

Ventajas de la personalización del sistema de representación proporcional

*The Advantages of Personalizing the Proportional
Representation System*

Jorge Alberto Zamacona Madrigal*

RESUMEN

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el sistema electoral de Alemania: Representación Proporcional Personalizada, cuya característica principal es el doble voto con el que cuenta el elector. Mediante el primero elige de forma directa a un candidato en un distrito electoral, y con el segundo se elige una lista de partido; cuyo objetivo primordial es lograr una mayor proporcionalidad en la representación del poder legislativo, y una mejor calidad en los perfiles de los candidatos propuestos. Lo anterior a efecto de que con base en el derecho comparado puedan identificarse las ventajas de la personalización del sistema de representación proporcional, y esbozar una implementación en el sistema electoral mexicano para lograr una mayor proporcionalidad del poder.

PALABRAS CLAVE: sistema electoral, sistema alemán de representación proporcional, proporcionalidad.

* Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán.

ABSTRACT

The present paper analyzes the Electoral System of Germany's Personalized Proportional Representation. Their main characteristic is the double vote faculty of the voter. The first elects a candidate directly within an electoral district. The second elects a party list seeking to achieve a better representation proportionality in the legislative branch, as well as a better quality in the profiles of the candidates presented. The above exposed, founded in compared right, makes visible the advantages of the personalization of the Proportional Representation System.

KEYWORDS: electoral system, germany system of proportional representation, proportionality.

Todo hombre que se considere en posición de un alma libre debe gobernarse por sí mismo; pero como esto es imposible en los grandes Estados y está sujeto a muchos inconvenientes en los pequeños, es forzoso que el pueblo haga por medio de sus representantes todo lo que no puede hacer por sí mismo.

Roberto Chang Mota

Es dable dejar preceptuado que el presente ensayo consiste en la defensa de un punto de vista personal y subjetivo sobre la implementación de algunos mecanismos de la representación proporcional personalizada al sistema de representación proporcional en México, con el objetivo de erradicar posibles vicios que ha adquirido dicho sistema con el transcurso de los años, que ha menoscabado su esencia: la proporcionalidad representativa de las fuerzas políticas en el país. Por tanto, el presente trabajo fue hecho a manera de documental, de forma libre y asistemática, con un aspecto crítico que tiene como finalidad crear en el ánimo del lector sus propias reflexiones acerca del tema en cuestión.

Marco conceptual del sistema de representación proporcional

En primer término, hay que anotar que el sistema electoral de una democracia forma parte indispensable del funcionamiento y desarrollo de la actividad política, elemento que determina el grado de representatividad y funcionalidad de los procedimientos electorales e inicio en la creación y consolidación de una cultura política del país.

Todo régimen democrático cuenta con un sistema electoral de mayor a menor representatividad, el cual desempeña una función esencial en el proceso político. Un sistema electoral se entiende como “aquel procedimiento por el que el cuerpo electoral expresa su voluntad en sufragio que, a su vez se transforma en escaños para las fuerzas políticas que participan en la lid electoral” (Fernández 1994, 13).

Jorge Alberto Zamacona Madrigal

En este contexto resulta pertinente indicar que, como lo dijo Dieter Nohlen:

...en las democracias del mundo, existen diversas modalidades de sistemas electorales, cada una funcional y representativa. Es importante destacar que no existe un sistema electoral perfecto o ideal, ya que los sistemas electorales reflejan los rasgos particulares de cada sistema democrático. Es decir, cada país tiene su propia evolución política, factores sociales y culturales y contexto característico que determinan y posibilitan la configuración de un sistema de representación electoral singular (Nohlen 1981, 53).

Con base en ello podríamos decir que la **representación social** busca trasladar el equilibrio actual de poder en la sociedad, de tal forma que grupos minoritarios no sean excluidos del proceso de toma de decisiones a nivel gubernamental; por su parte la **representación funcional** pretende establecer una relación política de mayoría. Dicho con otras palabras, es una expresión mediante la cual se escoge a un partido político o coalición de partidos para asumir las responsabilidades de un gobierno.

Ya en atención a nuestro tema en análisis, indicaremos que la decisión proporcional se relaciona con la adjudicación de autoridad que aspiran representar exactamente las diferentes fuerzas políticas. Por tanto, la naturaleza de la representación proporcional permite adaptación de diversos métodos para trasladar los resultados de los comicios electorales a una eventual composición de la asamblea representativa.

A mayor abundamiento, los sistemas de **representación proporcional** nacen como una opción contraria a los sistemas mayoritarios, y pueden traducirse en el reajuste determinante entre el porcentaje de la votación nacional lograda por un partido y los escaños que le corresponden; dicho de otra manera, constituye un mecanismo de defensa contra los gobiernos bipartidistas, lo que significa consecuentemente que una asamblea repre-

sentativa debe otorgar un espacio a todas las necesidades, a todos los intereses y a todas las ideas que la conforman.

Actualmente, diversas democracias nacientes han adoptado el sistema de representación proporcional, al grado de que predomina en naciones de América Latina y Europa Occidental, que eligen distribuir sus escaños en distritos plurinominales. En ese orden de ideas, resulta pertinente argüir las fórmulas o métodos utilizados para votos por escaños:

- Cociente electoral.
- Residuo mayor y/o resto mayor.
- Mecanismo divisor.
- Mecanismo de promedio mayor (Gil 1996, 189).

Siendo factores determinantes de ello la magnitud de los distritos y los umbrales de representación, ya que entre más sean los representantes a elegir en un distrito y menor el porcentaje requerido para la representación, más proporcional será el sistema electoral y consecuentemente mayor la oportunidad de los partidos minoritarios de estar representados legislativamente; no siendo óbice señalar que los porcentajes mínimos de votación son establecidos por las leyes electorales de los Estados, lo que resulta una eficaz providencia para impedir que los partidos políticos que, en efecto, no representan una minoría bien precisada resulten favorecidos con algún escaño.

