
SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMA DE PARTIDOS: UNA PROPUESTA PARA MÉXICO

*José Luis PRADO MAILLARD**

SUMARIO: I. Problemática del sistema electoral y de partidos en México; 1. La política polarizada por el sistema electoral; 2. La polarización complicada por el federalismo; II. Solución a la problemática del sistema electoral y de partidos; 1. Provocar una mayoría; 2. Una mayoría para la gobernabilidad.

Esta ponencia pretende contribuir humildemente con algunas ideas para encontrar una manera distinta de dirigir al país, una mejor manera. El México democrático requiere de profundas reformas institucionales, donde el sistema electoral y el sistema de partidos forman parte esencial. Pluralismo, competición política y gobernabilidad son tres factores que deben estar en armonía. Nuestra propuesta toca dos temas importantes para lograr dicha armonía. Una de ellas corresponde al diseño del gobierno ¿presidencial o parlamentario?; la segunda trata sobre el sistema electoral y al sistema de partidos. Nos ocuparemos en esta ocasión del segundo punto, atendiendo los objetivos de este importante congreso internacional que nos reúne en esta ocasión, en esta bella ciudad de Morelia, Michoacán.

El sistema de partidos en México es actualmente multipartidista debido a dos factores: El primero es el sistema electoral mixto, aliando el escrutinio mayoritario a la elección proporcional, donde el sistema electoral moldea el sistema de partidos.¹ El segundo factor

* Coordinador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

¹ Esta es una de las leyes Duverger, demostrada ampliamente en su obra clásica. Duverger, Maurice. *Les partis politiques*, ed. Seuil, collection point, París, 1986.

es el federalismo, donde encontramos un sistema bipartidista en los estados, variando la presencia de los partidos en el norte, en el sur y en el centro, garantizando así la presencia de los partidos en la escala nacional, situación que refuerza el multipartidismo.

Este sistema de partidos es relativamente reciente, pues data de fines de los años ochenta, a pesar de que el modo de escrutinio es por lo esencial el mismo desde 1977.

Sistema electoral y sistema de partidos forman parte del sistema político. Es pertinente señalar que el actual contexto político mexicano ha cambiado en provecho de la democracia. El sistema de partido hegemónico ha visto en efecto su fin en las elecciones legislativas federales de 1997, donde el PRI pierde, por primera vez, la mayoría en la Cámara de Diputados, situación que se confirma en las elecciones federales del 2000, donde la alternancia toca al fin al poder ejecutivo federal. Hay que precisar que durante el sistema de partido hegemónico la gobernabilidad no era cuestionada, aunque en detrimento de la democracia. Con la instalación de un sistema de partidos políticos competitivos con posibilidades de conquistar el poder, por la vía institucional, o para retomar la expresión del constitucionalista Jean Gicquel con la existencia de “elecciones disputadas”,² la política gubernamental comenzó a ser cuestionada por los partidos políticos de oposición representados en el Congreso, produciendo ciertos riesgos para la gobernabilidad democrática.

No queremos decir que el pluralismo sea negativo, sino más bien que debemos adaptar el sistema electoral y de partidos al nuevo sistema político de pluralismo de competición. Es verdad que en nuestros días hay una ausencia de mayorías en ambas cámaras del Congreso, lo que provoca que la voluntad del poder soberano manifestada en las elecciones legislativas y presidencial puede ser decepcionada, al no poder ser aplicada como política pública. Situación que nos hace reflexionar sobre la funcionalidad del sistema electoral.

Observamos entonces una evolución política que se caracteriza por la ausencia de mayoría en el Congreso, que se agrava por una contradicción entre la mayoría congresional y presidencial, lo que

² Gicquel, Jean: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Monchrestien, París, 2002, pp. 135-166.

produce en el mejor de los casos una lentitud en la aplicación de las políticas públicas, y en el peor una crisis constitucional, pues la Constitución de 1917 no prevé soluciones a eventuales conflictos entre los órganos del poder político.

Por esta razón pensamos conveniente reformar el sistema electoral, a efecto de producir una mayoría con el auxilio de la ingeniería electoral, a fin de que la voluntad del poder soberano pueda ser aplicada sin pretextos. Sin embargo, hay que precisar que es prudente conservar el sistema multipartidista existente, ya que representa al país en sus diversas expresiones sociales.

Esta es la tesis que sostendremos en esta ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, en la mesa de trabajo número dos, consagrada al sistema electoral y sistema de partidos. Para ello hemos organizado nuestra exposición en dos grandes ejes: El primero trata sobre la problemática del actual sistema electoral y de partidos existente. El segundo sobre la conveniencia de adaptar estos sistemas al nuevo contexto político de pluralidad y de competición.

I. PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS EN MÉXICO

1. La política polarizada por el sistema electoral

Para comprender el sistema electoral mexicano, debemos conocer previamente la definición teórica de los sistemas electorales y sus tipos, para entender la problemática que representa su estado actual en la incipiente democracia mexicana.

A. Génesis del actual sistema electoral mexicano

Antes de analizar el actual sistema electoral mexicano debemos definir el sistema electoral y su importancia para la democracia.³

³ Martin, Pierre. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Clefs Montchrestien, París 1994.

El sistema electoral es el conjunto de factores por los cuales son electos los gobernantes y los representantes del poder soberano. El sistema electoral está integrado por el cuerpo electoral, los mecanismos de elección y las instituciones que lo organizan y conocen de lo contencioso electoral.

