



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO



El desarrollo y la evolución del principio de representación proporcional en México y sus efectos en la integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

TRABAJO TERMINAL DE GRADO
(Proyecto)

Que para obtener el grado de:

DOCTOR EN DERECHO PARLAMENTARIO

Presenta:

Jorge Reséndiz Oloarte

TUTOR ACADÉMICO:

Dr. Gustavo Aguilera Izaguirre

TUTORES ADJUNTOS:

Dr. Raúl Horacio Arenas Valdés

Dr. Rafael Santacruz Lima

Toluca de Lerdo, Estado de México, septiembre de 2023

CONTENIDO

RESUMEN	V
INTRODUCCIÓN	VI
PROTOCOLO EN EXTENSO.....	X
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y MARCO HISTÓRICO	1
1.1 Marco conceptual	3
1.1.1 Forma de gobierno.....	5
1.1.2 Sistema Electoral.....	7
1.1.3 Sistema de partidos políticos	14
1.1.4 Representación proporcional	18
1.1.5 Partidocracia.....	30
1.1.6 Cartelización de los partidos políticos	33
1.1.7 Crisis de la representación política	34
1.2 Marco Histórico.....	38
CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO.....	42
2.1 Antecedentes legislativos	42
2.2 Iniciativas de reforma constitucional y legal 2006-2021	53
2.2.1 LX Legislatura (2006-2009).....	55
2.2.2 LXI Legislatura (2009-2012).....	55
2.2.3 LXII Legislatura (2012-2015).....	63
2.2.4 LXIII Legislatura (2015-2018).....	66
2.2.5 LXIV Legislatura (2018-2021)	68
CAPÍTULO 3. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ACTUALIDAD. CRÍTICAS, RETOS Y PROPUESTAS DE REFORMA	71
3.1 Situación actual de la asignación de escaños por el principio de representación proporcional.....	72
3.2 Críticas y cuestionamientos al principio de representación proporcional como mecanismo de asignación de escaños de la Cámara de Diputados	100
3.3 Iniciativas de reforma en materia de integración de la Cámara de Diputados	107
3.3.1 LXV Legislatura (2021-2024)	107
3.4 Tamaño idóneo de una Asamblea o Congreso	115
3.5 Derecho Comparado. El caso de Italia.....	126
3.6 Principio de Representación Proporcional y Políticas Públicas	133
CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA	143
4.1 Efectos en la calidad de la representación.....	144

4.2 Efectos en la eficiencia y eficacia de la Cámara de Diputados.....	150
4.3 Efectos en el aspecto económico	151
4.4 Prospectiva.....	154
CONCLUSIONES.....	157
BIBLIOGRAFÍA	160

RESUMEN

En los últimos años se han presentado varias iniciativas y propuestas que han planteado la necesidad de reformar los mecanismos de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, varias de las cuales versan de forma directa sobre la aplicación del principio de representación proporcional, bajo el argumento de que el mismo ha dejado de responder a las necesidades y exigencias de la sociedad y, por el contrario, genera distorsiones no sólo en la integración de los órganos representativos, sino también en su organización y desempeño.

En estas circunstancias, y para determinar la pertinencia o viabilidad de alguna reforma que verse sobre los criterios, mecanismos y factores de integración de los órganos representativos del país, se analiza, a partir de herramientas de investigación cualitativa, cómo surgieron los mismos; cuál ha sido su proceso evolutivo hasta su configuración actual, así como cuál ha sido la relevancia de dichos criterios o principios para el desarrollo democrático y la representación política del país y las posibles implicaciones de su reforma.

Ahora bien, dada la relevancia e impacto de una posible reforma de esa naturaleza, es necesario determinar, de igual manera, si la misma es necesaria, viable y pertinente y, de considerarse así, cuál debe ser el contenido de la misma, atendiendo para tal efecto la experiencia internacional y el enfoque de políticas públicas.

Palabras clave: Representación proporcional; Cámara de Diputados; democracia; representación política; sistema electoral; sistemas de partidos políticos; políticas públicas.