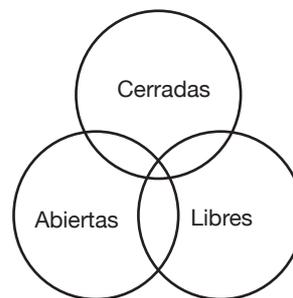
La legislación mexicana instituye como requisito primordial que los partidos políticos que deseen obtener representación por vía proporcional deben haber obtenido por lo menos 2% de la votación emitida. Veamos ello de una manera más precisa. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 54 fracción II, en lo que aquí interesa, literalmente preceptúa lo siguiente: "II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá

derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional”.

En atención a la jerarquía de leyes, es menester dejar precisado que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) también hace referencia al requisito necesario que debe cumplir un partido político para obtener representación proporcional (2% de la votación emitida); ello en atención a lo previsto en el numeral 13, que a la letra reza:

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional conforme a lo dispuesto en la fracción III del artículo 54 de la Constitución, se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:
 - a) Cociente natural; y,
 - b) Resto mayor.
2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los doscientos diputados de representación proporcional.
3. Resto mayor de votos: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

Volviendo al análisis en cuestión, debe decirse que otro aspecto fundamental del **sistema de representación proporcional** lo constituye la forma en que, los partidos políticos **estructuran sus listas de representación**, en virtud de sus **características y finalidad**; toda vez que cada una de ellas da al elector un mayor o menor grado de libertad para elegir al candidato de su preferencia, y se clasifican en:



	Características	Finalidad
Cerradas	<p>a) El nulo grado de libertad que otorgan al elector para decidirse a favor de su candidato favorito.</p> <p>b) El orden de los candidatos es determinado por los partidos políticos.</p>	<p>a) Que los partidos realicen sus listas en virtud de las minorías étnicas, grupos lingüísticos o el género muchas veces ignorado (mujeres).</p> <p>b) Una representatividad no por la popularidad de los partidos, sino en virtud de los grupos verdaderamente ignorados que no encontraron otra forma de tener representantes en el cuerpo legislativo.</p>
Abiertas	<p>a) La libertad que se otorga a los sufragantes para indicar no sólo su partido, sino también su candidato favorito dentro del mismo.</p> <p>b). El voto para un candidato, así como para un partido es opcional.</p> <p>c) Comúnmente el electorado se pronuncia por el partido y su ideología y no por los candidatos.</p> <p>e) El orden en que los candidatos son electos está determinado por el número de votos individuales que reciben.</p>	<p>a) Que los votantes tengan mayor libertad para elegir a los candidatos que los representarán.</p> <p>b) Fortalecer el vínculo de representatividad.</p>
Libres	<p>a) El elector tiene un número de votos idéntico al de los escaños que se van a elegir y puede distribuirlos entre los distintos candidatos de una sola lista o entre los candidatos de varias listas.</p>	<p>a) Que el electorado pueda votar por más de un candidato de las diferentes listas de partidos (conocida como <i>panachage</i>).</p> <p>b) La posibilidad de emitir más de un voto por un solo candidato (conocida como acumulación), que ofrece al elector una medida adicional de control.*</p>

* (Cornejo 2003, 46).

- Con base en todo lo antes precisado, debe decirse que, las listas cerradas apelan a favor de los intereses partidistas dejando abajo los intereses de los grupos minoritarios; lo que, lamentablemente trae como consecuencia que los partidos políticos elijan a sus candidatos a representantes en función de sus intereses, no en atención a las minorías étnicas, lingüísticas o de género. Lo que trae como resultado que el electorado se encuentre impedido para determinar, a través del sufragio, quien los habrá de representar en la fuerza política de su preferencia.
- En ese orden de ideas, es menester argüir que las listas abiertas provocan que en el seno de los partidos políticos exista una competencia interpartidaria; ello toda vez que dentro de la misma fuerza política diversos candidatos compiten para obtener el mayor número de votos y así obtener la representatividad en cuestión ante el partido de su convicción e ideología.
- Finalmente, las listas libres dan la posibilidad al votante de que emita tantos votos como escaños a ocupar en un distrito, y aún más pueden escoger entre los candidatos de una sola lista de partido o entre varias listas diferentes, como ellos lo deseen.

Una vez precisado lo anterior, resulta de cabal importancia señalar que los sistemas proporcionales tienen como objetivo primordial una distribución equitativa de la representación política respecto del número de escaños; por tanto, en muchas ocasiones para obtener dicha representatividad los partidos optan por formar coaliciones y así conseguir mayorías políticas, lo que da como resultado sistemas multipartidistas.

A mayor abundamiento, con el objetivo de continuar el estudio en cuestión es posible argüir, para no caer en desconcierto, que no son lo mismo las fórmulas de representación proporcional por medio de

las cuales se distribuyen los escaños,¹ y los tipos de representación proporcional.

En consecuencia, abocándonos al primer punto en cuestión, debe decirse que los mecanismos o fórmulas por medio de los cuales se reparten los escaños se da a través de **dos tipos de procedimientos esenciales**:

- a) La de divisores.
- b) La de cocientes.

Respecto a la de divisores, resulta pertinente anotar que fue la primera fórmula proporcional utilizada en el mundo debido a su practicidad; ello es así porque la distribución de escaños se ejecutaba en un solo acto, procedimiento que fue aceptado de manera determinante a principios del siglo XX y desplazado con la aparición del mecanismo de cociente electoral.

