proceso de negociación gobierno-partidos que se encontraba en curso.

Por la trascendencia de este tema y, consecuentemente, por las posiciones e intereses encontrados que entraban en juego, no hay duda que era uno en los que revestía un mayor grado de complejidad encontrar un punto de acuerdo capaz de satisfacer a todas las partes involucradas. De ahí que no haya sido del todo extraño que en el documento de acuerdos y conclusiones alcanzadas en la mesa de negociación para la reforma electoral presentada a la opinión pública el 15 de abril de 1996 y que serviría de base para que el Congreso formulara y dictaminara el proyecto de re-

forma conducente, únicamente se refiera el acuerdo de los representantes partidistas para realizar una consulta al interior de sus organizaciones a fin de definir su posición sobre este punto, “explorando posibilidades para fortalecer la proporcionalidad”. A su turno y en un lenguaje un tanto críptico, la Secretaría de Gobernación daba a entender su desacuerdo con introducir ajustes significativos que rompieran la lógica del sistema.¹⁵

Se tuvo que esperar casi hasta el último momento para saber cuál fue el acuerdo pactado y expresado en el proyecto de reformas constitucionales finalmente aprobado por el Congreso (30 y 31 de julio). Se trató una vez más de una compleja obra de ingeniería electoral para alcanzar una *solución de compromiso y, por tanto, posiblemente transicional. El partido mayoritario volvió a dejar espacios abiertos a partir de los cuales acceder a la formación de una mayoría parlamentaria artificial, considerando la tendencia decreciente que experimenta su participación en la distribución del voto. A cambio, la oposición logró estrechar más el cerco que pacientemente ha venido tendiendo para evitar que sea ahora la formación de una mayoría artificial la que le permita mantener su predominio al hasta ahora partido mayoritario.*

Por una parte, se volvió a reducir el tope máximo de representación de la fuerza de mayoría al disponerse en la fracción IV del renovado artículo 54 constitucional que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios y, consecuentemente, se suprimió la doble hipótesis anteriormente prevista para la aplicación de un tope que entonces podía ser de hasta 315 diputados. Por la otra (fracción V), se ha dispuesto que en ningún caso un partido podrá contar con un número de diputados por ambos principios cuyo porcentaje de representación total en la Cámara exceda en más de 8 por ciento a su porcentaje de votación nacional emitido.

Y decimos como regla general porque precisamente mediante la incor-

¹⁵ El texto íntegro de las conclusiones alcanzadas en la mesa para la reforma electoral (que no fue avalado formalmente por el PAN, quien se había retirado previamente) fue publicado en un suplemento del diario *El Nacional* en su edición del 16 de abril de 1996.

poración expresa de una salvedad, la norma vuelve a dejar abierta la puerta para un índice mayor de sobrerrepresentación que eventualmente puede dar lugar a la formación de una mayoría parlamentaria artificial. En efecto, en la propia fracción V se dispone que el tope del 8 por ciento no se aplicará cuando un partido político lo supere a partir de los triunfos obtenidos por la mayoría relativa. Así tenemos que, por ejemplo, si la primera fuerza electoral obtiene 255 diputaciones de mayoría (equivalentes al 51 por ciento del total de escaños), con digamos el 40 por ciento de la votación nacional), si bien habrá superado claramente el tope establecido (diferencia de 11 por ciento entre escaños y votos), no sólo podrá mantener ese índice de sobrerrepresentación, pues lo habrá obtenido única y exclusivamente por la vía de las diputaciones de mayoría, sino que de hecho habrá dado lugar a la formación de una mayoría artificial.

No hay duda de que con los cambios e innovaciones ahora incorporadas (donde también merece ser indicado que se elevó de 1.5 a 2 por ciento el porcentaje mínimo de votación requerido para que un partido político tenga derecho a participar en la asignación de escaños de representación proporcional), el sistema electoral utilizado para la integración de la Cámara de Diputados se acerca cada vez más al propósito de procurar una alta proporcionalidad en la relación votos-escaños, sin que se quiebre por completo la lógica e intencionalidad política que se ha buscado hacer prevalecer desde el momento en que se ha hecho presente y manifestado una creciente competitividad interpartidista, es decir, la de asegurar que el sistema produzca los efectos inherentes al principio de representación política de mayoría (sobrerrepresentación y formación de mayoría parlamentaria).

La prevalencia del eje estratégico que ha determinado y orientado la dinámica de cambio del sistema electoral vuelve a hacerse presente en el sentido de que sigue exigiendo la realización de complicadas maniobras de ingeniería electoral para lograr que a un sistema que, en última instancia, ha sido diseñado y estructurado para atender al principio de representación política de mayoría, se le sigan introduciendo ajustes que lo acerquen al principio opuesto de representación política. Si valoramos este asunto en función de la sugestiva propuesta de Nohlen señalada en el se-

gundo apartado de este documento, tendríamos que el sistema configurado en México a lo largo de los últimos años constituiría una singular obra de ingeniería electoral toda vez que expresaría formal y explícitamente quizá el mayor grado de coexistencia o compatibilidad posible entre los dos objetivos de representación política alterna que puede cumplir un sistema electoral, sin predeterminedar cuál va a prevalecer o imperar en una situación dada.

No en balde este sistemático ejercicio de creatividad e ingeniería electoral ha provocado que el sistema adquiera rasgos cada vez más *sui generis*. Ahora tenemos que el sistema utilizado en México ya no es sólo el único a nivel mundial en el que, hasta donde se tiene conocimiento, la norma constitucional impone un límite máximo de representación a la fuerza de mayoría, sino también en el que se fija anticipadamente, pero sólo como regla general, un nivel máximo de potencial sobrerrepresentación.