El modo de escrutinio designa las reglas técnicas destinadas a organizar territorialmente los candidatos en una elección.⁴ Los sistemas electorales pueden ser mayoritarios, proporcionales o mixtos. Su conveniencia depende del tipo de sociedad, es decir, si se trata de una sociedad fraccionada o uniforme. En el caso de México pensamos que conviene un sistema electoral mayoritario, pues su sociedad no está fragmentada como el caso de Israel, Países Bajos y la India, donde por necesidad los distintos grupos étnicos o lingüísticos deben estar representados en las asambleas políticas, para garantizar así la gobernabilidad. Esta distinción es llamada por algunos constitucionalistas y politistas como democracias mayoritarias y democracias consensuales, donde el politólogo noruego Arend Lijphart es autoridad en la materia,⁵ al igual que el constitucionalista francés Olivier Duhamel.⁶

Tenemos en cuanto a México que el sistema electoral es mixto, así lo señala la Constitución en los artículos 52 y 53 y el Código Federal de Procedimientos Electorales. Su razón es histórica, producto de la desconfianza producida del presidencialismo hegemónico que México conoció durante setenta y un años. Sin embargo es recomendable, una vez que madure la democracia mexicana, que su reglamentación se deje a las leyes reglamentarias, pues esto flexibiliza las posibilidades de adaptación cuando la nación lo requiera, dejando únicamente a la constitución el enunciado de elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo hace el artículo 41 segundo párrafo. Es de esta manera que lo hacen las grandes democracias contemporáneas como es el caso de los Estados Unidos, donde la legislación estadual organiza elecciones legislativas y pre-

⁴ Gicquel, Jean. *Ibidem*, p. 155.

⁵ Lijphart, Arend. "Changements et continuité dans la théorie consociative", en *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 4 N° 3 décembre 1997, ed. De Boeck Université, Bruselas 1997.

⁶ Duhamel, Olivier. *Démocraties*, Ed. Seuil, Paris, 2000.

sidencial o aun el caso de Francia, donde el Código Electoral lo hace para las elecciones legislativas y no la constitución.

Estos antecedentes constitucionales en materia electoral se comprenden en el proceso histórico dentro del cual fueron elaborados. En los Estados Unidos de América, las trece colonias nunca perdieron el derecho de organizar las elecciones, igual para elegir su representante ante la confederación. En el caso de Francia, el asambleísmo que conoció durante la tercera y cuarta repúblicas, recomendó que fuese más flexible la posibilidad de reformar los modos de escrutinio. En el caso de México, también el contexto histórico ha jugado un rol importante.

Tenemos así que en un primer tiempo las reformas fueron endógenas y en un segundo tiempo exógenas. La ausencia de pluralismo empujaba a una reforma de esa magnitud, misma que fue aprovechada por la oposición representada en las instituciones políticas. Es decir que el pluralismo anhelado y necesario en una democracia, ameritaba ser estimulado y qué mejor que la vía institucional para ese efecto. En esta lógica se dio la reforma electoral de 1963, donde se introduce la figura de diputados de partido. Así lo entendió catorce años después Jesús Reyes Heróles en su reforma política de 1977, inspirado del sistema electoral alemán, donde introduce la proporcional, permitiendo incrementar la representación de la oposición en el Congreso de la Unión. Los estados adoptarán este modelo. La reforma política de Reyes Heróles, o más exactamente electoral, tuvo éxito, pues el pluralismo se desarrolló hasta llegar a la alternancia en el poder, primero en el legislativo, luego en el ejecutivo. De esta manera se fortaleció el Partido Acción Nacional, la oposición más antigua de México, al igual que se creó, al inicio de los años noventa, el Partido de la Revolución Democrática y posteriormente diversos pequeños partidos que nacen y mueren de manera intermitente. Algo que criticamos hoy, esto último, por su alto costo económico y su pobre representatividad.

Una vez que la oposición es fuertemente representada en el Congreso de la Unión, impulsa las reformas exógenas. Osamos decir que se trata de una serie de reformas constitucionales y legales. En este orden la organización de las elecciones pasa del ejecutivo a un órgano ciudadano, en un primer tiempo y después a un órgano autónomo. También se prevé constitucionalmente un límite a la

representación de un partido en la Cámara de Diputados y se establece, en 1996, que el Poder Judicial de la Federación (PJF) puede conocer de los contenciosos electorales, a través del Tribunal Electoral del PJF pero sin poder pronunciarse sobre la constitucionalidad de las legislaciones electorales, ni federal, ni estatales, dejando esta facultad a los ministros de la Corte.

Esta serie de transformaciones en el sistema electoral mexicano producen un fortalecimiento en el sistema de partidos provocando al mismo tiempo una verdadera competición entre estos con posibilidad de alternancia.

Es así que en el México de nuestros días el pluralismo está consolidado, prueba de ello es la alternancia: “*Signo evidente de la buena salud de las instituciones*”, gustaba decir el constitucionalista François Goguel.

Este nuevo sistema electoral es satisfactorio en cuanto a la justicia electoral; empero deficiente para producir una mayoría en el Congreso, provocando una problemática para la gobernabilidad.

B. Su problemática en la democracia mexicana

Una democracia es aquella donde se elige, entre otros elementos, de manera periódica a los gobernantes por el sufragio universal. Una buena democracia es aquella donde se respeta lo más exacto posible la voluntad soberana, es decir, donde se cumplen los compromisos electorales, traducidos en políticas públicas una vez en el poder. Recordemos que el gobierno actúa mediante la ley, pues se trata de un gobierno de leyes.

En este punto es donde el actual sistema electoral mexicano representa una problemática, pues difícilmente puede darse una mayoría en el Congreso, reflejándose en el incumplimiento de las promesas electorales al ser éstas negociadas entre los partidos dentro del proceso legislativo. Así lo hemos constatado durante la LVII y LVIII legislaturas, donde los partidos tienen que ceder ciertas promesas para la elaboración de la ley. Otro factor que agrava esta situación es la contradicción de mayorías legislativa y presidencial. Pero este punto toca al diseño constitucional de división rígida de poderes y en menor grado al sistema electoral, punto que no tocaremos como lo precisamos en la introducción.

¿Cómo es posible que los partidos políticos representados en las cámaras del Congreso, que fueron electos por programas de gobierno distintos, prometidos durante las campañas electorales, se pongan de acuerdo sobre el cien por ciento de esos puntos? Imposible en nuestro punto de vista. ¿A quién perjudica directamente? Al ciudadano que votó. Nos explicamos más detalladamente mediante un silogismo. Premisa mayor, el ciudadano vota por un partido político porque le satisface el programa de gobierno prometido; premisa menor, el partido necesita de una mayoría para cumplir sus promesas electorales; luego entonces si no hay mayoría no podrá cumplir sus compromisos electorales, en detrimento del ciudadano que votó.

