

Consideraciones para una reforma electoral posible: Sistema binominal y mayorías legislativas

RICARDO DE LA PEÑA*

RESUMEN

En este trabajo se plantea una propuesta para una posible reforma del sistema electoral mexicano mediante la adopción de un sistema de elección mediante distritos binominales, con lista cerrada pero no bloqueada, y con reelección inmediata de los legisladores, similar al vigente en Chile, completado en todo caso con mecanismos para el gobierno legislativo que favorezcan formar coaliciones mayoritarias en ambas cámaras y por sistemas de financiamiento vinculados a la participación ciudadana.

ABSTRACT

In this work I propose a possible reform of the Mexican electoral system that suppose the election in binominal districts, with close list but not blocked, and whit immediate reelection, like in Chile. I suggest complement this procedure whit mechanisms for the Legislative government in both houses that impulse to make majority coalitions and with financial system linked with the voter turnout.

INTRODUCCIÓN

El debate actual sobre el sistema electoral mexicano pone énfasis, entre otros puntos, en los problemas para la formación de mayorías legislativas consustanciales al sistema mixto limitado vigente en el país (Molinar y Weldon, 2001) y en las carencias derivadas de la prohibición de reelección inmediata de legisladores. Frente a ello, se ha

* Presidente Ejecutivo de Investigaciones Sociales Aplicadas, SC y Presidente del Consejo de Investigadores de la Opinión Pública, AC.

sostenido la pertinencia no solamente de posibilitar esta reelección inmediata, sino de retornar a un sistema mayoritario simple, típico de países anglosajones, o de reducir el número de legisladores de representación proporcional para responder a reclamos de disminución del tamaño de los órganos legislativos y facilitar la supuesta formación de mayorías legislativas, lo que en la práctica no resulta necesariamente cierto (De la Peña, 2004a).

50
Esto no deja de tener resistencias desde los partidos que pudieran en principio resultar afectados, limitando la potencial realización de una reforma, dado que las leyes electorales cambiarán solamente si una coalición de partidos existente tiene el poder de efectuar un cambio que derive en beneficios –en términos de asientos– para todos los participantes en la coalición (Benoit, 2004). Y hoy en día no existe propuesta alguna de reforma que logre integrar una coalición capaz al mismo tiempo de pasar la propuesta y complacer los intereses de todos los concurrentes a dicha coalición.

Como una opción frente a este dilema polarizante, en este trabajo se plantea una propuesta para una posible reforma del sistema electoral mexicano mediante la adopción de un sistema de elección binominal, con lista cerrada pero no bloqueada, y con reelección inmediata de los legisladores, similar al vigente en Chile, complementado en todo caso con mecanismos para la formación del gobierno legislativo que favorezcan la formación de coaliciones mayoritarias en cada Cámara y por sistemas de financiamiento vinculados a la participación ciudadana.

Para ello, como introducción se expondrán algunos cuestionamientos presentes al actual sistema de representación mixta limitada. En seguida, se analizará la propuesta alterna de reforma para el establecimiento de un sistema binominal en México, precisando sus características, la experiencia en su aplicación y su adecuación a la realidad nacional presente, así como los elementos que pudieran complementarla para satisfacer cabalmente las demandas actuales de mejoramiento del sistema electoral mexicano.

Posteriormente, se presentará un ejercicio sobre las consecuencias que teóricamente pudiera tener su adopción y su posible concreción para el caso mexicano.

LA CRÍTICA AL SISTEMA ELECTORAL VIGENTE EN MÉXICO

Hace poco más de un cuarto de siglo se llevó a cabo un amplio proceso de consultas públicas para una reforma política que derivaría en la conformación de una ambiciosa agenda con la que se conduciría el proceso de cambio del sistema político mexicano para pasar en diez mil días de un sistema de partido hegemónico a una realidad plural.

En aquella ocasión se buscó un nuevo paradigma a partir del cual se establecieran las reglas para la competencia electoral y la conformación de la representación política. El horizonte vislumbrado fue tan extenso que aún hoy en día no han sido cubiertos a plenitud algunos puntos de esa agenda (como lo relativo a las fórmulas no electivas para la participación ciudadana).

Sin embargo, hoy en día es común descubrir cortedad de miras en el análisis de las opciones para atender los nuevos retos planteados por la realidad plural de la democracia mexicana: gobierno dividido, carencia de mayoría legislativa, falta de incentivos para el logro de acuerdos fundamentales.

De entrada, suele soslayarse el hecho de que en la sociedad mexicana de hoy en día existe un desacuerdo real, de fondo, respecto al proyecto de nación que se pretende impulsar. Que el tripartidismo nacional no es un artificio producto de las reglas electorales adoptadas, sino expresión de auténticas diferencias entre partidos políticos realmente existentes, con presencia mayoritaria constatada por cada uno en diversas entidades, aunque en la generalidad de los casos el esquema efectivo de competencia local tienda al bipartidismo.

Es así como, a consecuencia de manifiestas limitaciones para el logro de acuerdos fundamentales, existe una clara tentación de retorno a un pasado reciente de mayorías garantizadas. Ello se expresa coyunturalmente como búsqueda de fracturas en el frente opositor para el logro de mayorías fácticas, y en el plano más estructural en la emergencia de propuestas de reforma que buscan la adopción de un modelo de conversión de votos en asientos que, sin dejar de ser justo, incremente la probabilidad de manufacturación de mayorías, promoviendo la reducción o supresión del componente proporcional en la formación de la representación legislativa.

El diagnóstico parte así, en muchos casos, de asumir que las mayorías deben ser producto directo del resultado electoral y no del ejercicio de conformación de alianzas legislativas. Ello, olvidando que "en sociedades divididas, con sistemas pluripartidistas, una mayoría fabricada puede tener consecuencias más peligrosas para el futuro del sistema democrático que la ausencia de una mayoría legislativa porque puede anular la capacidad del sistema de articulación de los intereses de grandes sectores del pueblo, que pueden tener opiniones muy distintas respecto a los problemas políticos esenciales" (Valenzuela, 1991).

Paradójicamente, la cita anterior está extraída de un texto crítico al sistema electoral chileno, que será modelo para la propuesta que a continuación se presenta. Su postulación busca salvar los problemas hoy presentes en el sistema electoral mexicano, reconociendo que en todo caso su origen sería muy distinto del entorno autoritario y la búsqueda de garantías para el cambio democrático que antecedieron a su adopción en Chile.

PROUESTA DE ADOPCIÓN DE UN SISTEMA BINOMINAL

El planteamiento básico de la propuesta para la adopción de un mecanismo de elección en distritos binominales para el sistema electoral mexicano atiende cinco puntos: primero, la exposición general de la mecánica a sustentar; luego, la evaluación teórica de sus repercusiones esperables respecto a equidad, pluralidad, estabilidad y representación de intereses.

Mecánica

Se propone la adopción para México de un sistema binominal con 200 distritos, en cada uno de los cuales sean electos dos diputados, distribuidos por partido conforme su votación, según la regla d'Hondt. Con ello, la cámara baja del legislativo federal quedaría compuesta por únicamente 400 representantes, cien menos que los actuales.

Este sistema binominal daría localidad a la totalidad de la representación legislativa, evitando la coexistencia de diputados surgidos de

dos vías alternas: la territorial y la partidaria. Y no sólo simplifica el sistema para el logro de asientos, sino que aproxima a todo representante con un electorado geográficamente definido.

Cada elector tendría derecho a un voto por un candidato específico, registrados en listas no bloqueadas; los votos por los candidatos de un mismo partido se agregarían para el cálculo del reparto de curules entre partidos y, una vez repartidos los asientos por partido, se asignarían a los candidatos de cada partido con mayor cantidad de votos.

Para que un partido logre los dos asientos resulta indispensable que consiga más del doble de votación que el partido que ocupe el segundo lugar, lo que propicia que en la mayoría de las demarcaciones que se conformaran la representación quede a cargo de más de un partido político.

Equidad

Teóricamente (Taagepera, 1984), un sistema de distritos binominales conformado a partir de reglas que posibiliten la creación de distritos homogéneos en tamaño hace muy poco probable la existencia de divisiones que genere sesgos significativos para un partido en el logro de asientos, en detrimento de otro partido.

Asimismo, un sistema binominal debiera tener como efecto una reducción en el número de espacios en que se da la disputa efectiva entre partidos por la representación, concentrando la batalla electoral en los distritos donde el margen que permite un cambio de tenedor de un asiento es estrecho.