INTRODUCCIÓN

Si bien hoy en día nadie pone en duda que el Derecho Parlamentario es una disciplina jurídica autónoma e independiente, habida cuenta que está acreditado que cuenta con conceptos o categorías propias y exclusivas; instituciones jurídicas con rasgos propios de esa materia en particular; principios teóricos que rigen para esa disciplina, así como un cuerpo normativo específico y diferenciado dedicado a la regulación de la materia de que se trate, ello no siempre ha sido así, pues originalmente se consideró, como el Derecho Electoral, parte del Derecho Constitucional.

No obstante su calidad de rama jurídica autónoma e independiente, la disciplina guarda relación estrecha con otras materias, como el Derecho Electoral, por haber coincidencia en conceptos, o porque los conceptos o categorías de una pueden incidir de manera directa y relevante en la otra.

En este orden, la doctrina especializada define, en términos generales, el Derecho Parlamentario como el conjunto de normas, instituciones y procedimientos que regulan la organización y el funcionamiento de los órganos parlamentarios del país y su interacción con otros Poderes y órganos del Estado; entes privados y con la sociedad.

Sin embargo, para poder analizar el funcionamiento de esos órganos y cómo interactúan con otros Poderes, órganos y la sociedad en general es necesario analizar, primero, los mecanismos con arreglo a los cuales dichos órganos parlamentarios se eligen e integran y bajo qué criterios. Así, se pone de manifiesto la indisoluble relación del Derecho Parlamentario con el Derecho Electoral, habida cuenta que el andamiaje normativo e institucional de este último no sólo establece las condiciones para el ejercicio del voto, sino porque la voluntad ciudadana expresada a través de las urnas tendrá repercusión directa en la integración, organización y funcionamiento de los referidos órganos parlamentarios.

Es decir, no basta con que los ciudadanos puedan emitir su voto en condiciones pacíficas y dentro de los cauces legales, sino que ese voto definirá la integración de órganos que, en el desempeño del cargo, habrán de aprobar leyes o programas que surtirán efectos generales a toda la población.

Bajo este contexto, el objeto de la presente investigación es analizar uno de los principios que rigen la integración de los órganos parlamentarios en el país, a saber, el principio de

representación proporcional, específicamente por lo que se refiere a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como sus implicaciones y efectos en la organización y funcionamiento de la propia Cámara y en la calidad de la representación política en el país, así como si es necesario, pertinente y viable, tal como lo han venido señalando algunos actores políticos, reformarlo o eliminarlo del orden jurídico nacional, en cuyo caso, será necesario determinar cuáles deben ser los elementos que una reforma de esa naturaleza debe considerar.

La hipótesis que se formuló es que en la época actual no resulta necesario, pertinente, oportuno ni viable llevar a cabo una reforma que incida sobre los mecanismos o criterios de integración de la Cámara de Diputados, pues aunado a que las propuestas que se han formulado en ese sentido adolecen de diversas inconsistencias y deficiencias y no están sustentadas en elementos objetivos o datos sino más bien en apreciaciones subjetivas, y los presuntos beneficios de una reforma de tal naturaleza resultarían significativamente inferiores respecto de las implicaciones o efectos negativos que la misma podría surtir en la calidad de la representación, profundizando y agravando la crisis de representación que el país ya enfrenta.

Para llevar a cabo la comprobación de dicha hipótesis, la investigación se abocó a dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿Qué es el principio de representación proporcional? ¿Cuál es su importancia en México?

¿Cuál ha sido la evolución histórica de la implementación del principio de representación proporcional como mecanismo de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, específicamente la Cámara de Diputados?

¿Es viable reducir o eliminar el número de legisladores plurinominales? ¿Cuál sería el impacto o efecto de una reforma de esa magnitud en la integración del Congreso de la Unión, así como en su eficiencia y eficacia?

¿Es posible llevar a cabo una reforma que incida en los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados? De ser así, ¿en qué sentido debiera darse la misma?

¿El contexto y las circunstancias particulares del país son propicias para una modificación de esta naturaleza?

A efecto de dar respuesta a dichos planteamientos se lleva a cabo el desarrollo de los siguientes capítulos.