Los procedimientos del divisor se caracterizan por la división de los votos obtenidos por los diferentes partidos entre series de divisores, lo cual produce secuencias de cocientes decrecientes para cada partido. Los escaños se asignan entonces a los mayores cocientes (cifras mayores) (Nohlen 2006).

Abundando en el tema resulta pertinente indicar algunas fórmulas de divisores que existen para ejecutar el sistema de representación proporcional:

- D'hont o números divisores naturales. También conocido como de la medida mayor, puede ser señalado como el sistema

¹ De conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española*, un escaño se define como el "puesto o asiento de cada diputado en el Parlamento y Congreso".

menos proporcional de las fórmulas de divisores, esto en virtud de que la división entre todos los números naturales favorece a las mayorías políticas y, por tanto, éstas adquieren mayor representación parlamentaria. Como característica particular, la serie de divisores números naturales son por lo general así: 1, 2, 3, 4, 5....., entonces los votos obtenidos por cada partido se dividen entre estos divisores, en operaciones consecutivas. Fórmula que permite asignar todos los escaños en una sola operación, contrariamente a los mecanismos utilizados en el cociente electoral (Lijphart 1987, 69).

La fórmula utilizada para los mismos es la siguiente:

$$\frac{V}{s + 1}$$

Método al que constantemente se le atribuyen distorsiones en la representación política, con lo que simultáneamente socorre la existencia de grandes fuerzas políticas. “El procedimiento de D’hondt daría al partido mayoritario más puestos que los justificados por los sufragios recibidos. Esta sobrerrepresentación se consigue fundamentalmente a expensas de los partidos pequeños, y a menudo perjudica los esfuerzos de estos partidos, por obtener una mayor representación.” (Chang 1993, 259.)

- Saint Lague o números divisores impares. Este procedimiento corresponde al sistema de números divisores en el marco de los sistemas electorales proporcionales. Se toma el total de votos válidos por partido y se divide entre una serie de números divisores impares (1, 3, 5, 7, 9, etc.). Esta operación se repite para todos los partidos políticos, luego se ordenan los cocientes de mayor a menor y se asignan escaños en función de estos cocientes.

Sistema que tiende a ser más proporcional y configura que las minorías políticas tengan más representación, es decir, que el sistema distribuya de una manera más equitativa la representación política. La fórmula para el cociente es la siguiente:

$$\frac{V}{2s+1}$$

Donde V es el número total de votos que la lista recibió y s es el número de asientos que el partido ha obtenido hasta ese momento. Inicialmente, s es cero para todos los partidos (Lijphart 1987, 70).

- Saint Laque Modificado. Una vez que todos los votos se han computado, se calculan cocientes sucesivos para cada lista (éstos son siempre números impares, es decir, 1, 3, 5, 7, 9, etc.) Este es un sistema que busca más proporcionalidad y que un mayor número de minorías ingrese al parlamento, de esta manera intenta configurar un sistema con un grado mayor de proporcionalidad.

La fórmula de dicho sistema consiste en tomar como fórmula inicial de cada lista (es decir, cuando $s = 0$, ningún partido ha obtenido algún escaño) el cociente será:

$$\frac{V}{1,4}$$

Y a partir de que cada lista obtenga el primer asiento, utilizaría la fórmula del método estándar (Lijphart 1987, 70).

$$\frac{V}{2s+1}$$

Respecto a las fórmulas de cocientes, tenemos la siguiente diversidad: cociente simple, cociente modificado, doble cociente simple y doble cociente modificado.

a) Cociente simple

Es el resultado de dividir el total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a asignar, cada lista de candidatos obtiene tantos puestos como el cociente quepa en el número de votos obtenidos. Si todavía quedaran escaños, se distribuyen de acuerdo con el resto, en orden descendente. Este procedimiento tiende a favorecer la representación de los partidos con menor votación (Nohlen 1993, 28).

b) Cociente modificado

En esta fórmula se busca una mayor proporcionalidad; es decir, la mejor distribución de escaños entre las minorías susceptibles de representación (Nohlen 1993, 28).

c) Doble cociente simple

En esta fórmula se aplica un cociente de participación política, que restringe la representación a los partidos que no ingresen al primer cociente, de la misma manera se realiza un cociente de asignación de escaños, el cual asigna escaños a los partidos que entran en la etapa de asignación (Nohlen 1993, 28).

d) Doble cociente modificado

El procedimiento de asignación de escaños es igual al doble cociente simple, pero en esta fórmula se considera a los votos blancos o

nulos, lo cual genera que el cociente de partición sea más alto y que menos partidos tengan representación” (Nohlen 1993, 28).

Ya de manera general, el mecanismo del cociente electoral o igualmente llamado procedimiento de cuota establece un cociente o cifra repartidora, que se convierte en la suma mínima de votos para obtener un escaño. “Los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos por ellos” (Chang 1993, 74).