Un sistema binominal, además, tiene menores consecuencias para el elector que un sistema donde el ganador toma todo, no obligándolo a clasificar su preferencia en un juego de todo o nada (Nohlen, 1994).

Pluralidad

Aunque teóricamente un sistema binominal tenderá a ser reductivo, lo es menos que un sistema uninominal, puesto que mientras en éste no tienen por lo general cabida más de dos fuerzas políticas efectivamente competi-

tivas, en un modelo binomial tendrían cabida en principio tres contendientes por distrito y, dada la heterogeneidad en el reparto regional de fuerzas partidarias (Valenzuela, 1991), sería de esperarse que los partidos que lograsen representación en los distintos distritos no fueran siempre los mismos, sino que se repartan de acuerdo a las presencias regionales realmente observadas, logrando posiciones los dos partidos que suelen tener fuerza en cada demarcación.

En el caso de partidos menores que no cuenten con la condición de ser mayoritarios en alguna entidad federativa o demarcación geográfica del país, el logro de representación estaría sujeto a su capacidad de obtener al menos el segundo lugar en alguno de los distritos binominales que se conformen, alcanzan una votación que represente más de la mitad de la lograda por el primer lugar.

En general, el número de partidos que alcanzarían representación en el órgano legislativo tendería a reducirse respecto tanto a un sistema uninominal como a uno mixto, con un segmento asignado por representación proporcional con baja barrera de entrada.

Estabilidad

Un sistema binomial tenderá a una estabilidad en el reparto de asientos cuando no existan giros importantes en el sentido del sufragio, eludiendo la extrema sensibilidad que pudiera darse en un sistema uninominal, pero reflejara en forma maximizada los cambios cuando estos se presenten, evitando la excesiva estabilidad que se propicia con sistemas de representación proporcional.

Lo anterior, sustentable en el plano teórico, encuentra una constatación empírica cuando se revisa el caso chileno (Carey, 1999): durante tres elecciones legislativas fue mínimo el cambio en la composición por opción electoral del órgano legislativo, logrando el mismo número de diputados la opción mayoritaria (concertación), mientras que su oponente a la derecha oscilaría entre 46 y 50 diputaciones. Ello, a pesar de que detrás de las coaliciones sobrevive una realidad tripartidista tradicional en la realidad chilena.

Representatividad

Un sistema de distritos binominales, donde el número de competidores efectivos tenderá a ser de tres –siguiendo la famosa regla de “M+1” de Cox (1997)– fomenta que los dos candidatos de una opción electoral presenten posiciones ideológicas parecidas, pero que difieran del votante medio, ubicándose típicamente a los dos lados del elector medio por dicha opción, debido a que enfrentan simultáneamente una competencia interpartidista y una intrapartidaria (Magar, 1998).

La separación entre ambos candidatos en sus posturas deberá tender a reflejar la polarización realmente existente entre su electorado: a mayor uniformidad, mayor proximidad en las posiciones de los candidatos; a mayor polarización, mayor alejamiento.

Así, mientras el sistema uninominal tiende a la concentración de las posiciones de los candidatos en torno al votante medio, el sistema binominal tiende a incentivar la dispersión de los candidatos sobre el espectro político.

55

ELEMENTOS COMPLEMENTARIOS AL SISTEMA BINOMINAL

Al menos cinco puntos deben atenderse para redondear la propuesta de adopción de un sistema binominal, en el entendido de que las reglas electorales forman un conjunto articulado de procedimientos para la formación de la representación política que no pueden ser ajenos unos a otros. Estos elementos complementarios son: el establecimiento de la posibilidad de reelección inmediata de los legisladores; la limitación a la formación de coaliciones entre partidos para elecciones legislativas; la supresión de barreras legales de entrada para la representación y simplificación del sistema de reglas para la formación de los órganos legislativos; la adopción de mecánicas similares para la cámara alta del legislativo federal; y la modificación de las reglas para el cálculo del financiamiento de las entidades partidarias.

Reelección

Como se mencionó anteriormente, la adopción de un sistema binominal permitiría romper con la segmentación del cuerpo legislativo entre representantes territoriales, electos de manera directa, y representantes partidarios, avalados por la participación de su instituto político en el reparto agregado de votos.

Al existir una fuente homogénea de generación de la representación legislativa, se posibilita asimismo la adopción del principio de reelección inmediata de los legisladores, institución cuyas virtudes han sido clara y profundamente documentadas (Nohlen, 2004): coadyuvante de la profesionalización de la política, que dota de efectividad al sufragio democrático y fomenta la confianza entre votantes y representantes, siendo un aporte a la institucionalización de los partidos y a la revalorización del espacio legislativo, a la vez que un elemento fundamental para incrementar la responsabilidad política de los actores.

Esto se reforzaría por el hecho de que, al adoptarse un sistema de elección en distritos binominales, se obligaría generalmente a un titular a contender no solamente frente a retadores de otros partidos, sino ante un “socio-rival” surgido de su propio partido, que no estaría optando por reelegirse, sino por desplazar a otro del cargo, muy factiblemente a su compañero de partido. Así, la existencia de esta opción de alternancia del representante, pero preservación del partido de origen, pudiera ser válvula de escape a los peligros consustanciales a una excesiva inmovilidad en el cargo de los legisladores (Hurtado, 2001), puesto que en un sistema binominal, en la práctica, aunque es relativamente estable el reparto de posiciones entre partidos en la mayoría de distritos, no existen candidatos que puedan considerarse ganadores seguros.

En la práctica, en Chile durante los noventa, tres de cada cuatro legisladores habían sido vueltos a nominar por su coalición y tres de cada cinco legisladores habían logrado ser reelectos, lo que propiciaba que la experiencia de los legisladores tendiera a distribuirse de forma paritaria: un tercio estaba en su tercer periodo, mientras que otro tercio iniciaba su incursión en el espacio legislativo.

Dado el elevado potencial de permanencia de un legislador, la operación del sistema en Chile ha redundado en la consolidación de instituciones legislativas estables y eficaces, con legisladores profesionalizados y técnicamente competentes, lo que sería de esperarse al superarse el atavismo que impide la reelección en nuestro país.

Coaliciones

En un foro realizado en 2004 sobre Gobernabilidad Democrática: ¿Qué Reforma?, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional y la Comisión Especial para la Reforma del Estado de la Cámara de Diputados, fue seriamente argumentada la pertinencia de considerar la eventual adopción de modalidades híbridas para el gobierno de la República, mediante la creación de una Jefatura de Gabinete emanada de una mayoría legislativa, con condiciones para su relativa inamovilidad, que fuerce la definición de una coalición mayoritaria básicamente estable en el seno del órgano legislativo –más allá de alianzas sobre asuntos puntuales coyunturalmente benéficas (Peschard, 2004)–, no en el área electoral, donde las coaliciones se han mostrado efímeras y engañosas para el elector e inútiles para fines de gobernabilidad (Crespo, 2004).

Considerando el valor de esta propuesta, pareciera ocioso mantener en el terreno de la competencia para la formación de la representación legislativa la permisividad de las coaliciones entre partidos. Por el contrario, la proscripción de alianzas electorales permitiría que el elector tuviera opciones claras y diferenciadas entre las cuales elegir y no supuestos frentes con plataformas comunes que se soslayan una vez concluido el trámite electoral.

De hecho, en el caso chileno puede afirmarse que las coaliciones han pasado a ser una especie de partidos compuestos por facciones, que mantienen su integridad no solamente para la selección de candidatos y la competencia electoral, sino para el trabajo y el voto en el legislativo (Carey, 1999).

Lo anterior requiere un matiz: en el ámbito de la disputa en pos de posiciones ejecutivas la posibilidad de formación de coaliciones electorales entre partidos permite la reducción del número de competi-

dores que se presentan a la ciudadanía, efectuando los partidos un trabajo previo de resolución entre opciones que simplifica la toma de decisiones para el electorado, que se encargará de definir al ganador de entre los candidatos que hayan quedado una vez realizado el proceso previo de reducción entre los partidos. Así, pareciera válido considerar una diferenciación en los derechos para la formación de coaliciones entre partidos para fines electorales: cabal libertad de concurrencia y agregación en procesos por posiciones ejecutivas y plena separación y diferenciación en el terreno de competencia por puestos legislativos.

Barreras

Ello, desde luego, debiera teóricamente redundar en una reducción del número de partidos supervivientes a un proceso, lo que obligaría a considerar la necesidad de diferenciar la barrera legal para el reconocimiento de un partido como entidad con derechos políticos básicos y la barrera para el logro de representación en el legislativo, que sería un producto directo del mecanismo de distritos binominales a adoptarse.