Es evidente que el Congreso no tendrá una posición clara si los congresistas no se ponen de acuerdo sobre los ejes de la política nacional. Sino, ¿cuál es la opinión del Congreso en materia de la reforma política del Estado? Quién sabe. No queremos decir que los congresistas y sus partidos no tengan propuestas, sino que ante la ausencia de mayoría no habrá una propuesta uniforme en cuanto a las decisiones del Congreso, lo que hace impredecible la posición de éste.

Ante esta posición podemos ser criticados por aquellos que afirman que la democracia es consenso. Es cierto, pero no es menos cierto que lo fundamental de la democracia es el respeto de la voluntad soberana, dentro del Estado de Derecho. Entonces ¿por qué no buscar un sistema electoral que produzca una mayoría, al mismo tiempo que se respete el pluralismo existente? De esta manera lograremos el respeto al cual hacemos alusión. El sistema de partidos británico, *two systems party*, ¿es menos democrático que el mexicano?, o ¿los sistemas de partidos alemán, español o aun el francés son antidemocráticos porque cuentan con una mayoría uniforme? Las respuestas son evidentes.

A esta problemática se suma otra: el sistema de partidos y el federalismo mexicano.

2. La polarización complicada por el federalismo

Si el sistema electoral mexicano, mixto, dificulta la creación de una mayoría parlamentaria, el federalismo complica aún más esta situación.

A. Bipolarización local

Es capital analizar los efectos del federalismo sobre el sistema de partidos en México. Contrariamente a los Estados Unidos, donde los Estados federados cuentan con el mismo sistema bipartidista que en la escala nacional, en México los estados cuentan con un sistema de partidos bipolar, pero en la escala nacional, esto refleja un multipartidismo.

Nos explicamos. Comenzamos por precisar los factores que hacen la diferencia entre el sistema de partidos en México y en los Estados Unidos, que a la postre son el rol que ejercen en la vida política, la disciplina al interior éstos, la fortaleza de su estructura, la reelección de los legisladores y de los gobernantes, la existencia o no de las candidaturas independientes y finalmente la estructura legal que refuerza esta lógica. En cuanto al primer factor concerniendo al rol que los partidos ejercen sobre la vida política, observamos que en México los partidos políticos representados en el Congreso toman las decisiones de manera coherente entre sus miembros; mientras que en Estados Unidos, el voto de los legisladores no es necesariamente en el mismo sentido, aun y cuando se trate del mismo grupo parlamentario, razón por la cual se conocen como “*máquinas electorales*”, en virtud de que sólo funcionan en períodos electorales, lo que nos lleva enseguida al análisis de la disciplina al interior de los partidos. Basta observar la votación de los legisladores en ambos países. En México difícilmente un legislador votará distintamente al del resto de su grupo; en los Estados Unidos, es común observar que los legisladores demócratas apoyan no pocas iniciativas de un presidente republicano o viceversa. Los intereses son otros y no forzosamente partidistas. Otro factor que produce diferencias entre los sistemas de partidos norteamericano y mexicano (en las escalas federal y local) es la estructura de ambos sistemas, en Estados Unidos es débil, mientras que en México está fuertemente estructurado. Dijimos en algunas líneas arriba que los partidos norteamericanos se conocen como máquinas electorales y que, una vez electos los candidatos, obedecen a otros intereses ajenos a los de su partido, esto es un efecto producido por la reelección inmediata, tanto para los legisladores como para el ejecutivo federal, lo que les permite, aunado a la posibilidad de postularse

sin partido, una cierta independencia con respecto a las dirigencias de sus partidos. Contrariamente, en México, la prohibición de ser reelectos para el período inmediato, asimismo de las candidaturas independientes fortalece a los partidos políticos. Entonces ¿cómo pretender una candidatura sin partido? Lo que obliga a respetar las reglas del partido, quiéranlo o no.

De esta manera la estructura legal contribuye a la diferenciación entre el sistema de partidos norteamericano con respecto al mexicano. Procedamos enseguida al análisis de la bipolarización existente en los estados federados de México.

Este fenómeno comienza a producirse en los años ochenta, durante el proceso de democratización caracterizado por el fortalecimiento de los partidos políticos de oposición, deviniendo más competitivos en las elecciones. Observamos que la presencia de los partidos varía entre el norte, centro y sur del país.

En el norte la bipolarización es clara entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). En el centro entre el PRI y el PRD o entre el PRI y una coalición de partidos como es el caso de Zacatecas. En el sur la bipolarización se da entre el PRI y PRD o con una coalición como la que se dio en Chiapas.

Esta bipolarización es claramente confirmada por la configuración de los congresos locales y su relación con el ejecutivo de las entidades federales.

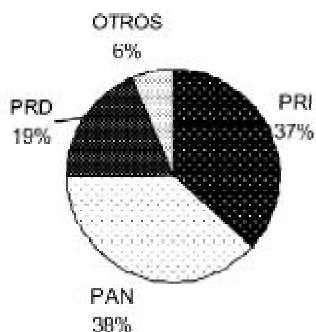
B. Polarización nacional

Esta bipolarización local refleja un multipartidismo en la escala nacional, pues las elecciones federales que se desarrollan en cada entidad producen una variedad de partidos que logran obtener una representación en sus respectivas entidades.⁷

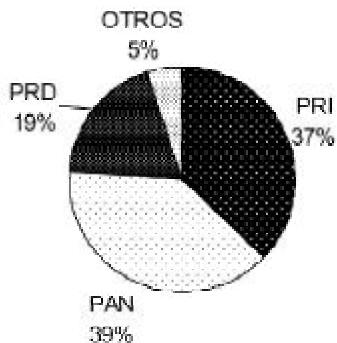
Este comportamiento se confirma al observar las elecciones federales desde finales de los años ochenta. Veamos la siguiente gráfica:

⁷ Es prudente recordar que dejamos aparte la elección proporcional para los diputados y senadores de la República, con la finalidad de comprender la influencia de las entidades federales en el sistema de partidos mexicano.

