

HACIA UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO

Arturo GARCÍA JIMÉNEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. La actual representación proporcional. III. El actual problema. IV. El cociente natural y el voto. V. El cociente natural y el umbral mínimo. VI. El umbral mínimo y la pérdida del registro. VII. Una nueva perspectiva de la representación proporcional. VIII. Algunos datos estadísticos interesantes.

I. INTRODUCCIÓN

Con las reformas a la Constitución federal se introdujo, en 1963-1964, la figura de los diputados de partido, y se asignaban 5 diputados a los partidos políticos que obtuvieran el 2.5% de la votación emitida y cuyo tope máximo al que podían aspirar era el de obtener hasta 20 diputados, con lo que podemos afirmar que comenzó la transformación de la integración de los órganos de representación popular. No es hasta 1977 cuando el sistema de representación proporcional se introdujo en México con las reformas constitucionales y con la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con las que la Cámara de Diputados quedaba conformada, además de los diputados de mayoría relativa, con 100 diputados de representación proporcional, y que ha experimentado diversas y substanciales modificaciones y reformas, destacándose las de 1986, 1990, 1993 y 1996.

La reforma de 1986 destaca porque aumentó el número de diputados de representación proporcional a 200, con lo que se abrió el sistema de competencia política para dar paso a nuevos canales de expresión de diversas fuerzas políticas.

Por otro lado, la reforma que en materia electoral recibió el sistema de representación proporcional a partir de 1990,¹ con la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en lo sucesivo COFIPE), se distinguió, principalmente, porque introdujo, en diversos artículos, una nueva fórmula de asignación que denominó de “primera proporcionalidad”, caracterizada por tres elementos: cociente rectificado, cociente de unidad y resto mayor; el primero, era el resultado de dividir la votación efectiva de la circunscripción plurinominal entre el número de sus curules pendientes de repartir multiplicado por dos; el segundo, era el resultado de dividir la votación efectiva, deduciendo los votos utilizados mediante el cociente rectificado, entre las curules que no se han repartido y, el tercero, era el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, después de haber participado en las distribuciones de curules mediante el cociente rectificado y el cociente de unidad. Sin embargo, para acceder al reparto de curules de representación proporcional, se estableció, como umbral mínimo, que debían obtener los partidos políticos el 1.5% de la votación.

Por su parte, las reformas constitucionales y legales de 1993-1994 se caracterizaron, entre otras cosas, por introducir en la conformación del Senado de la República la asignación de escaños de primera minoría, por lo que para su integración se instituyeron dos sistemas, por un lado, senadores de mayoría relativa y, por el otro, senadores de primera minoría. En el ámbito de la representación proporcional se modificó la fórmula de asignación de curules, conformándola con dos elementos: cociente de unidad y resto mayor.

Con las reformas de 1996, cruciales para la vida democrática del país, se introdujo la representación proporcional en la conformación del Senado de la República, considerando a todo el territorio nacional como una sola circunscripción plurinominal, además de que se estableció una fórmula de asignación de curules y escaños de representación proporcional más sencilla, recogiendo con ello, hasta en la medida de lo posible, un sistema de representación proporcional puro, pretendiendo hacer congruente el porcentaje de representantes en el Congreso de la Unión de cada partido político, con el auténtico porcentaje de votación recibido en las urnas el día de la jornada electoral, sin embargo, para acceder a este

1 Cfr. Galván Rivera, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997, pp. 11 y ss.

sistema, estas reformas legales establecieron una condicionante, que el partido político sólo tiene derecho a participar en el procedimiento de asignación de representación proporcional cuando haya obtenido, por lo menos, el 2% de la votación emitida; es decir, con las reformas de 1996, se determinó un alza del 0.5% de votación adicional que en 1990 y 1993, siendo aún más elevado el umbral para acceder a este sistema.