De hecho, el establecimiento de un sistema de distritos binominales en sí mismo implicaría una simplificación de las reglas hoy barrocas para la determinación del reparto de asientos. Al adoptarlo, sería innecesario definir una barrera legal para tener derecho a asientos, podría suprimirse el acotamiento para la sobrerepresentación y el límite legal a la proporción total de representantes que puede tener un partido. En la práctica, regiría un único principio: la elección de dos representantes por distrito, conforme a la regla de reparto previamente referida.

Así, si un partido alcanza o no representación sería resultado tan sólo de si logró o no escaños en algún distrito. De igual suerte, únicamente del resultado logrado en los diversos distritos aplicando la regla básica derivaría que un partido lograra la totalidad de los puestos, una mayoría constitucional o legislativa, sin relación necesaria con la proporción de votos alcanzados. Así, las proporciones agregadas de votos y los asientos que se alcancen no tendrían una relación obligada.

Senado

Todo lo anterior ha tocado el problema de la conformación de la Cámara baja del Congreso de la Unión. Otra sería la suerte del Senado. La razón de ser del bicameralismo, siguiendo a Lijphart (1991), es la incongruencia en la composición de ambas cámaras y la simetría en sus potestades. Es por ello que, de ser consistentes, debiera proponerse también la reducción del Senado, regresando a la representación paritaria de los Estados de la Unión en este órgano, bien fuera que se adoptara también un sistema binominal, con lista cerrada pero no bloqueada, o que se adoptara un sistema de tres representantes por entidad, dos para la mayoría y uno para la primera minoría, aunque en todo caso debiera explorarse la posibilidad de romper con el bloqueo de la lista. El sólo hecho del *malapportionment* implícito en la división política del territorio nacional en entidades federativas debiera producir incongruencias en la composición de las dos cámaras. Desde luego, en cualquier caso, y por las causas anteriormente apuntadas al respecto, debiera considerarse adecuada la reelección inmediata de los integrantes de este órgano legislativo.

Financiamiento

La mencionada concentración de la disputa por la representación en parte del mapa nacional posibilitaría una reducción en los montos requeridos para el financiamiento de las campañas. A lo anterior bien pudiera sumarse la consideración de una reforma en las reglas para la determinación del financiamiento público, que casara los montos atribuibles a cada fuerza política no con los volúmenes de ciudadanos registrados, sino con los votos efectivos obtenidos, creando incentivos contrarios a las estrategias de propaganda negativa que por el contrario estimulen los esfuerzos partidarios en pos de una mayor concurrencia a las urnas.

La fiscalización de los gastos tendría, de adoptarse este sistema binominal, nuevos aliados: los “socios-rivales” de un mismo partido, que desde el seno de cada organización serían los primeros interesa-

dos en que se respetaran límites básicos en los montos a ejercer por su compañero contendiente, en aras de la equidad en la disputa entre ambos por lo que muy factiblemente sería un único puesto para su partido.

ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS DE UN SISTEMA BINOMINAL

Es bien sabido que, cuando se aplica en un sistema de mayoría relativa, la mecánica de conversión de votos en asientos conduce a diferencias *importantes entre ambos repartos*, dándose una reducción en el número de componentes del sistema al pasar de lo electoral a la legislatura, reducción conocida en la literatura como "ley del desgaste de las minorías" (Taagepera, 1989). Este efecto mecánico de reducción responde a una lógica que va más allá de lo propiamente electoral, siendo propio de todo procedimiento de asignación de triunfos a partir de ventajas en tantos agrupados.

En general, puede afirmarse que dado un reparto estrictamente aleatorio de los votos en los distritos, en un sistema uninominal un partido "K" tenderá a obtener (Theil, 1969) una proporción de asientos igual a:

$$s_K = v_K^n / \sum v_i^n$$

Taagepera (1986), siguiendo la lógica de la conversión a partir de distribuciones estocásticas, fija el valor esperado de "n" (al que denomina "exponente de poder") como:

$$n = \log V / \log S$$

Donde "V" es la cantidad de votos y "S" la cantidad de asientos a repartirse.

Ahora bien, en una formulación más general, el valor de "n" se determinará como:

$$n = (\log V / \log S)^{1/M}$$

Siendo "M" la magnitud de los distritos, que será la prorrataeda cuando se requiera.

Para el caso de distritos binominales, se tiene que $M = 2$.

Esto es: el exponente al que debe elevarse la proporción de votos para un partido para estimar la proporción de asientos que le corresponde en un sistema binomial será igual a la raíz cuadrada del valor que tendría en el caso de ser distritos uninominales.

Para el caso mexicano, considerando 67 millones de electores, con 300 distritos uninominales, el exponente de poder adquiere un valor de 3.16 aproximadamente. Este exponente toma sin embargo un valor de 1.99 cuando se considera la composición mixta vigente en el país, considerando 500 diputados (300 uninominales y 200 plurinominales).

A diferencia, en el supuesto de considerarse la división del territorio nacional en 200 distritos binominales, el exponente de poder adquiriría un valor aproximado de 1.84, menor aún al que resulta del sistema mixto vigente. Lo anterior quiere decir que la proporcionalidad en el reparto esperable a partir de un sistema binomial con 200 distritos sería equivalente a la que se lograría de dividirse el territorio nacional en 17,500 pequeños distritos uninominales, con la ventaja de que se logra requiriendo apenas 400 legisladores.

Ahora bien, ¿qué tanto puede lograrse una partición del territorio nacional en unidades distritales homogéneas cuando se reduce de 300 a 200 el número total de distritos a generarse, respetando el principio de que un distrito electoral se ubique íntegramente dentro de una sola entidad federativa?

En la tabla 1 puede verse que, de asumirse como marco para la determinación del número de distritos el número de electores registrados en el Listado Nominal (no los datos censales de la población total, que se ven afectados por la diferente edad media de dicha población), la distribución que podría lograrse con 200 distritos sería más próxima a la distribución de los electores que la que se logra con la distribución actual de distritos uninominales y muy similar a la que se alcanzaría con la redistribución proyectada para realizarse en fecha próxima, según estimación presentada por López Montiel (2004).

TABLA 1. DISTRIBUCIÓN ACTUAL Y PROYECTADA DE DISTRITOS UNINOMINALES POR ENTIDAD FEDERATIVA Y ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE DISTRITOS BINOMINALES POR ENTIDAD FEDERATIVA