Los tipos de representación proporcional pueden ser diversos y variados atendiendo a la combinación de sus elementos esenciales; pero la clasificación hecha por Dieter Nohlen, en su obra intitulada *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*, nos parece acertada, por tanto, los distinguiremos así:

a) Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales

Se estructura según sea el tamaño de las circunscripciones, es decir, la altura de la barrera natural, este sistema puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños (Nohlen 2004, 29).

b) Sistema proporcional compensatorio, en ocasiones con barrera legal

En este sistema electoral se adjudica, en una primera fase de la conversión de votos en escaños, una determinada cantidad de escaños (directos) en circunscripciones uninominales según una de las fórmulas mayoritarias. En una segunda (o tercera) fase de la conversión de votos, se compensa, al menos aproximadamente, el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional. Para este fin, por lo general se desfavorece o excluye directamente de la distribución de escaños, en las fases siguientes de

la conversión de votos en escaños, a los partidos (grandes) que resultaron exitosos en las circunscripciones uninominales. Además, la barrera legal dificulta o impide que partidos demasiado pequeños accedan a escaños parlamentarios” (Nohlen 2004, 29).

c) Sistema proporcional personalizado con barrera legal

Se combina la adjudicación de un determinado número de escaños (directos) en circunscripciones uninominales con el principio de representación proporcional. El porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente (a excepción de algunos “escaños excedentes”, ver infra) según el porcentaje de votos proporcional en el nivel nacional (o en el nivel de la agrupación de circunscripciones). El número de escaños alcanzados en la circunscripción uninominal por el partido en cuestión se sustrae del porcentaje de escaños que le corresponden según la fórmula proporcional. (Si un partido recibe más escaños que lo que le corresponde proporcionalmente, surgen los así llamados escaños excedentes). La proporcionalidad entre votos y escaños es —tras dejar afuera de la adjudicación de escaños a aquellos pequeños partidos que no han superado la barrera legal— muy elevado (Nohlen 2004, 29).

d) *Single transferable vote* (Sistema del voto transferible)

Se trata aquí del sistema proporcional clásico en el mundo anglosajón. Dado que este sistema —no por último debido a su complejidad— se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas, su grado de desproporcionalidad en comparación con otros sistemas proporcionales debería resultar relativamente elevado. En general, el voto transferible opera sin embargo en la dirección opuesta (Nohlen 2004, 30).

e) Representación proporcional pura

Este sistema aspira a una proporcionalidad muy alta y lo más exacta posible, excluyendo el uso de barreras naturales o legales de una altura que pueda impedir alcanzar tal grado de proporcionalidad (Nohlen 2004, 30).

Antecedentes y desarrollo constitucional del sistema de representación proporcional en México

El desarrollo histórico de México se encuentra marcado por una configuración de Estado que transitó de manera cíclica de la forma central a la federal, de la cual dependía sustancialmente la configuración del sistema jurídico y político del país. Tomando como punto de partida en la vigente Constitución Política del país, desde su concepción original, el Poder Legislativo se depositó en un Congreso General bicameral, integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores. En referencia a la Cámara de Diputados, la forma de elección quedó referida en el artículo 52:

Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.²

La primera reforma del artículo citado efectuada el 20 de agosto de 1928, conservó el mecanismo establecido para la elección de diputados, pero modificándose en concordancia con el aumento de la población en el

² Texto original del artículo 52 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917.

país, así como el establecimiento de representantes mínimos, distinguiendo entre estado y territorio:

Se elegirá un diputado propietario por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito y el de cada Estado y Territorio; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuese menor que la fijada en este artículo, será de un diputado propietario (Reforma constitucional 20-VIII-1928).

En reformas posteriores se modificó la fórmula **diputado-habitantes**,³ incrementando el número de habitantes por el que se elegiría cada diputado, con lo que se reflejaba el aumento de población en el país de conformidad con los censos generales.

En 1963, el sistema electoral exclusivamente mayoritario que se configuraba se ve modificado al introducir el sistema de “diputados de partidos”, con lo que se pretendió dar respuesta a las exigencias de un reconocimiento de la pluralidad política y consecuentemente de segmentos de población y demandas sociales que no encuadraban con el partido oficial, es decir, se trataba del derecho de representación de las minorías. Por tanto, el sistema mayoritario para elección de diputados se complementó con los diputados de partido, mismos que se sustentaban en las siguientes bases:

I. Todo Partido Político Nacional al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país, en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados,

³ Reforma Constitucional 30-XII-1942: 1 diputado por cada 150,000 habitantes o por una fracción que pase de 75,000.- Reforma Constitucional 11-VI-1951: 1 diputado por cada 170,000 habitantes o por una fracción que pase de 80,000.- Reforma Constitucional 20-XII-1960: 1 diputado por cada 200,000 habitantes o por una fracción que pase de 100,000.

y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos; II. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo en razón de porcentaje; III. Éstos serán acreditados por riguroso orden, de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en todo el país; IV. Solamente podrán acreditar diputados en los términos de este artículo, los Partidos Políticos Nacionales que hubieran obtenido su registro conforme a la Ley Electoral Federal, por lo menos con un año de anterioridad al día de la elección; y V. Los diputados de mayoría y los de partido, siendo representantes de la nación como lo establece el artículo 51, tendrán la misma categoría e iguales derechos y obligaciones.

En la historia política de México destaca el año de 1977, por haberse aprobado una de las reformas constitucionales que marcaron un cambio estructural en el sistema electoral del país. Sin duda de importancia trascendental en el ámbito jurídico, pero con los eminentes tintes y relevancia del ámbito político dominante característico del siglo XX. La finalidad de lograr un México más “democrático”, derivó de necesidades y problemáticas que amenazaban el país y que en su conjunto advertían un debilitamiento del sistema político de un país en crisis.⁴

⁴ Antecedido por situaciones críticas como el conflicto obrero-ferrocarrilero de 1958, el movimiento estudiantil de 1968, la existencia de diversos partidos políticos no registrados, la crisis enfatizada en los sectores sociales más vulnerables: obreros y campesinos, aunado a ello los altos índices de desempleo, la devaluación del peso, inflación y aumento de la deuda externa.

El cambio del sistema electoral puramente mayoritario a uno “mixto”, incluyendo de la representación proporcional, inició con la inserción de los diputados de partido en 1963 y se consolidó a partir de la reforma de 1977.