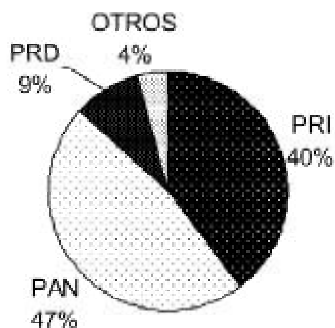
Nuevo León 2000 Diputados Federales
Mayoritarios



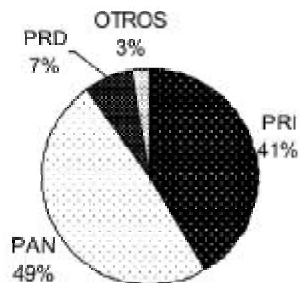
Nuevo León 2000 Senadores de elección
Mayoría



Nuevo León 2000 Senadores
Elección Mayoritaria



Nuevo León 2000 Diputados Federales
Elección Mayoritaria



Estas gráficas demuestran claramente que se trata de un sistema de partidos múltiple en la escala nacional y bipartidista en la local.⁸ Si no, por citar un solo ejemplo ¿cómo es posible que el PRD haya obtenido una votación demasiado baja en el Estado de Nuevo León, no obteniendo ningún escaño en la elección federal del 2000 y esté representado en ambas cámaras del Congreso de la Unión? La respuesta es porque este partido obtuvo una votación mayoritaria demasiado alta en la Ciudad de México, como en otras entidades.

Es de esta manera que el federalismo complica la creación de una mayoría a nivel nacional, habría que agregar a este factor el modo de escrutinio para las elecciones legislativas federales.

En cuanto al modo de escrutinio para las elecciones legislativas, cabe decir que el sistema mixto, en su diseño actual, no producirá ninguna mayoría en el contexto político actual. Dejemos de lado la elección por mayoría relativa y concentrémonos en la elección proporcional para diputados y senadores.

Contrariamente a Alemania, que conoce de un sistema electoral similar, una elección mayoritaria y una proporcional, México no puede producir la mayoría de un partido o de una alianza estable. Cierto, el bajo porcentaje de la barra exigida por la legislación da acceso a pequeños partidos que complican la creación de una mayoría, pues es del 2.5%, mientras que en Alemania es del 5%. Es así que en las últimas elecciones los germanos reeligen a Gerhard Schröder del partido socialdemócrata con un 42% de la votación, gracias a una alianza celebrada con los verdes, liderados por el federalista europeo Joschka Fischer, quien a su vez obtuvo el 9% de la votación sumando así el 51%, frente a una coalición compuesta por la democracia cristiana y los liberales que obtuvieron un 49% de la votación.⁹

La pertinencia de esta comparación se encuentra en el hecho de que en las elecciones federales del año 2000, México conoció de dos alianzas en las elecciones legislativas y presidencial, *Alianza por México* (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Par-

⁸ Por razones de espacio nos limitamos únicamente al ejemplo de Nuevo León, reconociendo que los otros estados siguen la misma lógica.

⁹ Hay que precisar que en Alemania se trata de un parlamentarismo racionalizado, pero que no analizaremos aquí en virtud de no salirnos de nuestro tema de sistema de partidos y sistema electoral.

tido Acción Social, Convergencia por la Democracia y Partido de la Sociedad Nacionalista) encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) y *Alianza por el Cambio* (Partido Acción Nacional, Partido Verde Ecologista Mexicano), liderada por Vicente Fox. En esta particular elección de la alternancia observamos que, además de los partidos miembros de las alianzas, otros pequeños partidos de reciente creación también participaron (Partido de Centro Democrático, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Partido Convergencia Social). Fueron en total 11 partidos los que estuvieron presentes en esta elección, aunque solo cinco lograron representación en la Cámara de Diputados y cuatro en el Senado, se originó una polarización en perjuicio de la gobernabilidad, pues la toma de decisiones se complica ante esta diversidad reflejándose en la dificultad de la aplicación de las políticas públicas prometidas en campaña. Esto es evidentemente consecuencia del bajo porcentaje exigido para el acceso a la proporcional, aunado a una deficiente legislación en materia de alianzas electorales, lo que perjudica la decisión del elector, ya que se presenta una confusión sobre qué políticas van a aplicarse.

Es esencialmente por esta razón, de dar certeza al elector en beneficio de la democracia, que proponemos la creación de una mayoría, ya sea de un partido o de una alianza *estable*, así como también evitar la contradicción de mayorías parlamentaria y presidencial.

II. SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS

Para lograr este difícil objetivo es conveniente tomar en cuenta la necesidad de adaptarse a la realidad política, por cierto distinta a la de hace una veintena de años, lo que implica una serie de reformas legales, así como tomar en cuenta los efectos del federalismo sobre el sistema de partidos.

1. Provocar una mayoría

La cuestión que nos formulamos para lograr nuestro objetivo es de saber qué ecuación producirá la mayoría buscada, al mismo tiempo que respete el pluralismo existente en el Congreso. Para ese

efecto proponemos cuatro elementos, a los cuales les atribuimos un valor para realizar dicha ecuación y encontrar así el resultado deseado, organizándolos dentro del escrutinio mayoritario y del proporcional.

A. Producir una mayoría por el escrutinio mayoritario

Aquí proponemos introducir el escrutinio mayoritario a dos vueltas y evitar la arritmia electoral entre las elecciones legislativas y presidencial.