El primero de ellos corresponde al Marco Conceptual y al Marco Histórico. Por lo que se refiere al primero, se hace una revisión de la doctrina especializada respecto de diversos conceptos y categorías que resultan relevantes para el tema que nos ocupa y arrojan elementos de análisis integral del mismo en el contexto del Derecho Parlamentario, a saber: forma de gobierno; sistema electoral; sistema de partidos políticos; representación proporcional, haciendo referencia específica al caso mexicano; partidocracia; cartelización de los partidos políticos, y crisis de la representación política.

En cuanto al Marco Histórico, se esbozan de manera sucinta las etapas más relevantes del proceso evolutivo de la implementación y regulación del principio de representación proporcional en la integración de la Cámara de Diputados.

El segundo capítulo corresponde al estudio de la evolución y desarrollo del principio de representación proporcional en nuestro país. En el mismo se abordan a detalle los esfuerzos legislativos por regular esta institución y venirla adecuando para que la misma responda a las necesidades y exigencias de la sociedad, de contar con una representación adecuada y que dé cauce y atención a los problemas que le aquejan.

Como se detalla en el apartado respectivo, si bien desde finales de la década de 1940 se propuso introducir al orden jurídico mexicano el principio de representación proporcional, y que dichas propuestas se retomaron sin éxito en 1951, no fue sino hasta 1963 que se dio un primer avance para propiciar el acceso de fuerzas políticas minoritarias a cargos de representación, mediante la figura de diputados de partido, la cual daría paso, años más tarde, a la representación proporcional propiamente dicha.

Y aun cuando el principio se ha mantenido en el sistema político electoral del país, lo cierto es que se ha venido adecuando la forma de su aplicación e, incluso, se le han dado alcances adicionales, pues hoy en día el principio de representación proporcional no se limita a la asignación de diputados a fuerzas políticas minoritarias, sino que ha devenido un factor determinante para la materialización de acciones afirmativas a favor de sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad.

No obstante, a casi cinco décadas de su implementación, hoy dicho principio enfrenta diversas críticas y cuestionamientos en cuanto a su utilidad y sobre el desempeño de los legisladores que acceden al cargo por esta vía, lo que ha suscitado que en los últimos años se presenten diversas iniciativas que han planteado la reducción del número de legisladores las

cuales, aun cuando no han prosperado, no deja de resultar relevante el ánimo reformador a esta institución entre las fuerzas políticas y los argumentos o razones en que sustentan sus propuestas.

En este punto, también se da cuenta de las principales iniciativas presentadas en el período comprendido entre 2006 y 2021, así como sus propuestas específicas sobre el tema que nos ocupa y los razonamientos que las sustentan.

Respecto del tercer capítulo, éste se refiere al análisis del principio de representación proporcional en la actualidad, así como las críticas que se han venido formulando sobre la aplicación de este principio para la integración de la Cámara de Diputados, que han suscitado la presentación de iniciativas adicionales que, dado el contexto político actual, han generado un alto grado de polarización y debate tanto entre las fuerzas políticas como entre la sociedad y han puesto de manifiesto diversas deficiencias de las propuestas lo que conduce, a la vez, a dar respuesta a cuestionamientos como cuál es el tamaño ideal de un órgano parlamentario y si existen elementos objetivos o experiencias en otras latitudes que puedan resultar ilustrativas u orientadoras en cuanto a contexto, razones de la reforma, contenido de la misma, así como efectos o implicaciones.

En este apartado también se razona que si de los elementos analizados se advierte que una reforma de tal naturaleza es viable, es necesario que la misma se diseñe y formule en términos del enfoque de política pública para garantizar que existe claridad sobre el problema a corregir o atender, el diagnóstico del mismo y la forma o vía para solucionarlo, atendiendo, desde luego, los derechos políticos de los ciudadanos y las implicaciones que dicha reforma puede surtir en la calidad de la representación.