Todavía con mayor rigidez, tanto en las reformas de 1990 y 1993 como en las de 1996, se estableció, además, que el partido político que no obtuviera el umbral mínimo no podía participar en el procedimiento de asignación de curules de representación proporcional, una especie de sanción, y como consecuencia adicional, la pérdida del registro del partido político que no hubiere obtenido este mínimo de votación, lo que rebasa sobremanera la naturaleza del registro y los propios requisitos para la constitución del partido político, que a todas luces es menor el número de afiliados para su constitución que el porcentaje de votación exigido para la conservación del registro en razón del universo de ciudadanos.

II. LA ACTUAL REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Actualmente, a partir de las reformas a la Constitución federal de la república de 1996, en las Bases II y III del artículo 54, se prevé que todo partido político que alcance por lo menos el 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional, además de que, una vez cumplida esta condición, adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo a su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal, señalándose en la parte final de la Base VI que la ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

Además, en el artículo 56 de la propia Constitución se introdujo, en esta reforma, el sistema de representación proporcional en la integración de la Cámara de Senadores, por lo que, son bajo tres sistemas como actualmente se integra, a saber: el sistema de mayoría relativa, la asignación a la primera minoría y la asignación por representación proporcional.

Lo que en este tema nos interesa resaltar es precisamente el sistema de representación proporcional que opera para integrar ambas cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

Pues bien, es precisamente en los artículos 12, 13 y 18 del COFIPE donde se desarrollan sustancialmente los elementos esenciales de la fórmula de asignación que se aplicará una vez que el partido político haya satisfecho el requisito mínimo de votación al haber obtenido el 2% de la votación nacional.

Es por ello que, acorde con tal reforma, también se modificaron los artículos 12, 13 y 18 del COFIPE, para establecer como elementos de la fórmula de proporcionalidad al cociente natural y al resto mayor.

El primer elemento, es decir, el cociente natural, es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional, o entre el número de senadores electos a repartir por este principio.

En tanto que el resto mayor de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules o escaños mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando hubiesen diputaciones o senadurías por distribuir, según se trate.

Por ello, en una primer vertiente, el partido político sólo tendrá derecho a que se le asignen cargos de elección popular a través del sistema de representación proporcional, en la medida en que haya obtenido el 2% de la votación nacional, lo que representa que, en caso de no haber alcanzado este umbral, no le asiste el derecho respectivo, aún cuando la diferencia para lograrlo sea de centésimas o milésimas de punto porcentual.

III. EL ACTUAL PROBLEMA

Hecha esta acotación, el primer problema que se advierte es el destino que se le da al porcentaje de votación de los partidos políticos que no alcanzaron el umbral mínimo, pues según se desprende de los artículos 12, párrafo 2 y 18, párrafo 1, inciso *b*, del COFIPE, se entiende por votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2% y los votos nulos.

Como premisa, se advierte que los votos emitidos a los partidos políticos que no hayan logrado alcanzar ese 2% se deducirá del total de la votación, igual que los votos nulos.

Como primera reflexión que conduce esta disposición legal, es para explicar la razón por la que le da un tratamiento a los votos emitidos a favor de los partidos políticos que no lograron el umbral, semejante a los votos nulos, a pesar de que fueron válidamente emitidos por un sector de la ciudadanía que consideró viable el programa de acción y la propaganda del partido político. La respuesta a este planteamiento se desprende sólo de la propia disposición legal, es decir, se deducen de la votación total, primero, porque así lo señala la ley y, segundo, la razón que consideramos de fondo, es para hacer menos gravoso el valor de las curules y de los escaños a favor de todos los partidos políticos que sí lograron obtener ese umbral mínimo de votación, es decir, porque en caso de considerar a los votos de los partidos que no alcanzaron el 2%, se agravaría el valor de los cargos a repartir.