NAC	LNE2003	%E	Da	%Da	E / Da	Desv	Dp	%Dp	E / Dp	Desv	Db	%Db	E / Db	Desv
Total	64710.5	1.000	300	1.000	215.7	0.003	300	1.000	215.7	0.002	200	1.000	323.6	0.001
Ags	630.6	0.010	3	0.010	210.2	0.000	3	0.010	210.2	0.000	2	0.010	315.3	0.000
BC	1769.3	0.027	6	0.020	294.9	-0.007	8	0.027	221.2	-0.001	5	0.025	353.9	-0.002
BCS	287.0	0.004	2	0.007	143.5	0.002	2	0.007	143.5	0.002	1	0.005	287.0	0.001
Camp	430.8	0.007	2	0.007	215.4	0.000	2	0.007	215.4	0.000	1	0.005	430.8	-0.002
Coah	1544.9	0.024	7	0.023	220.7	-0.001	7	0.023	220.7	-0.001	5	0.025	309.0	0.001
Col	366.1	0.006	2	0.007	183.1	0.001	2	0.007	183.1	0.001	1	0.005	366.1	-0.001
Chis	2312.3	0.036	12	0.040	192.7	0.004	12	0.040	192.7	0.004	7	0.035	330.3	-0.001
Chih	2184.0	0.034	9	0.030	242.7	-0.004	9	0.030	242.7	-0.004	7	0.035	312.0	0.001
DF	6712.7	0.104	30	0.100	223.8	-0.004	27	0.090	248.6	-0.014	21	0.105	319.7	0.001
Dgo	955.3	0.015	5	0.017	191.1	0.002	4	0.013	238.8	-0.001	3	0.015	318.4	0.000
Gto	3075.6	0.048	15	0.050	205.0	0.002	14	0.047	219.7	-0.001	9	0.045	341.7	-0.003
Gro	1907.1	0.029	10	0.033	190.7	0.004	9	0.030	211.9	0.001	6	0.030	317.9	0.001
Hgo	1461.3	0.023	7	0.023	208.8	0.001	7	0.023	208.8	0.001	5	0.025	292.3	0.002
Jal	4269.2	0.066	19	0.063	224.7	-0.003	19	0.063	224.7	-0.003	13	0.065	328.4	-0.001
Mex	8259.1	0.128	36	0.120	229.4	-0.008	40	0.133	206.5	0.006	26	0.130	317.7	0.002
Mich	2669.7	0.041	13	0.043	205.4	0.002	12	0.040	222.5	-0.001	8	0.040	333.7	-0.001
Mor	1068.9	0.017	4	0.013	267.2	-0.003	5	0.017	213.8	0.000	3	0.015	356.3	-0.002
Nay	613.1	0.009	3	0.010	204.4	0.001	3	0.010	204.4	0.001	2	0.010	306.6	0.001
NL	2677.3	0.041	11	0.037	243.4	-0.005	12	0.040	223.1	-0.001	8	0.040	334.7	-0.001
Oax	2108.3	0.033	11	0.037	191.7	0.004	11	0.037	191.7	0.004	7	0.035	301.2	0.002
Pue	3078.9	0.048	15	0.050	205.3	0.002	16	0.053	192.4	0.006	9	0.045	342.1	-0.003
Qro	909.8	0.014	4	0.013	227.5	-0.001	4	0.013	227.5	-0.001	3	0.015	303.3	0.001
QR	562.2	0.009	2	0.007	281.1	-0.002	3	0.010	187.4	0.001	2	0.010	281.1	0.001
SLP	1432.4	0.022	7	0.023	204.6	0.001	7	0.023	204.6	0.001	4	0.020	358.1	-0.002
Sin	1614.2	0.025	8	0.027	201.8	0.002	8	0.027	201.8	0.002	5	0.025	322.8	0.000
Son	1510.5	0.023	7	0.023	215.8	0.000	7	0.023	215.8	0.000	5	0.025	302.1	0.002
Tab	1201.6	0.019	6	0.020	200.3	0.001	6	0.020	200.3	0.001	4	0.020	300.4	0.001
Tamps	1994.7	0.031	8	0.027	249.3	-0.004	8	0.027	249.3	-0.004	6	0.030	332.5	-0.001
Tlax	630.6	0.010	3	0.010	210.2	0.000	3	0.010	210.2	0.000	2	0.010	315.3	0.000
Ver	4500.0	0.070	23	0.077	195.7	0.007	21	0.070	214.3	0.000	14	0.070	321.4	0.000

Comportamiento teórico

Visto lo anterior, pasemos a analizar cuál sería el comportamiento que teóricamente tendría la distribución de curules por partido según votación. Para ello, construimos una tabla con los repartos de asientos teóricamente esperables para cerca de siete mil escenarios de votación entre cuatro contendientes, considerando valores porcentuales enteros del voto por cada partido, mínimos acordes con la barrera legal establecida para participar en la representación proporcional, giros en la votación por partido de uno por ciento y un máximo para el ganador de 84%, proporción límite en que son aplicables correctamente las reglas de reparto en el sistema mixto vigente (De la Peña, 2004a).

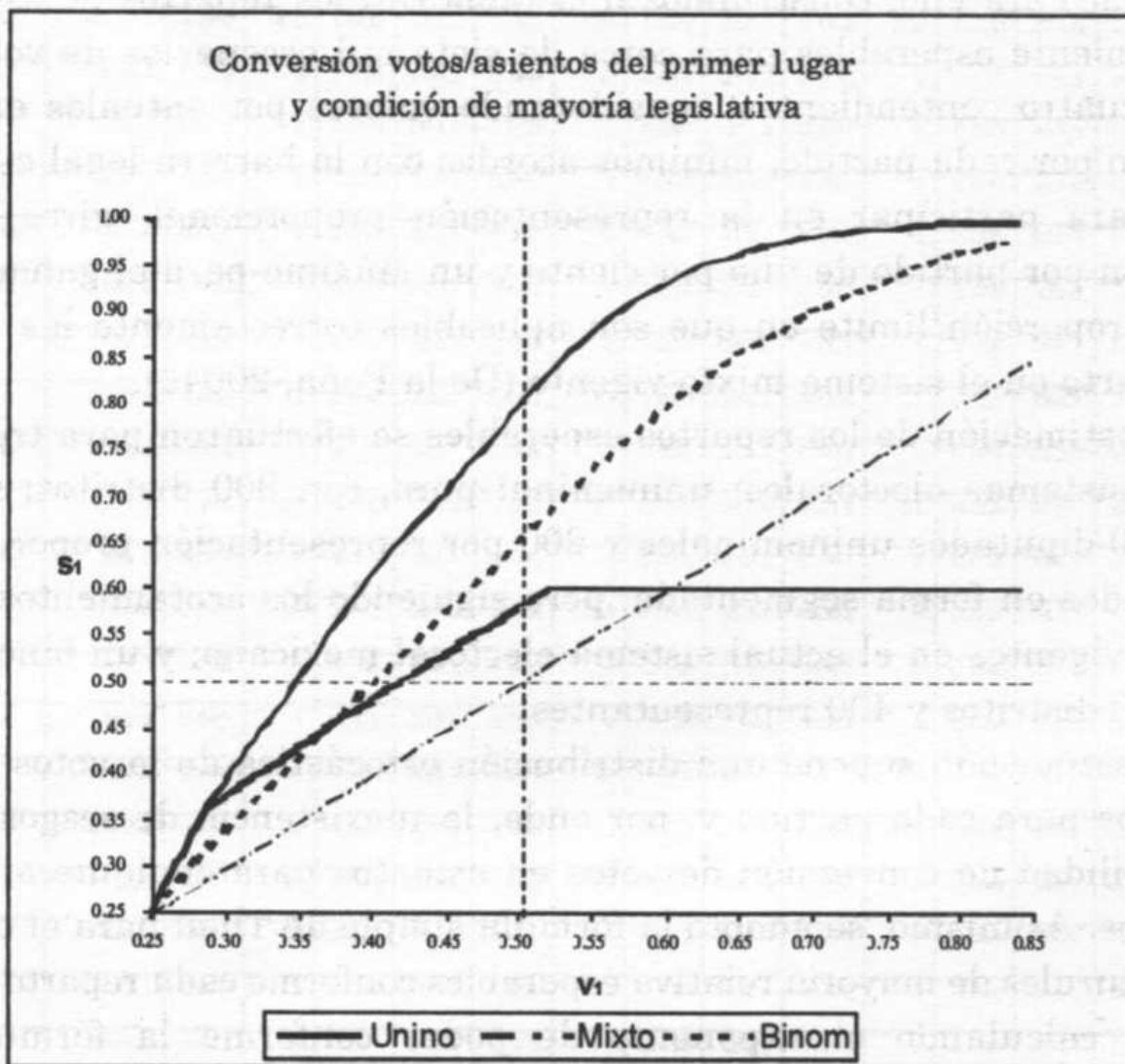
La estimación de los repartos esperables se efectuaron para tres distintos sistemas electorales: uninominal puro, con 300 distritos; mixto, con 300 diputados uninominales y 200 por representación proporcional, calculados en forma segmentada, pero siguiendo los acotamientos y barreras vigentes en el actual sistema electoral mexicano; y un binominal con 200 distritos y 400 representantes.

La estimación supone una distribución estocástica de la votos en los distritos para cada partido y, por ende, la inexistencia de sesgos en la probabilidad de conversión de votos en asientos para cualquiera de los partidos. Asimismo, se adoptó la fórmula simple de Theil para el cálculo de las curules de mayoría relativa esperables conforme cada reparto de votación, calculando el exponente de poder conforme la fórmula de Taagepera; en el caso del sistema mixto, el cálculo de las curules por representación proporcional se efectuó tomando una única circunscripción nacional y un procedimiento de reparto proporcional simple, corregido por reglas de acotamiento de la sobrerrepresentación para el partido mayoritario.