El cuarto capítulo, por su parte, presenta un ejercicio de evaluación y prospectiva respecto de los posibles efectos de una reforma que incida en los mecanismos o criterios de integración de la Cámara de Diputados o el número de legisladores, así como algunos de los elementos mínimos indispensables que, se considera, debe atender una adecuación normativa de esa naturaleza, a efecto de salvaguardar los avances que se han alcanzado en términos democráticos y para contribuir a revertir problemas que aún subsisten.

Finalmente, se presentan conclusiones de la investigación desarrollada.

PROTOCOLO EN EXTENSO

Antecedentes (Estado de conocimiento)

El principio de Representación Proporcional (RP) constituye un mecanismo para garantizar una representación política de la manera que más se ajuste a la voluntad ciudadana expresada a través del voto. En términos de Nohlen, “la representación proporcional se da cuando la representación política refleja lo más exactamente posible la distribución de los votos entre los partidos” (Nohlen 2004, 94).

Es importante tener en consideración, asimismo, que el principio de representación proporcional se aplica en varios países del mundo y que los países que lo implementan, no lo hacen de la misma forma, sino que existen diversos criterios para la integración de sus órganos representativos, a partir de sistemas de representación proporcional.

De acuerdo con el autor en cita, existen diversas modalidades del principio de representación proporcional que se utilizan en el mundo y que, a la vez, éstas pueden adecuarse al marco normativo o a las circunstancias particulares de un Estado y que guardan relación estrecha, principalmente, cuando se les combina o aplica de manera simultánea con sistemas mayoritarios.

El caso mexicano no es la excepción. Como se refirió con anterioridad, el principio de representación proporcional como procedimiento o mecanismo de asignación de escaños se implementó en México a través de la reforma política de 1977; sin embargo, existen antecedentes del mismo desde la reforma constitucional de 1963, a través de la cual se estableció la figura de diputado de partido, la cual consistía, esencialmente, en que los partidos políticos que hubieran alcanzado como mínimo el 2.5% de la votación emitida, tendrían derecho a que se les acreditaran, de entre sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio punto porcentual más, de los votos emitidos. Dicha reforma establecía el procedimiento conforme al cual se llevaría a cabo la asignación respectiva (CPEUM, artículo 54, 1963).

El impacto de la reforma se hizo notorio en la primera elección en la que se aplicó la misma, 1964, en cuanto al cambio del procedimiento y flexibilidad para alcanzar escaños en los órganos de representación, ya que “el PAN logró obtener veinte diputados partido; el PPS, nueve y el PARM, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 34, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara” (Cámara de Diputados).

Es importante hacer notar, en este sentido, que en la época de referencia, la década de 1960, México se caracterizaba por un régimen de partido hegemónico en el que, si bien existían partidos políticos minoritarios, éstos no contaban con oportunidades reales de contender electoralmente en condiciones de equidad y, menos aún, de acceder a cargos de representación popular, circunstancia que generó reclamos crecientes e inconformidades en busca de generar mayor apertura, condiciones de participación y posibilidad de acceder a cargos electivos, dando cauce así a la representatividad de un segmento social que no guardaba identificación o afinidad con el régimen o los partidos políticos que en ese entonces formaban parte del Congreso de la Unión.

Sin embargo, la década de 1970 presentó grandes y trascendentes cambios en la vida nacional. En el ámbito electoral, se observó un importante desarrollo del sistema de partidos políticos: se incorporaron nuevas fuerzas políticas, los partidos minoritarios pudieron ocupar más espacios gubernamentales y de representación y las elecciones se consolidaron como mecanismos de cambio político (Becerra *et. al.* 2000, 34-5).

El siguiente antecedente de la implementación del principio de RP en nuestro país consiste en la reforma constitucional de 1972, a través de la cual se redujo el porcentaje mínimo de votación para que a un partido político le fueran asignados diputados, pasando de 2.5% a 1.5%, generando que los partidos minoritarios, de manera paulatina, fueran incrementando su representatividad ante el órgano Legislativo (CPEUM, artículo 54, 1972).

Hasta ese momento no había un número fijo de diputados al Congreso de la Unión, pues se encontraba en función de la población de cada entidad federativa y territorio (CPEUM, artículo 52, 1972).