Sin embargo, esta argumentación responde sólo a intereses de carácter político, pero no se advierte una razón jurídica de gran peso, pues la misma atiende a los signos representativos de los partidos que lograron rebasar ese 2%, pero se olvida que de los votos emitidos por todos los ciudadanos que consideraron como la mejor opción los postulados de esos partidos políticos, fueron conforme a las disposiciones legales, es decir, válidos y representativos de una corriente mínima dentro de las minorías contendientes en el proceso electoral, pero finalmente emitidos por ciudadanos en ejercicio de sus prerrogativas y derechos constitucionales.

Una segunda reflexión se produce, cuando analizando las características del voto ciudadano, en particular lo que expresamente señala el artículo 4o., párrafo 2, del COFIPE, al indicar que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

No se debe confundir el carácter universal del voto con las características que en algunas legislaciones se le atribuyen, como el de ser personal y directo, pues aun cuando tienen algunos aspectos coincidentes, guardan particularidades propias.²

2 Cfr. Siles Gatón, José A., *Tratado de derecho electoral*, Santo Domingo, República Dominicana, INCAT, 1994, p. 305.

La universalidad del voto en los términos de la disposición legal antes indicada es lo que motiva esta segunda reflexión, pues si el voto es universal, entraña precisamente la igualdad de valor en el sufragio, es decir, no sólo es universal porque todos los ciudadanos gozan de este derecho, sino porque el voto emitido por todos y cada uno de los ciudadanos tiene el mismo valor de elección o decisión, en otras palabras, el voto es universal porque responden los ciudadanos a principios de igualdad en la toma de decisiones al momento de emitirlo.

Entendido de otro modo, la universalidad del voto se vería contradictoria, se desvanecería o sería una falacia plasmada en la norma, lo que a todas luces no ocurre, pues cada ciudadano representa un voto y cada voto se cuenta para la elección del candidato y el reconocimiento del triunfo a aquel que haya obtenido la mayoría.³

IV. EL COCIENTE NATURAL Y EL VOTO

Es incuestionable que el factor determinante para el señalamiento o determinación del cociente natural conforme a la legislación mexicana es el número de votos que representa el valor de una curul o de un escaño, es decir, que el cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre el número de cargos a repartir bajo el sistema de representación proporcional, de tal manera que los partidos políticos tendrán derecho a que se les asignen tantos cargos de elección popular como número de veces contengan en su votación al cociente natural, sin rebasar los límites máximos señalados en la Constitución federal.

Con lo anterior, el voto es el elemento determinante para obtener el cociente natural y éste, indudablemente, está representado por el número de votos que vale cada cargo de elección popular.

Por esta razón, el voto es decisivo en la obtención del cociente natural y es la unidad considerada para expresar el valor de cada cargo de elección popular.⁴

3 Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Derecho electoral mexicano*, 2a. ed., México, Editorial Constitucionalista, 1996, pp. 59 y ss.

4 Daniel Alberto Sabsay sostiene que “el sufragio universal constituye la llave que permite que una sociedad acceda en plenitud a la democracia y por lo tanto se trata del elemento que posibilita la aplicación de la Constitución del Estado de Derecho”. Cfr. *Elecciones y democracia en América Latina. Memoria del Primer Curso Anual*, San José, Costa Rica, Ediciones CAPEL, 1988, p. 91.

V. EL COCIENTE NATURAL Y EL UMBRAL MÍNIMO

En apariencia, el cociente natural obtenido bajo la premisa de suprimir la votación de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2%, responde a principios de justicia a favor de los partidos políticos que lograron rebasar este umbral, sin embargo, no es del todo verdadera esta afirmación por las reflexiones que se expondrán.

En principio, el cociente natural es el valor que deberá cubrirse por cada partido político que habiendo obtenido por lo menos el umbral, tenga derecho a la asignación de cargos de elección popular, y en su votación obtenida contenga tantas veces el cociente natural, lo que será igual al número de diputados o senadores a ser asignados.