Algunos de los principales resultados de este ejercicio serían:

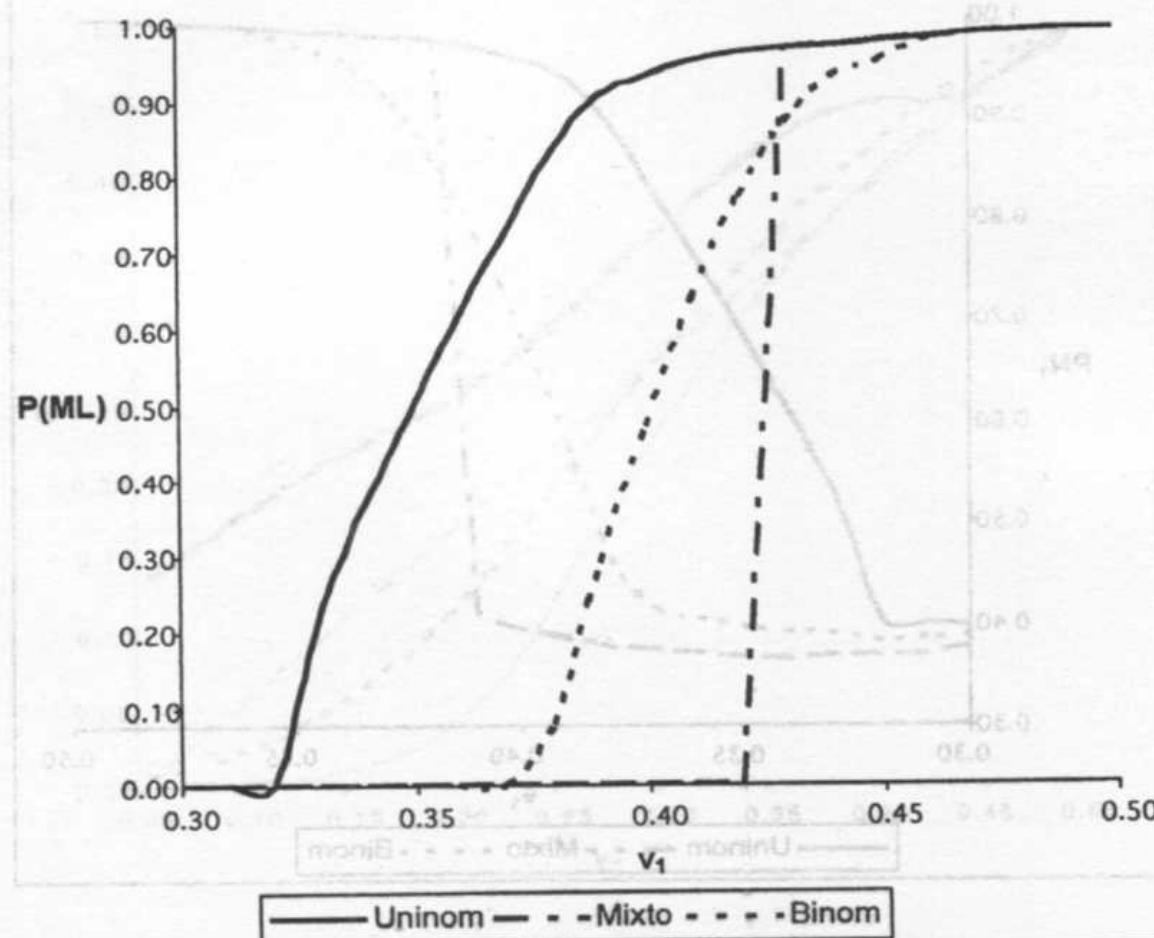
1. El sistema binominal sistemáticamente otorga al ganador una menor proporción de asientos que el sistema uninominal. Cuando la votación por el primer lugar tiende a ubicarse por debajo de 38%, el sistema mixto actualmente establecido en Méjico otorga mayor pro-

porción de asientos al ganador que un sistema binominal, pero cuando la votación supera el nivel de 38% el sistema binominal tiende a repercutir en una mayor proporción de asientos para el ganador que el sistema mixto vigente en México.

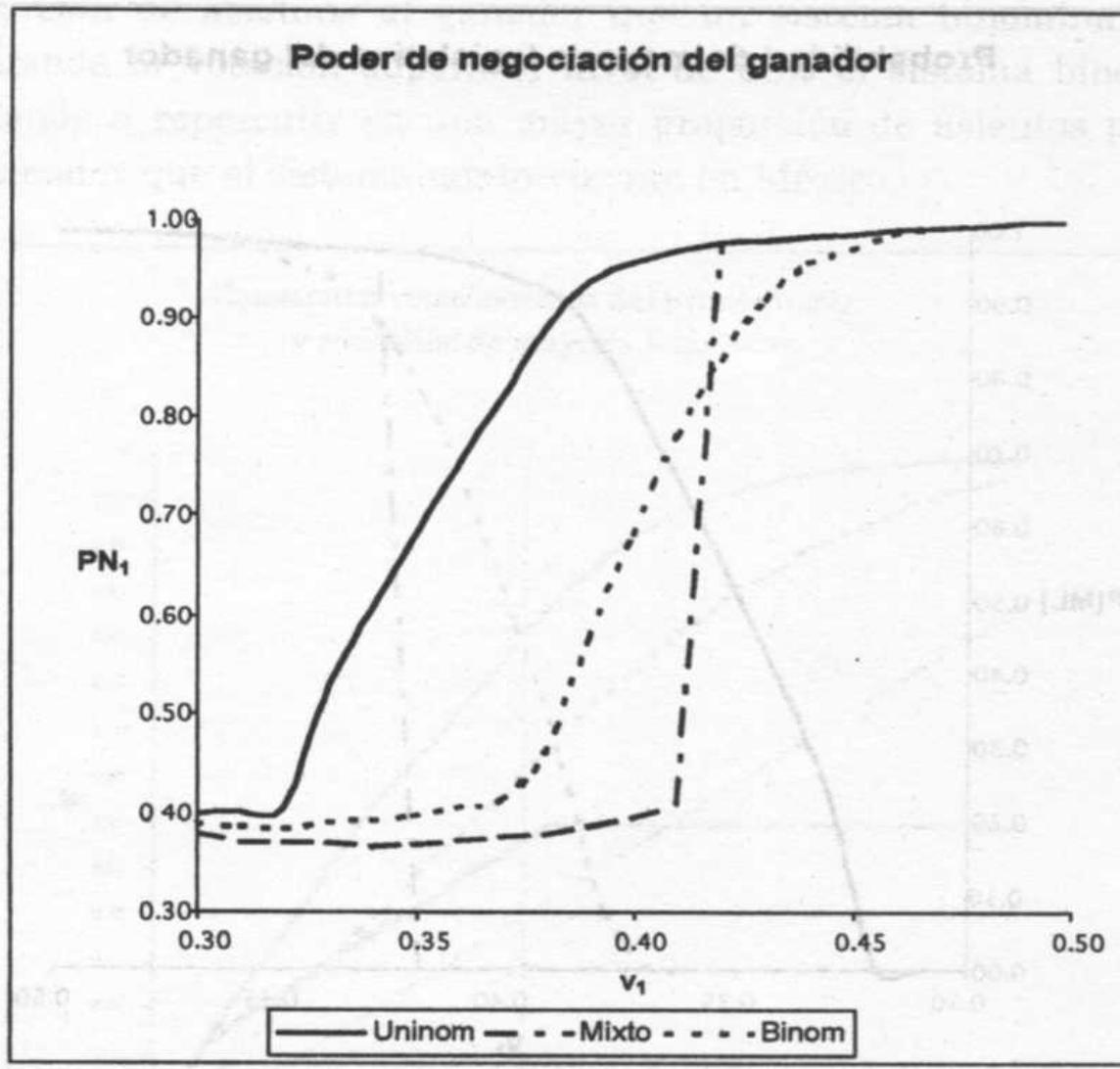


2. El umbral inferior para alcanzar la mayoría legislativa se ubica, bajo ciertas condiciones de reparto, en 33% en un sistema uninominal, en 38% en un sistema binominal y en 42% con el actual sistema mixto imperante en México. A partir de 36% es muy probable que el ganador logre la mayoría legislativa de establecerse un sistema uninominal, situación que se da a partir de 41% de votación para el ganador en un sistema binominal. En el tramo entre 38 y 42% de la votación para el ganador, el sistema binominal es más probable que genere una mayoría legislativa que el sistema mixto vigente en el país.