Derivado de ello, es importante conocer el contexto social que imperaba, así como las necesidades por las cuales se justifica dicho cambio político. La reforma política se promocionaba antes de su aprobación como:

... una evaluación que apremia el perfeccionamiento de las instituciones democráticas, buscando que las minorías estén representadas en proporción a su número y que no sólo expresen libremente sus ideas, sino que sus modos de pensar puedan ser considerados al tomar decisiones de las mayorías. O en otras palabras, que el pensamiento de las minorías tenga significado político e influya en las decisiones gubernamentales (López Portillo 1977).

Si bien era necesario reconocer y respetar el derecho de las minorías de incidir y ser representadas en el ámbito político, la representación proporcional como sistema electoral no sustituyó el sistema de mayoría, sino que junto con él integraron un sistema electoral mixto, donde las minorías tienen el derecho a ser representadas, pero a final de cuentas en aras de que la democracia se mantenga por tradición en el gobierno de las mayorías.

De acuerdo con Carpizo (1979, 47), con la reforma política de 1977 se persiguieron, entre otras, las siguientes finalidades:

- Abrir los cauces para canalizar las inquietudes políticas y sociales y reforzar el sistema político mexicano.
- Conseguir que el gobierno tenga interlocutores válidos para representar las diversas fuerzas sociales del país; y con ello captar mejor la pluralidad en la representación popular.

Con dichos lineamientos para la integración de la Cámara de diputados, se modificó sustancialmente el sistema electoral mexicano y por ende el texto del artículo 52:

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Reforma constitucional 6-XII-1977).

A la par de ello, el artículo 54 señala los presupuestos para que un partido político pueda registrar sus listas y acceder a la representación proporcional de los 100 escaños disponibles:

- Acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales.
- No haber obtenido 60 o más constancias de mayoría.
- Alcanzar por lo menos el 1.5% del total de la votación emitida.
- Cumplido lo anterior, le será asignado el número de diputados de su lista regional que corresponda al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción plurinominal correspondiente.

En 1986, la integración de la Cámara de diputados cambia a 300 diputados de mayoría relativa y 200 de representación proporcional (Reforma constitucional 15-XII-1986). Con las reformas posteriores se adicionan condicionantes que buscaban evitar una sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, y en 1996 la barrera legal para acceder a la representación proporcional se aumenta a 2% (Reforma constitucional 22-VIII-1996).

*La representación proporcional personalizada:
sistema electoral de Alemania*

Al lado del sistema mayoritario y de pluralidad, el sistema de representación proporcional es la alternativa de mayor adopción en los Estados, vigente desde Europa hasta América Latina, ya que desde una perspectiva histórica, tal como señala Nohlen “es el sistema de representación proporcional el que logró implantarse desde inicios del siglo XX en la gran mayoría de los países con regímenes democráticos-representativos” (1993, 393), su implementación es tal, hasta el grado de llegar a concebirse como “el sistema electoral correspondiente al desarrollo democrático” (1994, 124).

Sin embargo, tal como la mayoría de las figuras jurídicas y diseños políticos se adaptan a las particularidades de cada país, o bien, son dichas particularidades las que moldean y determinan una estructura a introducir en el orden jurídico-político, cabe destacar que, el sistema de representación proporcional ha generado variantes o subtipos derivados de la figura genérica; ello en el contexto de que “las instituciones juegan un papel importante en el desarrollo político y en la relación política-sociedad” (Nohlen 1993, 391).

Con base en ello es que la representación proporcional no supone un prototipo único, sino que constituye un patrón general que los países han adoptado y adaptado a sus necesidades o requerimientos, configurándolo bajo una diversidad de elementos y soluciones técnicas **–circunscripciones electorales, candidaturas, sistemas de votación, procedimientos de escrutinio–**.

Ningún sistema electoral de representación proporcional iguala a otro. Distintas estructuras sociales nacionales, distintas experiencias históricas, distintas condiciones políticas e intenciones originaron, respectivamente sistemas electorales propios” (Nohlen 1994, 125).

El sistema electoral de Alemania denominado de representación proporcional personalizada (*Personalisierte-Verhältniswahl*) es producto de su desarrollo histórico y político, a través del cual integró elementos del sistema de pluralidad para configurar un sistema específico a las necesidades y atento a las previsiones del país. Cabe señalar que actualmente otros países han adoptado este sistema, *mutatis mutandi*, particularizándolo a efecto de adaptarlo a su contexto político. Además de Alemania, también Bolivia, Hungría, Lesoto, Nueva Zelandia, Venezuela y Zanzíbar han establecido este diseño como sistema electoral.⁵

La doctrina y los estudios sistemáticos de derecho comparado reconocen en el sistema electoral de Alemania un esquema particular diseñado primeramente a través de la implantación de una **representación proporcional simple**, que con posteriores modificaciones llegó a configurar la **representación proporcional personalizada**, la cual determina su sistema de partidos, condiciona su contexto político e influye de manera determinante en su contexto social; elementos con los cuales se integra y desarrolla sistemáticamente la Alemania actual.

Es entonces el Sistema de Representación Proporcional Personalizada, un sistema único que no encuadra exclusivamente dentro de los esquemas del sistema mayoritario o del sistema proporcional, el sistema electoral alemán es: “un sistema proporcional con uno de los más altos grados de proporcionalidad entre votos y escaños en el mundo” (Nohlen 1993, 399).

Su característica esencial es la presencia de elementos que, por un lado, limitan la dispersión del voto y la fragmentación del sistema de partidos políticos, procurando la racionalización de la proporcionalidad, y por un lado, facilitan la relación votante-elegido a través de un voto personal en una gran cantidad de circunscripciones

⁵ Cfr. Estadística de Datos Comparados sobre Sistemas Electorales de ACE. <http://aceproject.org/epic-esCDTable?question=ES005>

uninominales que no tiene casi ningún efecto distorsionador sobre la relación votos-escaños” (Nohlen 1993, 399).