Recordemos que nuestro propósito es favorecer la gobernabilidad, lo que requiere de una mayoría. Es prudente precisar que la creación de una mayoría no implica forzosamente el sacrificio de la minoría, nada más absurdo que eso. La mayoría puede producirse dentro del multipartismo existente en México, si se provoca una bipolarización en la vida política a través del escrutinio mayoritario. Para este efecto es necesario establecer la segunda vuelta electoral, tanto para la elección presidencial como para las legislativas. El principal efecto de la segunda vuelta consiste en crear una bipolarización a través de alianzas entre los múltiples partidos, parafraseando el adagio francés que dice *en la primera se escoge y en la segunda se elimina*.¹⁰ En el caso de México se buscaría por este modo de escrutinio la subsistencia de los actuales partidos, quienes participarían en la primera vuelta para que aquellos que lleguen en los dos primeros lugares contiendan en la segunda. Es prudente limitar el acceso a la segunda vuelta para evitar el desperfecto que los franceses han encontrado permitiendo la participación de tres partidos en la segunda, lo que conocen como triangulares. De esta manera se escoge el partido que el ciudadano quiera en el gobierno y en el Congreso, lo que produce necesariamente alianzas entre la primera y la segunda vuelta. En este punto encontramos otra ventaja, las negociaciones se dan con un conocimiento real de la fuerza electoral, manifestada en la primera vuelta, lo que origina una

¹⁰ Este adagio gustaba repetirlo el profesor Claude Émeri en su curso de política comparada de la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne.

mayor certeza para la creación de alianzas sólidas.¹¹ De otra manera, si una de las dos primeras fuerzas electorales rechaza toda alianza con el resto de los partidos estaría condenada a perder la elección. En ese momento se daría el consenso de manera natural, pues el elector puede conocer de la modificación de los programas de gobierno prometidos antes de tomar su decisión y los partidos victoriosos de la elección no tendrían pretexto para no aplicarlos, ya que contarían con una mayoría confortable, gracias a una alianza y los partidos minoritarios miembros de ésta tendrían que mantener su posición *so pena* de ser sancionados por el ciudadano en otra cita electoral.

El segundo elemento de nuestra ecuación es evitar la arritmia electoral. Esta se refiere a la discordancia entre la elección presidencial y las legislativas, lo que se relaciona directamente con la atribución real del poder. Ciertamente, si el ciudadano decide darle todo el poder al ejecutivo, le otorgará una mayoría parlamentaria de su partido; si no, le enviará una mayoría hostil. Por esta razón consideramos de vital importancia la arritmia para la creación de una mayoría, factor desatendido por no pocos analistas, hay quienes proponen descomponer el buen ritmo entre ambas elecciones, lo que complicaría la producción de mayorías concordantes entre el ejecutivo y el legislativo.

En México la elección presidencial estructura el sistema de partidos, debido al interés de su elección, razón por la cual todo partido organiza sus campañas legislativas en su entorno. Este punto de la concordancia de las elecciones es entonces clave para la creación de la mayoría anhelada. Si observamos cuando las elecciones presidencial y legislativas coinciden, el porcentaje obtenido es similar para los partidos políticos; en cambio en las elecciones celebradas a mitad del período presidencial, los partidos de oposición recuperan fuerza en detrimento del partido del ejecutivo. Ahora bien, en el caso de México en la elección intermedia del expresidente Carlos Salinas fue la excepción que confirma la regla, pues

¹¹ Es verdad que en un régimen presidencial, que se distingue por la separación rígida de poderes, las alianzas parlamentarias en torno a la política gubernamental son poco estimulantes; sin embargo, si no hay responsabilidad política sí la hay electoral, siempre que la reelección legislativa inmediata sea permitida.

en 1991 su partido (PRI) recupera escaños en el Congreso de la Unión. Sin embargo, estaremos atentos a la votación en las elecciones federales del 2003, pues estas determinarán en gran parte la lógica del sistema político mexicano, ya que de confirmarse una contradicción de mayorías, sería la tercera (y consecutiva), marcando una constante. Lo que haría necesaria una nueva constitución para adaptar las instituciones políticas a ese contexto, en beneficio de la gobernabilidad.

En el caso de México las elecciones presidencial y legislativa coinciden cada seis años, lo que da una coherencia entre el porcentaje obtenido por el partido del presidente y este mismo en ambas cámaras del Congreso. Cosa distinta sucede en las elecciones de mitad del período presidencial, donde por lo general el partido del presidente pierde puntuación electoral. El electorado francés conoce los efectos de la arritmia, pues ésta impide la creación de una mayoría necesaria para gobernar, motivo por el cual François Mitterrand recién ganó las dos elecciones presidenciales, tuvo que disolver la Asamblea Nacional en dos ocasiones para obtener la mayoría necesaria, la primera en 1981, la segunda en 1988. Contrariamente que en Francia, en México no existe la figura de la disolución, lo que complicaría el logro del objetivo deseado de provocar mayorías concordantes, razón de más para conservar la buena armonía en el tiempo entre ambas elecciones.

La influencia de la arritmia electoral en la atribución del poder

| En Francia | | | | | | | | | | | | | | |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| P 1958 | | 1965 | | | 1969 | | 1974 | | 1981 | | 1988 | | 1995 | |
| L 1958 | 1962 | | 1967 | 1968 | | 1973 | | 1978 | 1981 | 1986 | 1988 | 1993 | | 1997 |
| 4 años | 3 años | 2 años | 1 año | 1 año | 4 años | 1 año | 4 años | 3 años | 5 años | 2 años | 5 años | 2 años | 2 años | 5 años? |
| En México | | | | | | | | | | | | | | |
| P 1958 | | 1964 | | 1970 | | 1976 | | 1982 | | 1988 | | 1994 | | 2000 |
| L 1958 | 1961 | 1964 | 1967 | 1970 | 1973 | 1976 | 1979 | 1982 | 1985 | 1988 | 1991 | 1994 | 1997 | 2000 |
| 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años | 3 años |

P: elección presidencial. **L:** elección legislativa. **X años:** duración entre las dos elecciones.

Fuente: Prado Maillard, José Luis, *México bajo un nuevo contexto: las relaciones de los poderes políticos de la Unión*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, 2001, bajo la dirección de Jean Gicquel, p. 558.

Vemos así claramente cómo la atribución real del poder puede variar según la arritmia electoral y por supuesto, dependiendo de la voluntad del poder soberano.

Ahora bien, si se pretende modificar el mandato del ejecutivo o del legislativo para permitir la reelección inmediata como algunos proponen, es recomendable que se modifiquen ambos de manera concordante. Si el ejecutivo ve reducido su mandato de seis a cuatro años, entonces el mandato de los diputados debe ser igualmente reducido a dos años, igual que el de los senadores, pero a cuatro años.