Probabilidad de mayoría legislativa del ganador

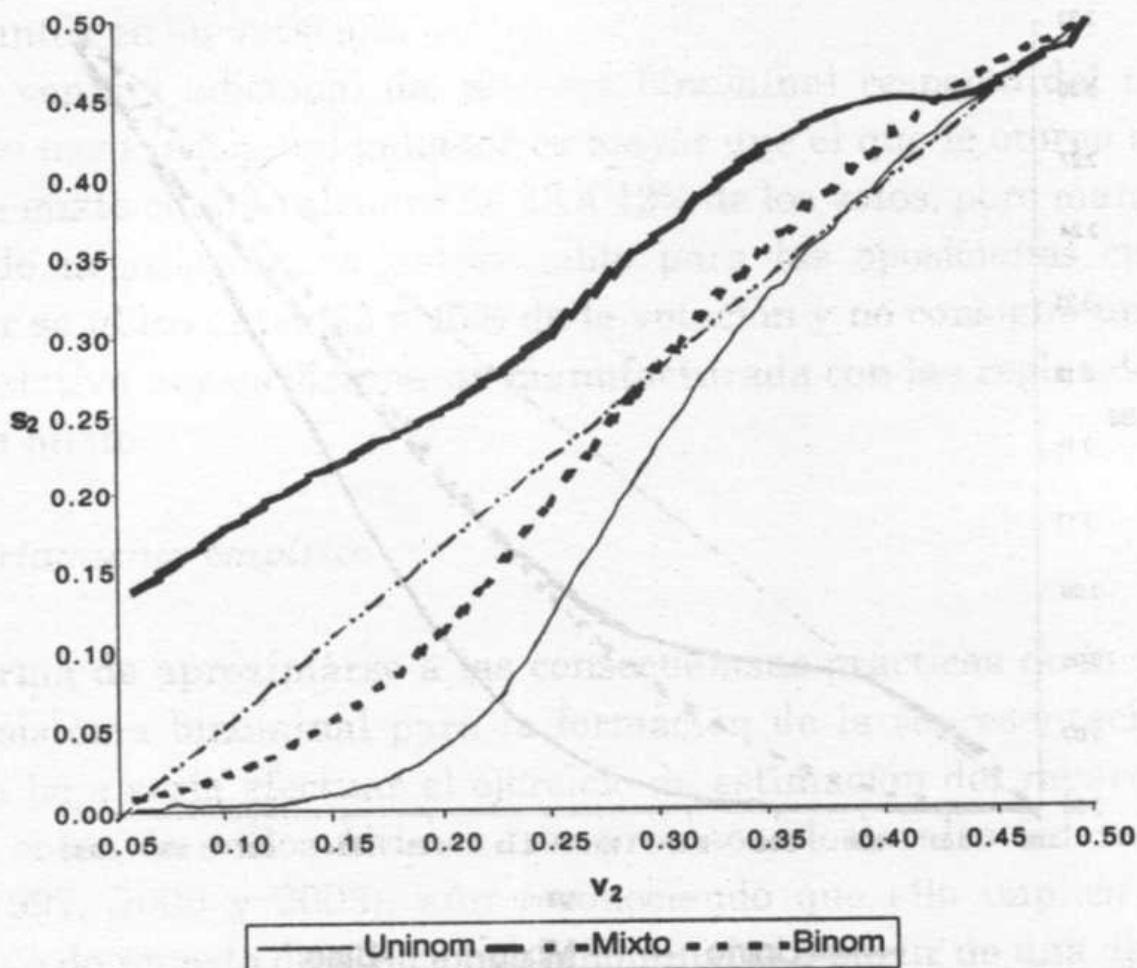


3. El poder de negociación del ganador, medido por el índice Banzhaf de poder (Taylor, 1995) —que calcula la proporción de coaliciones mayoritarias que requieren el concurso de un partido determinado para mantener la condición de mayoría respecto al total de participaciones requeridas de algún partido en coaliciones mayoritarias posibles para que mantengan su condición de mayoría— es invariablemente mayor en un sistema uninominal. Empero, cuando la votación del ganador no llega al umbral de 42% requerido para poder otorgarle la mayoría legislativa en el modelo mixto vigente, el poder de negociación obtenible por el ganador en un sistema binomial es invariablemente mayor que el que logra en un sistema mixto como el vigente en México.

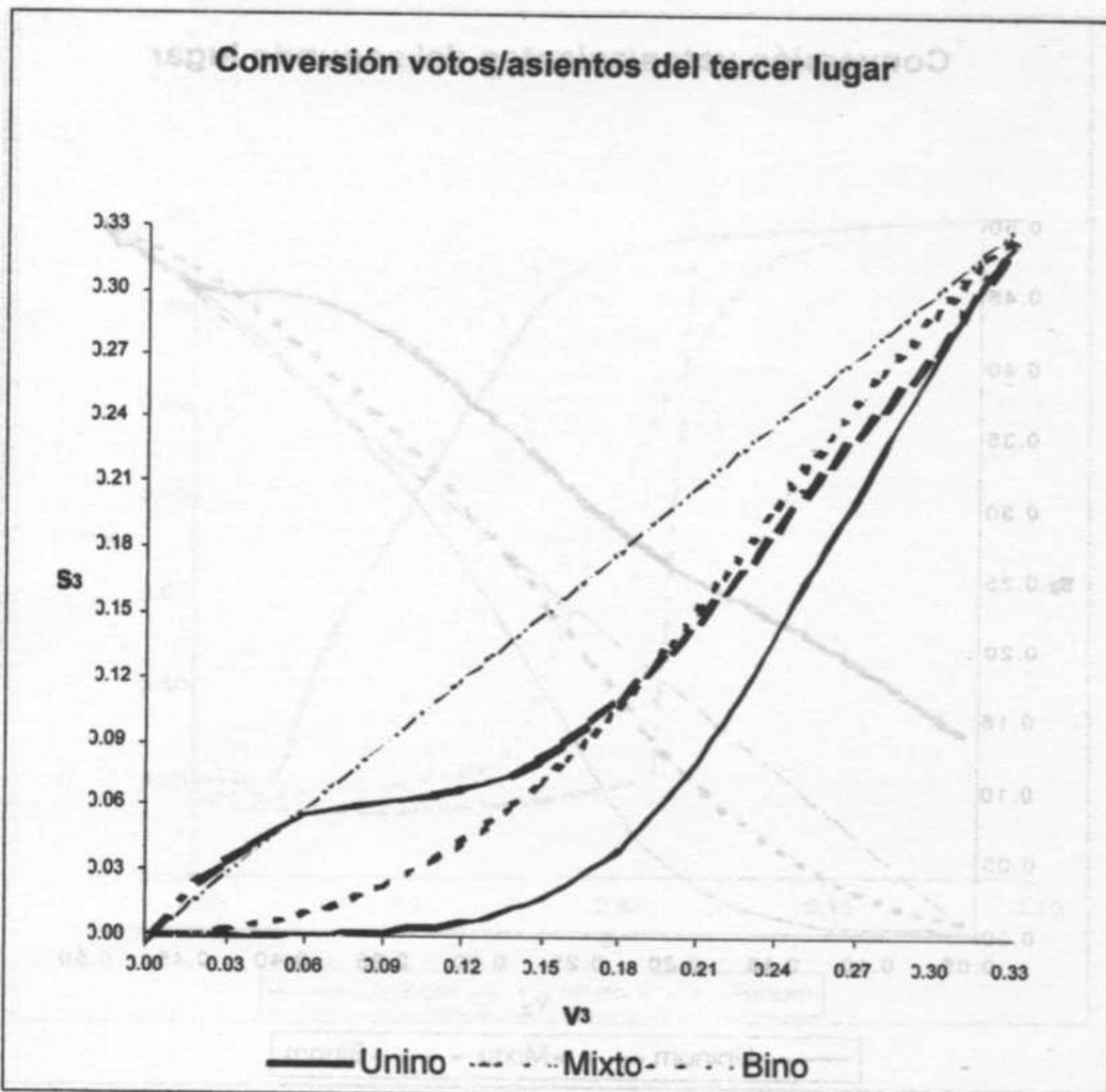


4. El sistema mixto vigente hoy en día en México tiende a generar una sistemática sobrerepresentación de la primera minoría, lo que estrecha el margen de ventaja en asientos respecto al ganador y le otorga al segundo lugar un mayor poder de negociación. En un sistema uninominal, por el contrario, por debajo de 40% el segundo lugar va perdiendo sistemáticamente una mayor proporción de asientos que de votos, creándose una subrepresentación que supera los cuatro puntos cuando no alcanza 33% de los votos. En un sistema binomial el comportamiento es intermedio: por encima de los 35 puntos la primera minoría recibe más asientos que su proporción de votos, aunque nunca alcanza los dos puntos de sobrerepresentación, mientras que por debajo de 35% tiene una subrepresentación, que no llega tampoco a dos puntos cuando supera 30% de los votos.

Conversión votos/asientos del segundo lugar



5. El caso del tercer lugar es diferente: el sistema uninominal deriva en una subrepresentación sistemática, que llega a casi 14 puntos cuando el tercer lugar logra 18% de la votación. En el sistema mixto vigente esta subrepresentación se atenúa, alcanzando solamente alrededor de siete puntos porcentuales entre 13 y 19% de votación para el tercer lugar, que se mantiene por encima de los cinco puntos hasta el nivel de 23% de los votos. En cambio, en un sistema binomial el tercer lugar es mayormente castigado con subrepresentación cuando no alcanza 19% de la votación, pero esta representación es mayormente adecuada a sus votos cuando supera este nivel de votación.