Es precisamente en esta relación entre cociente natural y el umbral mínimo de votación lo que motiva esta segunda reflexión. Si el cociente natural es el valor de cada cargo de elección popular y, en ocasiones, este valor es inferior a la votación que han obtenido los partidos políticos que, a pesar de no haber logrado el umbral, sí contienen en su votación, en ocasiones, múltiples veces tal cociente natural, no se advierte un motivo razonable, justificado por principios jurídicos, para que se les excluya del reparto de representación proporcional, pues la razón de la disposición legal que lo prevé responde a intereses metajurídicos, sin embargo, se les excluye de este reparto con un claro olvido de la voluntad ciudadana, piedra angular de todo sistema electoral.

Reiteramos que esta exclusión no puede responder a principios de justicia ni tampoco a principios democráticos, sino por el contrario, la única razón que se logra vislumbrar es de carácter político, pues su exclusión atenta contra la esencia de la representación proporcional y contra el principio democrático respecto a la participación de las minorías, que pudiendo alcanzar a cubrir el cociente natural para acceder al ejercicio del poder, permitiendo la conformación plural de los órganos, se les excluye, sin que exista una justificación razonable para valorar los votos emitidos a favor de tales partidos políticos como inferiores o desvalorados al de los ciudadanos que votaron por los partidos políticos que sí lograron ese umbral mínimo, lo cual no puede ser permitido por un claro respeto a las minorías.⁵

5 Cfr. Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de Miguel Ángel González Rodríguez, México, Tribunal Federal Electoral-Instituto Federal Electoral, 1993, pp. 16 y ss.

Por esta razón, la universalidad del voto emitido no mantiene su esencia, sino que se ve mermada, sin causa alguna, por la disposición legal, que requiere una revisión a fondo para que prevalezca la voluntad del ciudadano sobre cualquier interés, abriendo el camino de la consolidación de una democracia más representativa de todos los intereses de la sociedad permitiendo la expresión política de todos los ciudadanos.

VI. EL UMBRAL MÍNIMO Y LA PÉRDIDA DEL REGISTRO

Es cierto que conforme a las disposiciones constitucionales y legales, los partidos políticos que no adquirieron el umbral mínimo del 2% de la votación, en cualquiera de las elecciones, da como resultado la pérdida del registro, pero esto produce una reflexión interesante.

La pérdida del registro en qué momento debe producir sus efectos legales; si se parte de la disposición legal, es incuestionable que sus efectos se producen tanto para la elección en la que no se logró este resultado como para las elecciones futuras, sin embargo, esto debe ser analizado en dos vertientes:

En primer término, el partido político que no haya obtenido el umbral mínimo, no puede participar en la asignación de cargos de elección popular, no obstante haber recibido, en ocasiones, un número importante de votación, que en muchas de las veces rebasa el cociente natural y de distribución de cargos de elección popular, sin embargo, no participa de esta elección, dejando de reconocerle efectos jurídicos a los votos recibidos por los partidos políticos y emitidos válidamente por los ciudadanos.⁶

En segundo lugar, estos partidos políticos ya recibieron el financiamiento público, desarrollaron los actos de campaña, representaron una cierta fuerza política, determinado número de ciudadanos, en ocasiones superior al cociente natural, expresaron su voluntad política, pero sin darle efecto alguno a la misma, relegando a un segundo plano la voluntad ciudadana.

Por ello, si bien la pérdida del registro es un medio de control del sistema de partidos que permite reducirlos a fin de evitar la prolifera-

6 No obstante que el voto es la manifestación de la voluntad del ciudadano que persigue un fin político, es una verdadera fuente de poder y expresión de la soberanía popular, ejercido mediante la inteligencia, la voluntad y la normatividad aplicable.

ción de pequeños partidos políticos que sólo provocan la atomización de la voluntad ciudadana, y se aplica a aquéllos que no lograron una mayor aceptación entre la ciudadanía, sin embargo, no debe perderse de vista que en múltiples ocasiones sí logran obtener en las elecciones, por lo menos, o en muchos casos sobrepasando, el cociente natural, por lo que la pérdida del registro no debe afectar a los votos válidamente emitidos, es decir, no se justifica retrotraer los efectos de tal pérdida a la elección que está concluyendo, que, en su caso, ha quedado consumada en la jornada electoral, sino que los efectos deben ser hacia el futuro, para las próximas elecciones, pero no así para la elección que está culminando, sobre todo si en la postulación de candidatos, tanto de mayoría relativa como por listas regionales de representación proporcional, existe votación suficiente para recibir, por asignación, cargos de elección popular.