B. Producir una mayoría por el escrutinio proporcional

Conseguir una mayoría en un sistema electoral mixto es posible. En México la proporcionalidad es distinta para los diputados federales a la de los senadores. 200 diputados son electos por la proporcional en cinco circunscripciones con una barra legal exigida del 2.5% de la votación, mientras que 32 senadores son electos en una sola circunscripción, la nación.

Tres factores dificultan la creación de una mayoría en el Congreso de la Unión en el actual sistema electoral. El primero por el bajo porcentaje exigido por el Código electoral; el segundo es el número de diputados asignados por circunscripción plurinominal, y el tercero es la existencia de los senadores electos por la proporcional.

El tercer elemento de nuestra ecuación es el porcentaje exigido para tener acceso a la proporcional. Es evidente que los pequeños partidos son beneficiados, pues el porcentaje establecido no exige una gran representación, lo que se entiende por el contexto histórico en que se creó; sin embargo, en nuestros días ese contexto es muy distinto, por lo que debemos adaptar la proporcional al nuevo sistema de partidos, multipartidista y competitivo con posibilidades de alternancia. Así en las elecciones federales del 2000, participaron 11 partidos, de los cuales solo cinco guardaron el registro, lo que implica un alto costo. En octubre de este año (2002), se dio registro a cuatro nuevos partidos. Estaremos pendientes de la votación que reciban para saber si valió la pena su registro y el costo financiero que implica, en la espera debemos respetar la ley. Para evitar este exceso de partidos que complican la creación de

una mayoría y genera fuertes costos, debemos elevar el porcentaje de la barra de acceso de 2.5% a un porcentaje de 5%, como es el caso de Alemania, donde ha dado buenos resultados. Es de interés remarcar que el sistema alemán puede ser un buen ejemplo, pues si observamos las últimas elecciones legislativas de octubre de 2002, observamos que los partidos políticos siguen un poco la lógica actual del sistema de partidos mexicanos, asemejándose en la alta representación de dos partidos (Partido de la Socialdemocracia y el Partido de la Democracia Cristiana), con la influencia de dos pequeños partidos (Partido Verde y Partido Liberal), en el caso de México dos grandes partidos son igualmente representados en el Congreso (PRI y PAN), un partido mediano (PRD) con posibilidades de recuperar la fuerza que obtuvo en las elecciones de 1997 y dos partidos pequeños (PVEM y PT).

Por otra parte, es recomendable igualmente que los restos de la votación obtenida en la proporcional sean distribuidos según el método creado en 1882 por el belga Víctor Hondt, que consiste en repartir las curules entre el porcentaje más alto obtenido en la elección.

En cuanto al Senado, pensamos simplemente que más vale eliminar la proporcional en razón de que va contra la naturaleza del senado, provocando la pérdida de la paridad en la representación de los Estados.

El cuarto elemento de la ecuación propuesta corresponde al tamaño de las circunscripciones. Éstas deben reformarse para poder crear una mayoría reduciendo su tamaño. Entre más pequeñas sean, mayor posibilidad hay de crear una mayoría parlamentaria. Cuando hablamos del tamaño, nos referimos no al tamaño geográfico, sino más bien al número de curules previstos por circunscripción. Dijimos que hay cinco circunscripciones donde se eligen 200 diputados, lo que nos da un promedio de 40 diputados por circunscripción. En este esquema es difícil construir una mayoría. Valdría la pena aumentar el número de circunscripciones y en consecuencia reducir el número de curules previstas por circunscripción. España es un modelo que muestra ese efecto. En efecto, la experiencia española ha sido satisfactoria, pues cuenta con cincuenta y dos circunscripciones pequeñas con un promedio de 6.7 diputados por circunscripción, produciendo en consecuencia una mayoría en el Congreso de los Diputados. Aunque existen demasiados partidos en

España este modo de escrutinio ha producido una bipolarización en la vida política. Así lo constatamos en las elecciones legislativas de 1996 y 1999, donde el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español dominan la escena política.¹²

2. Una mayoría para la gobernabilidad

Con las reformas que hemos propuesto al sistema electoral, el sistema político mexicano devendrá más gobernable, como se aspira en una buena democracia gracias a la existencia de una mayoría, las decisiones podrán ser tomadas en beneficio de la soberanía popular.

A. La mayoría y la toma de decisiones

Las decisiones se toman en el núcleo del poder. En una democracia el poder se legitima por las elecciones. La confusión que genera el actual sistema electoral y sistema de partidos en México es justamente que nadie puede tomar decisiones, pues nadie tiene actualmente ese poder, todo tiene que ser consensado, lo que en reiteradas veces ocasiona que el programa electoral por el cual votó el ciudadano no pueda ser aplicado integralmente. Esto es ingobernabilidad democrática, pues no hay certeza en las acciones de gobierno. Qué decepción para la ciudadanía; qué democracia tan imperfecta.

Lo que se pretende con la creación de una mayoría es que el Congreso pueda tener una posición clara, con la finalidad de que sea el verdadero motor de la nación. En el sistema político de *presidencialismo de partido hegemónico*, que fue posible por la hegemonía del PRI, partido que el presidente controlaba durante su período, nunca se dio ningún problema de gobernabilidad, pues la mayoría del partido del presidente dominaba cómodamente el órgano deliberativo. Empero no era lo deseable, pues no se trataba de un sistema político democrático. Sin entrar en detalles sobre la época de la hegemonía, el actual contexto político se caracteriza

¹² Prado Maillard, José Luis: *Tesis ob. cit.* p. 600.

por la lentitud en la toma de decisiones, lo que provoca desilusión en la ciudadanía. Sólo falta escuchar los comentarios de la *vox populi* sobre los congresistas en el sentido de que paralizan la labor del gobierno. Estas críticas contradictorias son hechas pocos años después de que se decía que el Congreso no realizaba su función, siendo excesivamente complaciente con el ejecutivo federal. ¿Qué pensar ante estas críticas? Múltiples cosas.