En resumen: mientras que el sistema uninominal favorece exclusivamente al primer lugar en votación, otorgándole amplias posibilidades de tener mayoría legislativa fabricada cuando supera la tercera parte de los votos, el sistema mixto vigente en México castiga de manera importante al primer lugar, al reducirle la brecha de ventaja en asientos que pudiera obtener por vía de triunfos distritales mediante compensaciones por proporcionalidad que favorecen sobre todo al segundo lugar.

A diferencia, la adopción de un sistema binominal, al menos en teoría, implica atemperar la sobrerepresentación en triunfos distritales que tendría el primer lugar, pero posibilitando la manufactura de mayorías cuando el ganador alcanza o supera 38% de la votación, sin afectar en

demasiada pluralidad, al reducir primordialmente los niveles de sobrerepresentación que otorga al segundo lugar el sistema mixto vigente en México, compensando terceras fuerzas cuando logran más de la sexta parte de los votos y fuerzas menores cuando logran subir del umbral de siete puntos en su votación.

Una ventaja adicional del sistema binomial respecto del mixto: el poder de negociación del ganador es mayor que el que le otorga el actual sistema mixto cuando alcanza de 38 a 42% de los votos, pero mantiene un poder de negociación no despreciable para las oposiciones cuando el ganador se ubica entre 42 y 45% de la votación y no consigue una mayoría legislativa que es fácilmente manufacturada con las reglas del actual sistema mixto.

69

Comportamiento empírico

Una forma de aproximarse a las consecuencias prácticas de la adopción de un sistema binomial para la formación de la representación en la cámara baja sería efectuar el ejercicio de estimación del reparto que se habría obtenido en los últimos tres procesos electorales federales en el país (1997, 2000 y 2003), aún reconociendo que ello implica efectuar el cálculo de reparto de posiciones binominales a partir de una división en 300 distritos y no en 200 demarcaciones como sería lo propuesto, lo que en principio ha de repercutir en ajustes marginales que se reflejen en una ligeramente menor concentración de los asientos que la que se daría en la realidad.

En la tabla 2 se presenta un comparativo de las proporciones voto logradas por las tres principales opciones político-electorales y el resto en las últimas tres elecciones federales en México y los repartos correspondientes de triunfos distritales, asientos según el sistema mixto vigente en el país y asientos según un cálculo para un sistema binomial.

Conforme a este cuadro puede verse que un sistema uninominal hubiera fabricado mayorías legislativas en dos de estas tres elecciones, mientras que un sistema binomial solamente lo hubiese otorgado en 1997; como en la realidad ocurrió, el sistema mixto no otorgaría mayoría legislativa en ninguna ocasión.

TABLA 2. REPARTO DE VOTOS Y ASIENTOS EN MÉXICO
SEGÚN SISTEMAS ELECTORALES

	Porcentaje de votos y asientos (según diversos sistemas de reparto)			Cambio en porcentaje de votos o asientos		Volatilidad en el reparto de votos o asientos	
	1997	2000	2003	1997-2000	2000-2003	1997-2000	2000-2003
<i>Votación relativa</i>							
PAN	27.2%	39.2%	32.8%	+ 12.0%	- 6.4%	12.0%	6.7%
PRI	40.0%	37.8%	39.2%	- 2.2%	+ 1.4%		
PRD	26.3%	19.1%	18.8%	- 7.2%	- 0.3%		
Otros	6.5%	3.9%	9.2%	- 2.6%	+ 5.3%		
<i>Asientos (sistema uninominal)</i>							
PAN	21.7%	47.3%	26.7%	+ 25.6%	- 20.6%	25.6%	20.6%
PRI	54.7%	44.0%	54.7%	- 10.7%	+ 10.7%		
PRD	23.3%	8.7%	18.7%	- 14.6%	+ 10.0%		
Otros	0.3%	0.0%	0.0%	- 0.3%	0.0%		
<i>Asientos (sistema mixto vigente)</i>							
PAN	24.2%	44.6%	30.2%	+ 20.4%	- 14.4%	20.4%	14.4%
PRI	47.8%	41.8%	44.8%	- 6.0%	+ 3.0%		
PRD	25.0%	13.6%	19.4%	- 11.4%	+ 5.8%		
Otros	3.0%	0.0%	5.6%	- 3.0%	+ 5.6%		
<i>Asientos (sistema binominal)</i>							
PAN	21.2%	41.2%	33.8%	+ 20.0%	- 7.4%	20.0%	7.4%
PRI	54.0%	43.5%	48.3%	- 10.5%	+ 4.8%		
PRD	24.5%	15.3%	17.5%	- 9.2%	+ 2.2%		
Otros	0.3%	0.0%	0.3%	- 0.3%	+ 0.3%		

El cambio en la distribución de asientos es sensiblemente más alto en el caso de un sistema uninominal: el saldo neto de cambios en el número de triunfos distritales entre 1997 y 2000 sería de 77 distritos, 25.6% del total, más de la cuarta parte de los casos (cambiando efectivamente de manos 87 distritos), mientras que de 2000 a 2003 el cambio hubiera ocurrido en 62 distritos, 20.7% de los casos (siendo que 80 distritos cambiaron ganador). En promedio, 23% de puestos cambiarían de partido, aunque el giro medio entre elecciones fue apenas de 10 puntos.

En el caso del sistema mixto, aún con el mecanismo de representación proporcional atemperante del modelo uninominal, el cambio neto de asientos fue de 20.4% entre 1997 y 2000 y de 14.4% entre 2000 y 2003, para un promedio superior a 17%, muy superior al viraje real en votos.

En la simulación de posiciones conforme a un sistema binominal, el cambio habría sido de 80 curules netas entre 1997 y 2000, 20% del total, mientras que de 2000 a 2003 el cambio de puestos habría sido de 29 curules, 7.4% del total, para un promedio de 14% de cambio en la composición de la Cámara, más cercano al viraje en votos, de diez puntos.

En cuanto a la desproporción entre votos y asientos, el sistema uninominal llevaría a una deformación promedio de 15% en el reparto de asientos respecto a los votos logrados, el sistema mixto vigente reduce dicha desproporcionalidad a 9%, que resulta ligeramente menor que el 11% que se registraría como desproporción media en el caso de un sistema binominal.

En síntesis: el modelo binominal no distancia tanto el reparto de votos y asientos, aunque permite la formación de mayorías legislativas monopartidistas cuando el ganador alcanza en torno a 40% de sufragios. El sistema binominal refleja cambios efectivos en los pesos de los partidos, sin exacerbar los virajes en la composición del órgano legislativo.

Al permitir una mesurada sobrerepresentación del ganador, el sistema binominal no reduce de manera drástica la presencia de una tercera fuerza, permitiendo la manifestación en el seno del órgano parlamentario de la pluralidad efectiva existente en México, pero reduciendo a su mínima expresión la presencia legislativa de fuerzas menores, restringiendo su capacidad de chantaje político, lo que se logaría de

manera más sólida de suprimirse la posibilidad de coaliciones para la contienda legislativa, pero no necesariamente por puestos ejecutivos unipersonales.

Así, el sistema binominal permite al mismo tiempo el logro de los principios de equidad, pluralidad, representatividad y estabilidad política, en un marco de simplificación del esquema de representación que permitiría suprimir principios *ad hoc* orientados a garantizar la pluralidad y eludir el riesgo de pulverización, como son las barreras legales de entrada y los acotamientos a la sobrerepresentación del ganador.

Si a ello se suma que, como principio uniformador que obligaría a todo aspirante a contender en un ámbito territorial específico, permitiría superar los problemas que impiden avanzar en la propuesta de abrirse a la reelección inmediata de legisladores.

Un último elemento pudiera ser el matrimonio de financiamiento público a los partidos con participación electoral, amarrando los cálculos a un monto por voto emitido y no por ciudadano registrado, creando incentivos para estrategias atrayentes y no para campañas negativas inhibidoras de la concurrencia al acto democrático fundamental: votar.

CONDICIONES PARA UNA REFORMA POSIBLE

Ciertamente hoy en día resulta sumamente difícil la conformación de una coalición con capacidad para lograr llevar adelante una reforma en materia electoral que, al mismo tiempo, consiga definir una propuesta que resulte conveniente para todas las partes que pudieran integrar dicha coalición.