Esta argumentación se ve robustecida si se parte de que existe una clara igualdad de razón en la siguiente reflexión: si un partido político que en la votación total no haya logrado obtener el umbral mínimo, pero en el sistema de elección por mayoría relativa logró uno o varios triunfos, es innegable que a los candidatos electos no les afecta esa pérdida del registro del partido político, pues ese triunfo no se anula ni tampoco se deja sin efecto por no haber obtenido ese 2% de la votación emitida, es decir, por haber perdido el registro como partido político; pues bien, semejante solución debe dársele a la elección bajo el sistema de representación proporcional, pues nada justifica que la solución sea diversa a hipótesis semejantes, pues tratándose de candidatos postulados por el principio de mayoría relativa, no les perjudica la pérdida del registro del partido político tratándose de la elección desarrollada, sin embargo, sí llega a suprimir todo efecto jurídico en la elección de representación proporcional, lo que rompe con la lógica, a pesar de que el voto es único, emitido en una sola boleta electoral; siendo válido para una elección y sin ningún efecto jurídico para otra, derivada del mismo procedimiento electoral.

VII. UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Partiendo de la esencia de la representación proporcional, como sistema mediante el cual se logra que las minorías tengan representatividad

en los órganos de gobierno, así como el carácter universal del voto y la igualdad en los efectos que debe reconocérsele, es necesario abrir una nueva perspectiva de este sistema de representación, en el que efectivamente sea plenamente proporcional a la votación recibida en las urnas, en el que el voto ciudadano sea el que prevalezca por encima de los intereses partidistas; por tanto, a los partidos políticos que no hayan logrado obtener el umbral del 2% de la votación emitida, pero en su votación obtenida contengan una o más veces el cociente natural, deben asignárseles tantos diputados o senadores como veces contenga en su votación el citado cociente natural, a fin de que los votos emitidos por los ciudadanos sean plenamente respetados y logren, dichos ciudadanos, tener representatividad en los órganos de gobierno, sin importar mayor interés que el expresado por la ciudadanía, quien al final es la única titular de la soberanía y todo poder público debe constituirse para su beneficio.

En congruencia con este postulado, reiteramos que la pérdida del registro de los partidos políticos no debe afectar el proceso electoral en el que han contendido, sino que sus efectos deben producirse hacia el futuro, en las siguientes elecciones, pues la ciudadanía ha expresado su voluntad a través de sus votos, los cuales deben ser tomados en cuenta para la conformación de los órganos de gobierno, sobre todo si la votación recibida por el partido político logra cubrir el cociente natural, reconociéndole a la voluntad ciudadana los efectos electorales que persigue, abriendo con ello la cobertura de la representación proporcional y permitiendo que las minorías tengan una representatividad en los órganos de elección popular.

Para hacer congruente esta apertura del sistema, si después de aplicar el cociente natural quedasen cargos de elección pendientes por repartir, es cierto que se acude al resto mayor de los partidos políticos, pero nada impide que, bajo esta apertura, sean considerados aquellos partidos que sin haber logrado obtener el 2% de la votación emitida ni poder cubrir con su votación el valor de una curul o escaño, según se trate, bajo la fórmula de cociente natural, sí ostenten el mayor número de votos en aplicación del resto mayor, pudiendo participar en este reparto y obtener, si fuere el caso, representantes de los ciudadanos que emitieron el voto a su favor, logrando una proporción de representación en razón del número de votos obtenidos.