Sin embargo, por virtuosos o afortunados que parezcan estos arreglos y características, no se debe perder de vista que, en gran medida, han sido resultado de un proceso de cambio guiado por el imperativo de coadyuvar al desmontaje/transformación de un régimen político sustentado en el formato de partido dominante/mayoritario, en el que consecuentemente no se han tenido presentes, o al menos situado en un primer plano, las implicaciones (alcances y limitaciones) que puede imponer cuando finalmente se materialice el largamente imaginado y esperado principio de alternancia en el poder a nivel nacional, requisito sin el cual no se puede realmente pensar en la conversión real del PRI en un partido político propiamente tal, a partir de su manifiesta condición de partido de régimen.

En otros términos, las barreras y cercos cada vez más estrechos que han sido tendidos para tratar de evitar que la lógica del sistema electoral se convierta en el dispositivo que efectivamente le permita al PRI mantener ahora de manera artificial su largo predominio en el control de la Cámara en condiciones de creciente competitividad, no necesariamente van a significar algún tipo de aporte o avance cuando se piense en ciertos requerimientos jurídico-institucionales orientados a facilitar o garantizar la funcionalidad y eficacia política en el ejercicio de las atribuciones de gobierno bajo un régimen político renovado en el que deje de ser un referente el

dominio monocolor históricamente ejercido en nuestro país. Seguramente en ese entonces los imperativos de cambio del o en el sistema sean distintos a los que hasta ahora han prevalecido, pero las dificultades para poder concretarla no van a ser menores porque siempre van a remitir a un juego de poder e influencias y a una determinada correlación de fuerzas.

Dentro de este cuadro de potencialidades, no deja de ser interesante advertir que ya en el horizonte de las elecciones legislativas de 1997 se insinúa de manera clara y perceptible la posibilidad de que el PRI pierda por vez primera en su historia el control de la Cámara de Diputados. Incluso, puede seguir siendo la primera fuerza político-electoral a nivel nacional pero no disponer ya de la mayoría absoluta de los escaños. No hay duda que un hecho de esta naturaleza provocará no sólo alteraciones sustanciales en las reglas de funcionamiento y prácticas convencionales de un sistema acostumbrado a operar bajo el formato de un gobierno monocolor, sino que puede marcar un punto de inflexión definitivo en la estructuración del régimen político y uno de quiebre en el de su interrelación orgánica con el PRI, que abra un espectro de condiciones y virtualidades no menos inédito y estimulante para el año 2000.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 1995.
- Arbos, Javier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1993.
- Andrea Sánchez, Francisco de, "El sistema representativo", en *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

•Cotteret, Jean Marie & Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Barcelona, Olkus Tau, 1973.

•Gómez Tagle, Silvia, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, El Colegio de México, 1990.

•Lujambio, Alonso, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Hernández Chávez, Alicia (coord), *Presidencialismo y sistema político, México y los Estados Unidos*, México, FCE y Colegio de México, 1994.

•Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty Seven Democracies, 1945-1990*, New York, Oxford, 1994.

•Meaglia, Piero, “Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo”, en *Este País*, revista mensual, no. 62, México, mayo de 1996.

•Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

•Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993.

•-----, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1994.

•-----, *Elecciones y sistemas electorales*, Caracas, Nueva Sociedad, 1995.

•Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, FCE, 1994.

•Taagepera, Rein & Soberg Shugart, Matthew, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Leyes electorales

•*Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, México, Comisión Federal Electoral, 1977.

•*Código Federal Electoral*, México, Comisión Federal Electoral, 1987.

•*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, Secretaría de Gobernación, 1990.

•*Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales Comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.

•*Cuadro Comparativo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y las Reformas de que fue Objeto en 1993*, México, Instituto Federal Electoral, 1993.

Gráfica No. 1

**PARTICIPACION DEL PRI EN LA INTEGRACION DE LA CAMARA DE DIPUTADOS
RELACION VOTOS-ESCAÑOS**

	1943	1946	1949	1952	1955	1958	1961	1964	1967
% de Votación	92.1%	73.5%	93.9%	74.3%	89.9%	88.2%	90.3%	86.3%	83.3%
Escaños/total	147/147	134/143	142/147	151/161	151/161	151/161	172/178	172/210	177/212
% Escaños	100.0%	93.7%	96.6%	93.8%	94.4%	94.4%	96.6%	83.3%	83.5%
Indice de Proporcionalidad	+7.9%	+20.2%	+2.7%	+19.5%	+4.5%	+6.2%	+6.3%	-3.0%	+0.2%

	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
% de Votación	80.0%	69.7%	80.1%	69.7%	69.3%	64.9%	51.1%	61.5%	50.2%
Escaños/total	178/213	189/231	195/237	296/400	299/400	289/400	260/500	320/500	300/500
% Escaños	83.6%	81.8%	82.3%	74.0%	74.8%	72.3%	52.0%	64.0%	60.0%
Indice de Proporcionalidad	+3.6%	+12.1%	+2.2%	+4.3%	+5.5%	+7.4%	+0.9%	+2.5%	+9.8%

1. Cálculos realizados sobre la base de información estadística recuperada de Molinar (1991), para el periodo 1943-1985; Gómez Tagle (1990), para el periodo 1967-1988; y publicada por el IFE para 1991-1994.
2. Todos los porcentajes se han redondeado al primer decimal y corresponden a la elección de diputados por el principio de mayoría relativa.
3. Resulta de restarle el porcentaje de votación al porcentaje de escaños. El signo positivo indica sobre-representación; el negativo, subrepresentación.