Génesis y evolución

El sistema electoral de Alemania, tal como se ha señalado anteriormente, constituye uno de los modelos más evocados debido a la alta eficacia en la finalidad que persigue: la proporcionalidad de la representación en el parlamento; lo cual en términos políticos equivale al acceso de los partidos a la cámara baja, en proporción a la votación recibida —**tras pasar la barrera legal que como presupuesto impone el mismo sistema**— y en términos sociales equivale a que los distintos sectores de la población, con sus diferentes ideales y necesidades, tengan cabida y representación en una institución jurídica del aparato estatal, es decir, que puedan incidir y ser parte de las decisiones que el parlamento —*Bundestag*— tome para el país.

Señalando que el sistema, si bien cuenta con mecanismos instaurados como un filtro para el acceso al *Bundestag* —**barrera o umbral legal**— los hechos históricos que configuraron la Alemania actual, preceden como justificación de su sistema jurídico, político y electoral; mismos que sin duda, seguirán influyendo determinadamente en su esquematización como la Nación que necesariamente logró la preeminencia de la democracia sobre el autoritarismo.

Los antecedentes históricos transcurridos en Alemania han sido determinantes para la configuración de su sistema político, por ende, de su sistema electoral y de su sistema de partidos. Precediendo la configuración de un Estado eminentemente autoritario, con la República de Weimar en 1919, se instaura el primer esbozo de la democracia para Alemania, caracterizado por un jefe de Estado con amplias facultades y donde la representación del parlamento se daba al amparo de un multipartidismo; “el partidismo exacerbado era producto de un sistema electoral proporcional puro, demasiado benigno con las organizaciones pequeñas” (Aguirre 1999, 16).

Si bien Alemania había adoptado un sistema que posibilitaba la representación en el parlamento de las distintas voces políticas y sociales a través de la representación proporcional pura, a la vez generó con ello las condiciones que permitieron la aparición del partido nazi, el cual con el amparo de Hitler y del Acta de Nuevo Gobierno de 1933, suspendió la vigencia de la Constitución de Weimar y con ello se configura la Alemania producto de sus determinaciones unipartidistas.

Después de la Segunda Guerra Mundial un nuevo capítulo iniciaba en Alemania: un proceso de intentar un nuevo Estado de índole federal y democrático, para ello era necesario que la reestructuración partiera a través de una nueva Constitución. Así, en 1949 se promulga la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania (*Grundgesetz*), que si bien era muy similar a la de Weimar, los estados federados (*länder*) jugaban un mayor papel, el jefe de Estado se encontraba ya limitado y además consagraba desde entonces, como premisa básica, la dignidad de la persona.

Otra gran diferencia con la Constitución de Weimar es la cláusula de eternidad o *Ewigkeitsklausel*, que prohíbe la modificación de los artículos 1 y 20, lo que cierra definitivamente la posibilidad de una ley como la “*Ermächtigungsgesetz*” o ley de facultamiento que dio a Hitler poderes ilimitados. Establece el voto de censura constructivo y constitucionaliza a los partidos políticos otorgándoles privilegios, pero estableciendo la posibilidad de prohibirlos si son contrarios a los valores y principios constitucionales (Centro Alemán de Información, parte 3).

La Ley Fundamental supeditaba la existencia de los partidos políticos a los principios democráticos y preveía sobre ellos cierto control a efecto de evitar cualquier extremismo ideológico: “Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la

existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales...” (Ley Fundamental para la RFA de 1949, artículo 21).

En cuanto a la conformación del poder legislativo, éste se integró por dos cámaras, el *Bundestag* o Cámara de representantes y el *Bundesrat*⁶ que equivale al Senado o Cámara de representación federal.

Funcionamiento y regulación jurídica

La Ley fundamental de 1949 es la norma suprema y “constitucional” que se encuentra vigente en la actualidad, por lo que es dicho ordenamiento la base de la estructura nacional. Ésta contiene los principios electorales básicos sobre el *Bundestag*, al señalar en el artículo 38:

(1) Los diputados del Bundestag Alemán son elegidos mediante elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. Son representantes de todo el pueblo, no vinculados a órdenes ni instituciones, y sólo sometidos a su conciencia. (2) Está facultado para elegir quien haya cumplido los 18 años de edad; es elegible quien haya cumplido los años, con los cuales se alcanza la mayoría de edad. (3) Una ley federal dispone con más detalle.⁷

Sin embargo, el régimen del sistema electoral se encuentra regulado por una ley federal: la Ley Electoral Federal (Ley Electoral Federal de Alemania, 7 de mayo de 1956). De conformidad con su marco jurídico, el *Bundestag* se integra por 598 diputados (Ley Electoral Federal de Alemania del 7 de mayo de 1956), de los cuales 299 son electos mediante votación directa –**elección de personalidad**– en el mismo número de distritos electorales; los diputados restantes se eligen a través de las listas de *Land* –**elección de partido**–.

⁶ El *Bundesrat* se compone de miembros de los gobiernos de los *Länder*, que los designan y los cesan. Así los *länder* participan en la legislación y en la administración de la Federación. *Cfr.* artículos 50-53, Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949.

⁷ Artículo 38 de Ley Fundamental para la República Federal de Alemania –*Grundgesetz*.

Es decir, el elector cuenta con dos votos⁸ independientes entre sí. Mediante el primer voto *–erststimme–* elige de forma directa a un candidato en particular en uno de los 299 distritos electorales, y con el segundo voto *–zweitstimme–* elige una lista de *Land –cerradas y bloqueadas–* de un determinado partido.