Por otra parte, ya analizamos el rol que juega el federalismo en el sistema de partidos nacional. Enseguida analizaremos la influencia que éste juega en la toma de decisiones. La problemática que representa este punto es de conciliar pluralismo, federalismo y gobernabilidad. Por una parte, el pluralismo puede y debe ser respetado como se obliga en toda nación que pretenda ser democrática; por otro lado, una mayoría debe existir en el seno del congreso para que el país se desarrolle con la velocidad que requiere, donde el federalismo complica este objetivo. Nuestra propuesta tiene cuenta de esta necesidad, donde la existencia de los actuales partidos, los verdaderamente representativos, seguirán existiendo, gracias a las alianzas que son una condición para que todo aspirante pueda ser electo. Es decir, si los partidos son nacionales (como es el caso en la mayor parte de las entidades federativas), las negociaciones se tomarán a través de las dirigencias partidistas dando cierta certitud al electorado gracias a los acuerdos preelectorales.

Para el respeto de la pluralidad debe tomarse en cuenta que las necesidades de la sociedad mexicana varían del norte al sur, pasando por el centro del país. Esta diversidad necesita ser representada en los órganos de decisión. Esta es la génesis del actual sistema de partidos, producto del sistema electoral que fue diseñado ante estas circunstancias. Por otra parte, tenemos igualmente que esta necesidad de representación ya está cubierta y las condiciones son a nuestro parecer demasiado relajadas para dar acceso al congreso. El pluralismo ya es una realidad y no debemos perturbar la nación con una falsa idea de democracia por consenso entre la clase política, que en ocasiones se antoja más la anarquía que la pluralidad con orden. Si no, sólo hay que preguntar a la ciudadanía sobre su concepto de los partidos políticos. La respuesta es predecible, pero no culpamos a los partidos, sino más bien al diseño institucional del cual son parte o más bien el cual los estructura.

¿Cuánto tarda el ejecutivo en hacer aprobar sus iniciativas? Y las que son aprobadas ¿cuántas guardan el sentido inicial? La respuesta varía dependiendo de la iniciativa que se trate y su efecto político y social. El tiempo que tarde la aprobación no es causa de urgencia para la oposición, pues su tarea es oponerse. ¿No se trata de una oposición? Seguramente sí. Una anécdota nos parece interesante de contar. Se trata de François Mitterrand, cuando en un debate televisado contra Philippe Séguin (del RPR, de la derecha)¹³ sobre el Tratado de Maastricht en 1992, éste le cuestionó sobre su concepto de la oposición en una democracia, recordándole que ésta debía ser respetada, a lo que respondió: “*a cada quien su turno*”. Lo que nos traduce que es justamente el turno que brinda el poder soberano en las citas electorales mediante el sufragio universal, voluntad que debe ser respetada, pero con la ayuda de un sistema electoral y un sistema de partidos adecuado que contribuya a ese objetivo.

Finalmente de eso se trata la democracia: la elección que el ciudadano hace de sus gobernantes dentro del marco del Estado de Derecho, decidiendo su voto según el programa de políticas públicas prometido, que más le convenga y que los gobernantes, una vez ganada la elección, deben cumplir. Al menos lo más posible.

B. Un mayor respeto a la voluntad soberana

Para que esto sea posible el sistema de partidos debe estar fuertemente estructurado, donde el sistema electoral juega un rol capital para ese efecto.

¿Cómo es posible que un candidato al congreso o al gobierno pueda cumplir sus promesas electorales si no cuenta con el apoyo de su partido en el Congreso?, ¿cómo es posible que un partido pueda aplicar las políticas públicas que prometió en campaña si no tiene una mayoría necesaria para aprobar sus iniciativas? Las respuestas son evidentes, las víctimas son los ciudadanos que vota-

¹³ Este partido *Rassemblement pour la République*, deviene el partido *Unión para la Mayoría Presidencial*, creado por la unificación de la derecha en las elecciones presidencial y legislativas, por cierto impredecibles, del 2002.

ron. Al afirmar estas respuestas, podemos ser objeto de críticas en el sentido de que se trata de una división de poderes, tanto tiempo anhelada en México. A lo que respondemos que es verdad, pero esa división de poderes es relativa según el sistema de partidos y las mayorías parlamentaria y presidencial. Ni John Locke, ni Montesquieu conocían del poder mayoritario de los partidos políticos, porque no existían en su época. ¿Cómo puede un partido político que cuenta con la mayoría presidencial y parlamentaria oponerse a las políticas públicas que sus candidatos prometieron en campaña? Eso sería ilógico y contra el principio de la democracia, según los argumentos que hemos manifestado líneas arriba, donde el soberano es quien decide. Por otra parte, recordamos que es el ciudadano que atribuye el poder en las elecciones, tal como lo hemos manifestado en la tabla del inciso A de la segunda parte de nuestra ponencia.

Esta problemática se ha presentado en el curso de las LVII y LVIII legislaturas, pues antes se criticaba al Congreso de nunca controlar al Ejecutivo federal y ahora se le critica de que no lo deja aplicar sus políticas. ¿Por qué habría de aprobar el Congreso las políticas del Gobierno en vez de que este último ejecute las iniciativas de los legisladores? Finalmente los congresistas opuestos al partido en el gobierno cumplen su función de oponerse, tratando de aplicar sus promesas electorales, al igual que el gobierno.

Las grandes democracias contemporáneas han superado este debate de la ingobernabilidad. Alemania diseñó así su constitución de 1949 racionalizando su parlamentarismo, tomando en cuenta su sistema de partidos; Francia ha adaptado su Constitución en marzo de 2001, mediante referéndum, para evitar la contradicción de mayorías, reduciendo el mandato presidencial de siete a cinco años, con la finalidad de concordar las elecciones legislativas y presidencial; España conoce de una mayoría coherente gracias al diseño de sus circunscripciones, etc.

En fin, ante esta lógica concluimos que en México una parte importante de la problemática se concentra en el sistema electoral y en el sistema de partidos. Pues en el estado que guardan no permite la creación de una mayoría necesaria para que la voluntad del poder soberano, expresada únicamente en las elecciones, pueda ser aplicada sin pretextos.

José Luis Prado Maillard

BIBLIOGRAFÍA

Obras Generales

Avril, Pierre. *Essai sur les partis politiques*, Payot, París, 1990.

Cotteret, Jean-Claude y Émeri, Claude. *Les systèmes électoraux*, PUF Col. Que sais-je ?, París, 1994.