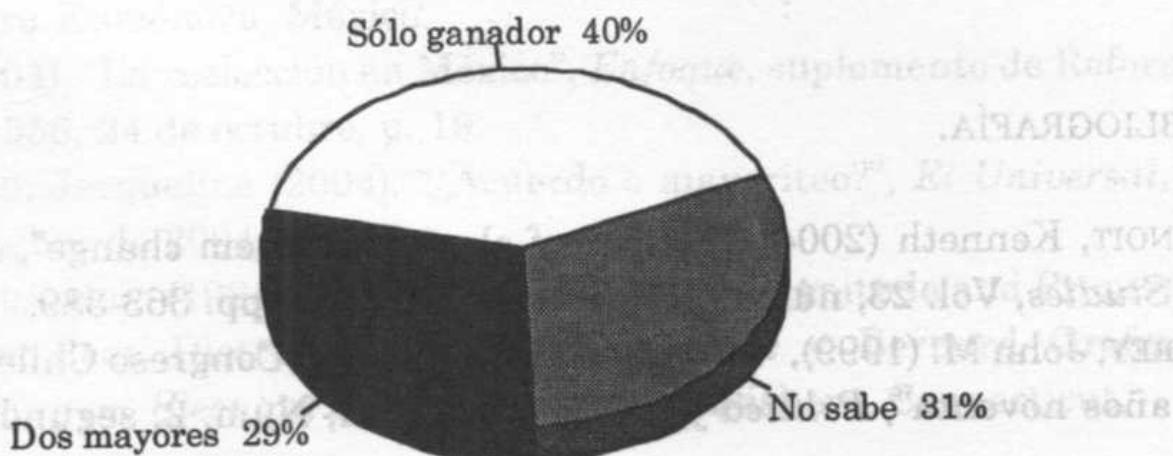
Sin embargo, considerando que en el momento actual los tres principales partidos políticos enfrentan la paradójica situación de poder alcanzar una condición de primera fuerza o verse situados en un tercer lugar, según la lectura que se efectúe y las condiciones que se privilegien para la construcción de los escenarios para el futuro próximo, pareciera que pudiera presentarse la ocasión para arribar a un acuerdo entre estos tres partidos mayores, que pudiera sacar una reforma que no necesariamente sería conveniente para los partidos menores.

De hecho, una de las grandes ventajas de una propuesta de reforma como la detallada es el hecho de que sus normas tienden a propiciar que se presenten márgenes relativamente estrechos de diferencia entre votos y asientos para las tres fuerzas mayores, al reducir los niveles de sobrerepresentación potencial del ganador, eludir la marginación del tercer lugar y tender a bien dimensionar al primer oponente, sin menoscabo de mantener la viabilidad del logro de una mayoría monopartidista. Adicionalmente, la simplificación y eliminación de dificultades que restringen la viabilidad de reformas aparentemente consensuadas entre los legisladores, como la reelección inmediata en estos cargos, pudiera ser un elemento adicional que motivara un eventual avance de una reforma de esta naturaleza.

En cualquier caso, más allá de la propuesta puntual expuesta en este trabajo, lo cierto es que pareciera existir cada vez más una conciencia entre los actores políticos de la necesidad de llevar adelante nuevas revisiones al marco normativo electoral, en dos vertientes: la necesidad de reformas profundas, que atiendan a un nuevo paradigma, para el logro de una mayor gobernabilidad política, que demandan la emergencia de propuestas ingeniosas y atrevidas, como la división de la esfera ejecutiva en dos mandos o la revisión de los procedimientos para el reparto de la representación legislativa y el incentivo a la formación de coaliciones más estables; y la necesidad de un paquete de reformas llamadas "de segunda generación", que atiendan al perfeccionamiento de los sistemas de control de gastos y procedimientos de operación de campañas y precampañas.

73

¿Y qué cree que sería mejor: que por cada distrito electoral solamente fuera un diputado quien lograra la mayor votación o que hubiera un diputado por cada uno de los dos partidos que tuvieran más votos?



No deja de resultar sorprendente el hecho de que, en el marco de la reflexión sobre la pertinencia de adecuaciones a las reglas electorales, la ciudadanía no muestre un rechazo a una propuesta de reforma en el sentido aquí mencionado.

Al respecto, dentro de un ejercicio de encuestas nacional cara a cara en viviendas, que comprendiera mil entrevistas a ciudadanos mexicanos, realizado por Investigaciones Sociales Aplicadas, SC (ISA) en agosto de 2004, para el proyecto de construcción de escenarios para la gobernabilidad en México, que lleva adelante conjuntamente con GEA Grupo de Economistas y Asociados, se cuestionó a los ciudadanos sobre su preferencia entre el actual sistema mixto de integración de la representación legislativa y un eventual sistema de elección de dos diputados por distrito, encontrándose que existe un práctico empate entre quienes ven como preferente el actual sistema y quienes consideran mejor el sistema alternativo propuesto.

Lo anterior bien pudiera significar que los ciudadanos están abiertos a un cambio en las reglas electorales. Lo que faltaría entonces es presentarles una propuesta clara, que responda a inquietudes que se han manifestado no solamente entre sectores ilustrados de la sociedad, sino como críticas cotidianas en todos los estratos sociales a la carencia de acuerdos políticos en asuntos fundamentales y la falta de iniciativas que den lugar a reformas que posibiliten un cambio rumbo al encuentro con nuevos esquemas que permitan la gobernabilidad de una sociedad que se ha mostrado reiteradamente plural.

No se trataría luego de buscar suprimir la pluralidad mediante normas que fomenten la reducción artificial de opciones, sino de encontrar nuevos mecanismos que permitan el fortalecimiento de los canales para que esta pluralidad real se manifieste.

BIBLIOGRAFÍA.

- BENOIT, Kenneth (2004), "Models of electoral system change", *Electoral Studies*, Vol. 23, núm. 3, septiembre, Elsevier, pp. 363-389.
- CAREY, John M. (1999), "Partidos, coaliciones y el Congreso Chileno en los años noventa", *Política y Gobierno*, vol. VI, Núm. 2, segundo semes-

- tre, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, pp. 365-405.
- Cox, Gary (1997), *Making Votes Count, Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, New York.
- CRESPO, José Antonio (2004), “¿Qué reforma?”, *El Universal*, 30 de septiembre de 2004, p. A31.
- DE LA PEÑA, Ricardo (2003), “Una fórmula alternativa para la conversión de votos en asientos”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 1, enero-junio, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México, pp. 227-252.
- (2004a), “El equilibrio vigente en el sistema mixto de representación legislativa de México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 3, enero-junio, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México, pp. 107-149.
- HURTADO, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México.
- LIJPHARD, Arend (1991), *Democracias contemporáneas*, Ariel, España.
- LÓPEZ MONTIEL, Gustavo (2004), “El nuevo mapa distrital”, *Enfoque*, suplemento de Reforma, núm. 552, 26 de septiembre, pp. 14-15.
- MAGAR, Eric, Marc R. ROSENBLUM y David SAMUELS (1998), “On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts, The Case of Chile”, *Comparative Political Studies*, vol. 31, núm. 6, pp. 714-739.
- MOLINAR, Juan y Jeffrey A. WELDON (2001), “Reforming Electoral Systems in México”, in: M.S. Shugart and M.P. Warrenberg (ed.), *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, New York, pp. 209-230.
- NOHLEN, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2004), “La reelección en México”, *Enfoque*, suplemento de Reforma, núm. 556, 24 de octubre, p. 19.
- PESCHARD, Jacqueline (2004), “¿Acuerdo o mayoriteo?”, *El Universal*, 19 de octubre de 2004, p. A28.
- TAAGEPERA, Rein (1984), “The Effect of District Magnitude and Properties of Two-Seat Districts”, in: Arent Lijphart y Bernard Grofman, *Choosing an Electoral System*, Praeger Publishers, Connecticut.

- (1986), "Reformulating the Cube Row for Proportional Representation Elections", *The American Political Science Review*, 80:2, June, pp. 489-504.
- y M. S. SHUGART (1989), *Seats & Votes. The Effects & Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven.
- TAYLOR, Alan D. (1995), *Mathematics and Politics. Strategy, Voting, Power and Proof*, Springer-Verlag, New York.
- THEIL, Henry (1969), "The Desired Political Entropy", *The American Political Science Review*, 63:2, June, pp. 521-525.
- VALENZUELA, Arturo y Peter SIAVELIS (1991), "Ley electoral y estabilidad democrática", *Estudios Públicos*, núm. 43, pp. 27-67.