Respecto al primer voto, la forma de obtener los resultados es con base en las reglas de mayoría o pluralidad: es elegido el candidato que obtenga el mayor número de votos *–direktmandate–* en cada uno de los 299 distritos (Ley Electoral Federal de Alemania, artículo 5). Para el segundo voto, que es realmente el que determina el número de representantes que cada partido enviará al *Bundestag*, se aplican las siguientes reglas de elección proporcional (Ley Electoral Federal de Alemania, artículo 6):

- Para que un partido pueda tener acceso a la representación proporcional necesita haber obtenido como mínimo el 5% de los votos a nivel federal (*barrera o umbral legal*), o bien, ganar tres escaños a través de la votación personal en los distritos uninominales.
- Una vez cumplido el presupuesto anterior, se cuentan los segundos votos *–zweitstimme–* emitidos para cada lista de *Land*.
- No se toman en cuenta los votos de aquellos electores que ya dieron su primer voto a un candidato victorioso en un distrito electoral; tampoco los votos para un partido del cual no se ha autorizado ninguna lista de *Land* en el *Land* afectado.
- El número de representantes que corresponde a cada partido se calcula de acuerdo con la fórmula Hare/Niemeyer: multiplicar el número total de los escaños a distribuir por el número de los segundos votos obtenidos (*Zweitstimmen*) de cada partido y dividir esta cifra por el número total de los segundos votos *–Zweitstimmen–* de todos los partidos. A cada lista de *Land* se le adjudican tantos escaños como indique el número entero que haya resultado.

⁸ Artículo 4 de la Ley Electoral Federal de Alemania. Cabe señalar que este es el principal cambio que se introdujo en el sistema, ya que anterior a 1953 el elector tenía un solo voto. Con el cual votaba para la elección de distrito y para la distribución por representación proporcional.

- Los escaños restantes se distribuyen entre las listas de *Land* de acuerdo con los restos mayores o decimales máximos.
- Del número de escaños asignados para cada lista de *Land*, se descuenta el número de escaños ganados por el partido en los distritos electorales de un *Land*. Los escaños restantes son ocupados según el orden de prelación fijado en la lista de *Land*.
- Si el número de escaños que un partido gana en los distritos electorales, es mayor que el número de escaños que le han sido asignados por medio de la proporcionalidad, el partido conserva esos escaños restantes sin que se proceda a un ajuste de la representación de los demás partidos.

Ventajas del sistema de representación proporcional personalizada en Alemania

De este sistema se obtienen pautas y bases a seguir para una posible reestructuración del sistema de representación proporcional en México, protegiendo así su finalidad inmediata –la proporcionalidad del poder–.

En primer término, debe indicarse que la reforma electoral de 1996 y el fin de la etapa liberalizadora, trajo como resultado la proporcionalidad del poder como una realidad, dicha reforma dentro de sus avances más significativos lo fue en materia de equidad permitiéndose así un mejor control en la utilización de recursos de toda índole por las fuerzas políticas; pero que, en lo que aquí nos interesa, es decir, la materia electoral, constitucionalmente se modificaron 5 ordenamientos: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional; el Código Penal Federal; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Además de crearse la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Valdés 2004, 30).

Reformas electorales que provocaron que paso a paso el sistema electoral mexicano se volviera más proporcional, lo que se tradujo en un go-

bierno dividido; en términos jurídicos un sistema electoral mixto, ya que se funden en él dos aspectos esenciales: la mayoría y la proporcionalidad, que al conjugarse dan como resultado la representación del poder en forma equitativa, que tiene como efecto constituirse en una República representativa, democrática y federal.

Ya entrando en materia, resulta interesante analizar en este momento las ventajas que pudiese traer consigo al sistema electoral mexicano, la observación del sistema de representación proporcional personalizada utilizado en diversos países; pero a manera de ilustración el adoptado en Alemania, cuyo principio fundamental radica en que: “Los escaños de RP por lista suelen compensar, en mayor o menor medida, cualquier desproporcionalidad producida por los resultados en los distritos uninominales (mayoritarios)”.⁹

Ello es así porque el sistema de representación proporcional personalizada confiere al electorado la posibilidad del llamado doble voto, con lo que se otorga al ciudadano la facultad de emitir dos votos:

- Uno para un candidato de demarcación específica.
- Otro para un candidato registrado en la lista de algún partido.

Lo que da como resultado que los votantes tengan representación geográfica y asimismo reflejen sus preferencias políticas e ideológicas, creando así dos tipos de representantes: los de **demarcación plurinominal** y por **distritos uninominales**; contrario a ello, en México también existen dos tipos de representantes, pero éstos son elegidos únicamente con la emisión de un sufragio por parte del elector, como se verá a continuación.

El voto que emite el ciudadano tiene como finalidad inmediata designar a los representantes por mayoría. Dicho con otras palabras, los aspirantes a un cargo de elección popular que son propuestos por un partido político en atención al distrito y a los intereses del electorado específico,

⁹ <http://www.aceproject.org/main/español/es/esf03.htm> (consultada el 5 de febrero de 2010).