Duverger, Maurice. *Les partis politiques*, ed. Seuil, Collection Point, París, 1986.

Émeri, Claude. “Élections et référendums”, en Grawitz, Madeleine, Leca, Jean (dir.) *Traité de Science politique* T. II, PUF, París, 1985, pp. 315-354.

Ihl, Olivier. *Le vote*, Clefs Montchrestien, París, 2000.

Martin, Pierre. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Clefs Montchrestien, París, 1994.

— *Comprendre les évolutions électorales, la théorie des réalignements revisitée*, Presses de Science Po, París, 2000.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, UNAM, México 1994. (y Sonia Picado, Daniel Zovatto coordinadores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE, IFE, TEUE, IIDH, México, 1998.

Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partido*, Alianza Ed., Madrid, 2000.

Obras sobre México

Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro, y Woldenberg, José. *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, FCE, México, 1997.

— *La mecánica del cambio político en México, elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

- Castellanos Hernández, Eduardo. *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Centro de Investigaciones Científicas “Jorge L. Tamayo”, México, 1996.
- *T. I 1812-1940*.
- *T. II 19940-1994*.
- Crespo, José Antonio. *PRI: de la oposición a la oposición, un estudio comparado 1994-2001*, CEPCOM, México, 2001.
- Gómez-Palacio, Ignacio. *Procesos electorales*, Oxford, México, 2000.
- Esparza Martínez, Bernardino. *Crisis democrática en los partidos políticos*, Cárdenas Editor Distribuidor, México, 1999.
- Fuentes Díaz, Vicente. *Los partidos políticos en México*, Porrúa, México, 1996.
- Gómez Tagle, Silvia. “Reforma política, partidos y elecciones en el período salinista”, en *Mexique, de la réforme néolibérale à la contre-révolution*, Harmattan, París, 1997, pp. 379-419.
- *1994. Las elecciones en los estados T. I y II*, La Jornada UNAM, México, 1997.
- González Casanova, Pablo (dir.). *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, IIL UNAM, siglo XXI, México, 1993.
- González Compeán, Lomeli, Leonardo (coord.). *El Partido de la Revolución, institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000.
- Huchim, Eduardo. *Las nuevas elecciones*, Plaza Janés, México, 1997.
- Loeza, Soledad. *El Partido Acción Nacional. La larga marcha, 1939-1994, oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999.
- Morodo, Raúl; Murillo de la Cueva, Pablo Lucas. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001.

- Patiño Camarena, Javier. *Derecho electoral mexicano*, Editorial Constitución, México, 1996.
- Reyes Heroles, Federico (coordinador). *Tareas y compromisos 1997, los partidos políticos ante las elecciones*, FCE, México, 1997.
- Aguirre, Pedro. “La ciudadanización y sus peligros”, *Nexos* N° 243, México, 1998.
- Alcántara Sáez, Manuel. “La reforma política de 1996 en México”, en *Cuadernos constitucionales México-Centroamérica*, IIJ UNAM, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala y Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, México, 1997.
- Aubert, Jean-François, “Vertus d’un système non majoritaire”, en *Pouvoirs* N° 85, Seuil, París, 1998.
- Giménez Cacho, Luis Emilio. “El dinero y los partidos”, *Nexos*, diciembre 1999.
- Gómez, Leopoldo y Baley, John, *La transición política y los dilemas del PRI*, El Colegio de México, 1990.
- Lozano Ortega, Juan Eduardo. “La voz de los votos. Un análisis crítico de las elecciones de 1994”, *Revista Sociológica* N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.
- Mastias, Jean. “Système majoritaire et bicamérisme”, en *Pouvoirs* N° 85, Seuil, París, 1998.
- Medina López, Enrique. “Las elecciones de 1994”, *Revista Sociológica* N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.
- Meyenberg, Yolanda. “Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México”, *Revista Mexicana de Sociología* UNAM año LX / N° 2 abril-junio 1998.
- Mora H., Juan. “Elecciones y alternancia política en 1997: en busca de nuevos equilibrios”, en *El Cotidiano* N° 88, México, 1988.

Sistemas electorales y sistema de partidos: una propuesta para México

Navarro Fierro, Carlos y Mora Heredia, Juan. “Los sistemas electorales en América Latina: un estudio comparado”, *Revista Sociológica* N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

— “Sistema electoral y gobernabilidad”, en *Rev. Estudio Político* N° 15, UNAM, México, 1997.

Oliva Posada, Javier. “Agrupaciones políticas nacionales, La política distinta”, *Nexos*, México, octubre 1999.

Ortega González, Jorge. “Aportaciones federales”, *Nexos* N° 243, México, 1998.

Roques, Xavier. “Système majoritaire et contrôle de la constitutionnalité”, en *Pouvoirs* N° 85, Seuil, Paris, 1998.

Romero, Jorge Javier. “El laberinto institucional del IFE”, *Nexos* N° 243, México, 1998.

Salazar C., Luis. “Hipótesis sobre la reforma secuestrada”, *Nexos* N° 243, México, 1998.

Sirvent, Carlos. “Las elecciones de 1997. El voto por la alternancia”, *Revista Estudio Político* N° 16, UNAM, México, 1997.

Valdés Zurita, Leonardo. “El sistema electoral y la estructura del poder político en México, 1994”, en *Iztapalapa* N° 34, Universidad Autónoma Metropolitana, México, julio-diciembre 1994.

Yocelevezky R., Ricardo. “Sistemas de partido como unidad de análisis”, *Revista Sociológica* N° 30, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1996.

Biblionet

<http://www.camaradediputados.gob.mx>

<http://www.congreso.org/congresodelaunion/>

<http://www.inegi.gob.mx/homepara/conteo/menu.html>

<http://www.ife.org.mx>

<http://www.trife.gob.mx/index.html>

<http://www.pan.org.mx>

<http://www.pri.org.mx>

<http://www.prd.org.mx>

<http://www.cddhcu.gob.mx/>

<http://www.gobierno.mx>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<http://www.lemonde.fr>

<http://www.metapolitica.com.mx>

<http://www.nexos.com.mx>

<http://www.senado.gob.mx>

<http://www.scjn.gob.mx>