En otras palabras, la apertura de la representación debe lograrse en forma tal que todas las fuerzas políticas contendientes en el proceso electoral logren tantos representantes como sea proporcional a la votación obtenida, ya sea cubriendo con la misma el cociente natural o participando en el resto mayor cuando queden pendientes curules o escaños por repartir, con lo cual se logrará consolidar la representación en los órganos de elección popular, proporcionalmente a la votación recibida por los partidos políticos, con lo que se puede suprimir la sobrerrepresentación o la sub-representación que hoy en día se ha procurado limitar, pero que se encuentra latente.

VIII. ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS INTERESANTES

Con la única finalidad de evidenciar la proporción de votos emitidos válidamente por los ciudadanos mexicanos que no produjeron el efecto electoral perseguido por los mismos por existir una disposición legal que no se sustenta en ningún principio jurídico, mencionamos los resultados electorales, en materia de representación proporcional, que arrojaron las elecciones federales de 1997 y las de 2000.

En la elección intermedia celebrada en México en 1997, el Instituto Federal Electoral, después de efectuar el cómputo correspondiente para realizar la asignación de curules por este principio, destacó la siguiente votación:

- Votación total emitida: 30,119,853.
- Votos nulos: 856,732.
- Votación de los partidos que no obtuvieron el 2%: 621,884.
- Votación de los candidatos no registrados: 15,815.
- Votación nacional emitida: 28,625,422.

Aplicación de la fórmula de proporcionalidad:

Votos 28,625,422/200 curules = 143,127 cociente natural.

VOTACIÓN RECIBIDA POR CADA PARTIDO POLÍTICO

<i>Partido político</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
PAN	7,795,538	25.88
PRI	11,438,719	37.98
PRD	7,518,903	24.96
PCD	328,872	1.09
PT	756,125	2.51
PVEM	1,116,137	3.71
PPS	99,109	0.33
PDM	193,903	0.64

Como se advierte en esta elección, el Partido Cardenista y el Partido Demócrata Mexicano, lograban cubrir el cociente natural y hubieran obtenido, cuando menos, una curul de representación proporcional, con estricto apego a la voluntad ciudadana que les otorgó esa proporción de votos, pues en su votación contenían el cociente natural, sin embargo, se suprimió todo efecto jurídico a 621,884 votos válidamente emitidos.

Por lo que hace a la elección de 2000, ésta arrojó en la elección de diputados de representación proporcional los siguientes datos estadísticos:

- Votación total emitida: 37,421,025.
- Votos nulos: 868,516.
- Votos de partidos que no obtuvieron el 2%: 1,407,959.
- Votos de candidatos no registrados: 30,452.
- Votación nacional emitida: 35,114,098.

Aplicación de la fórmula de proporcionalidad:

Votos 35,114,098/200 curules = 175,570 cociente natural

VOTACIÓN RECIBIDA POR CADA PARTIDO

<i>Partidos y coaliciones</i>	<i>Votos</i>	<i>%</i>
Coalición Alianza por el Cambio	14,323,649	38.28
Partido Revolucionario Institucional	13,800,306	36.88
Coalición Alianza por México	6,990,143	18.68
Partido de Centro Democrático	430,812	1.15
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	273,615	0.73
Democracia Social, Partido Político Nacional	703,532	1.88

Como se advierte en esta elección, los Partidos de Centro Democrático, Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social, lograban cubrir el cociente natural y hubieran obtenido, cuando menos, de una a cuatro curules, según el caso, de representación proporcional, con estricto apego a la voluntad ciudadana que les otorgó esa proporción de votos, pues en su votación contenían una, dos o hasta cuatro veces el cociente natural, según se trate, sin embargo, se suprimió todo efecto jurídico a 1,407,959 votos válidamente emitidos.

Por todo esto es urgente una revisión integral de las fórmulas de asignación previstas en la ley mexicana, para dar paso a un replanteamiento de la representación proporcional que permita una democracia participativa de todas las corrientes ideológicas, en cuyo favor sufragaron los ciudadanos al emitir válidamente su voto.