los que deben luchar en la contienda política cuerpo a cuerpo con los demás candidatos, que como rasgo distintivo normalmente poseen un fuerte arraigo regional y social, y cuya simpatía dice mucho a la hora de la emisión del sufragio. Pero con el propósito de dar jugada a los partidos pequeños que no obtuvieron a través de dicho sistema una representación por medio de un escaño o curul, cuyo objetivo es representar a cierto grupo de ciudadanos un tanto marginados por su lengua, género y condición, es que surge en México el sistema de representación proporcional que es establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lograr una adecuada proporcionalidad del poder; empero ello, es dable argüir que el mismo ha perdido poco a poco su finalidad para la que fue creado, ya que no existen limitaciones que permitan a los principales partidos políticos que obtienen altas votaciones en los comicios electorales competir por curules por el sistema de representación proporcional, con lo que son gratificados algunos ciudadanos que no reúnen un perfil adecuado para el cargo e, incluso, son personas ajenas a la política que no poseen disciplina e institucionalidad; y por ende los representantes políticos carecen de vínculos formales con los representados, ya que son indirectamente posicionados en el órgano legislativo, que apelan a la simpatía de los líderes de su partido y no a la del electorado; por tanto, su posicionamiento se debe principalmente a la aceptación que tengan los partidos políticos que los proponen en la sociedad, lo que trae como efecto que los líderes de las fuerzas políticas coloquen en dichos lugares a personas de su confianza que son utilizados muchas veces para satisfacer sus intereses particulares y no los del pueblo, que es a quien se deben, creando así vicios que indiscutiblemente denigran y menoscaban la finalidad de los partidos políticos: la democracia, sistema de gobierno en el que recae la soberanía nacional.

Las actuales listas de candidatos plurinominales no en todos los casos están integradas o conformadas por los mejores hombres y mujeres que militan en determinado partido político, sino que se utilizan otros sistemas para la elección de dichos candidatos.

Por tanto, la representación proporcional confiere un estatus *constitucional* a partidos políticos, que de otra forma no lo lograrían. He ahí donde figura la importancia de la representación proporcional personalizada, que se hace consistir en la posibilidad de que el electorado elija a un representante popular con base en sus propuestas, credibilidad y representatividad, y a otro en atención a los estatutos e ideologías de una fuerza política, lo que a todas luces desde la perspectiva en cuestión resulta altamente provechoso; ello, en virtud de que no podemos elegir a una persona en la que no confiamos o desconocemos de nuestro distrito para que nos represente, pero sí podemos elegir a un partido con base en todo lo antes precisado; lo que obligaría consecuentemente a los partidos políticos a conformar sus listas de candidatos por el principio de representación proporcional, con hombres y mujeres comprometidos con el progreso democrático del país, para así incentivar a los ciudadanos a emitir su voto y evitar el abstencionismo que actualmente emerge en nuestro país, lo que muchas veces es resultado de la designación de miembros en el órgano legislativo a través de dicho sistema, que poseen un grado mínimo de compromiso y responsabilidad sobre la problemática actual de nuestro sistema electoral y sus efectos.

Aunado a lo anterior, debe indicarse que otro punto a favor del sistema de representación proporcional personalizada consiste en que se busca la finalidad última de dicho sistema, es decir, la proporcionalidad del poder legislativo, ya que del número de escaños o curules asignados por dicho sistema se descuentan el número de escaños obtenidos por el partido en los distritos electorales de un *Land*, que traducido en nuestro sistema electoral serían descontados de las curules obtenidas en el órgano legislativo por virtud del sistema electoral de mayoría. Con lo que se logra la dispersión del voto y una mayor proporcionalidad en la representación en el órgano legislativo por las diversas fuerzas políticas.

Fuentes consultadas

- ACE. Red de Conocimientos Electorales. <http://aceproject.org/epic-es> (consultada el 5 de febrero de 2010).
- Aguirre, Pedro, coord. 1999. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos*. Alemania, México: Instituto Federal Electoral.
- Carpizo, Jorge. 1979. La Reforma Política Mexicana de 1977. En *Anuario Jurídico VI*, México IJ-UNAM.
- Centro Alemán de Información. Seis Décadas de Democracia Alemana, parte 3. <http://www.alemaniaparati.diplo.de> (consultada el 5 de febrero de 2010).
- Chang Mota, Roberto. 1993. Los Sistemas Electorales. En *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México: Cámara de Diputados/Instituto de Investigaciones Jurídicas/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral.
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de los Estados Unidos Mexicanos.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cornejo Ballesteros, Carlos Eduardo. 2003. *La Representación Proporcional en México a la Luz de la Teoría Democrática*, Tesis de licenciatura. Universidad de las Américas Puebla, Escuela de Ciencias Sociales, Departamento de Derecho.
- Diccionario de la Lengua Española*, Barcelona: Océano, 1990.
- Fernández Segado, Francisco. 1994. *La Representatividad de los Sistemas Electorales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL.
- Gil Villegas, Francisco. 1996. Partidos Políticos y Sistemas Electorales en México y Alemania. En *México y Alemania: dos países en transición*, coord. Carlos Alba. México: El Colegio de México.
- Ley Electoral Federal de Alemania del 7 de mayo de 1956.
- Ley Fundamental para la República Federal de Alemania de 1949, *Grundgesetz*.

- Lijphart, Arend. 1987. *Las Democracias Contemporáneas*, Barcelona: Ariel.
- López Portillo, José, 1º Informe de Gobierno como Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el 1º de septiembre de 1977. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1977_78/Primer_Informe_de_Gobierno_del_presidente_Jos_L_pe_1216.shtml (consultada el 5 de febrero de 2010).
- Nohlen, Dieter. 1981. *Sistemas Electorales del Mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- _____. coord. 1993a. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- _____. 1993b. Sistemas Electorales y Representación Política. Apuntes para el Debate sobre Reforma Electoral. En *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- _____. 1994. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica/Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____. 2004. *Sistemas Electorales y Reforma Electoral. Una Introducción*. Lima: Internacional IDEA/Asociación Civil Transparencia.
- _____. 2006. *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo II. México: Porrúa.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2004. "El fin del Sistema de Partido Hegemónico en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 3 (enero-junio): 11-51.