Ahora bien, la reforma político electoral de 1977 fue de gran relevancia para el desarrollo democrático del país por varias razones. La primera de ellas es que se implementó el principio de RP propiamente dicho, con lo que se estableció de manera definitiva el régimen político electoral mixto, aún vigente; se estableció el número de 100 legisladores que accederían al cargo bajo esa modalidad y se incrementó el número de diputados federales a 400 (CPEUM, artículo 52, 1977).

De acuerdo con dicha reforma, para que un partido político tuviera acceso a legisladores bajo este principio, era necesario que obtuviera una votación mínima de 1.5% de la votación emitida y no hubiera obtenido 60 o más constancias de mayoría.

Más adelante, en 1986, la Constitución General de la República fue modificada nuevamente en este rubro, esta vez para señalar el incremento del número de diputados para quedar en 500, de los cuales 200 serían designados bajo el principio de RP (CPEUM, artículo 52, 1986).

La siguiente etapa del proceso evolutivo de la aplicación del principio de representación proporcional en México es la reforma política de 1996, la cual constituyó un importante parteaguas en el sistema electoral no sólo por la integralidad de la misma, sino por sus alcances y el alto grado de consenso entre las fuerzas políticas, aunado al hecho de que fue el punto de partida para la instauración de autoridades totalmente autónomas e independientes, si bien ya habían sido creadas desde 1990.

En cuanto al tema objeto de estudio, esta importante reforma política implementó por primera vez la vía plurinominal en el Senado (CPEUM, artículo 56, 1996). De igual forma, a partir de dicha reforma se detonaría la creación de las autoridades electorales en las entidades federativas (CPEUM, artículo Segundo Transitorio, 1996). En el caso de la Ciudad de México, éstas se crearon en congruencia con la referida reforma y por disposición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal e iniciaron funciones en 1999 (EGDF, artículo 124, 1997).

El último antecedente lo constituye la reforma de 2014, cuya característica principal, en lo relativo a la investigación que se lleva a cabo, lo constituye el incremento de la votación mínima indispensable para que un partido político tenga derecho a la asignación de escaños de representación proporcional, pasando del 2 al 3% (CPEUM, artículo 54, fracción II, 2014).

En todas estas etapas es posible apreciar cómo la vía plurinominal ha sido determinante en la apertura del régimen político, la inclusión y participación de otras fuerzas políticas y la forma paulatina en que el partido político antes hegemónico hoy forma parte de un sistema plural y competitivo, así como el acceso de sectores anteriormente minimizados alcanzando, por ejemplo, una integración paritaria lo cual, es importante señalarlo, no fue un logro legislativo de manera primigenia, sino que halla su origen en diversos precedentes jurisdiccionales que ampliaron la tutela del derecho político de participación de las mujeres en los espacios de decisión pública, pasando de un porcentaje o cuota en la postulación de candidaturas, a establecer criterios para garantizar no sólo la postulación, sino la intervención paritaria de los órganos.

De manera adicional, si bien no se ha llegado a su positivización o incorporación al orden jurídico, también se han formulado criterios para promover la inclusión y participación de otros sectores o grupos en situación de vulnerabilidad.

No pasa desapercibido, adicionalmente, que en el proceso electoral 2020-2021 la autoridad administrativa electoral implementó acciones afirmativas para el acceso de grupos en situación de vulnerabilidad a cargos de representación popular, aunado a que estableció un nuevo procedimiento para la asignación de escaños de representación proporcional ya que, se consideró, en procesos anteriores no se ha cumplido a cabalidad lo dispuesto por el artículo 54 constitucional y se han generado distorsiones en cuanto a los umbrales de sobre representación de los partidos políticos.

No obstante todo lo anterior, en la actualidad se han presentado diversas críticas al principio de representación proporcional y se han presentado propuestas que van desde su adecuación, hasta la eliminación del número de legisladores electos por esta vía, lo que tendría diversos efectos en términos de costos financieros y humanos; calidad de representación y eficiencia de los trabajos de la propia Cámara.

Originalidad y relevancia

Durante casi dos décadas, me he desempeñado como servidor público en los órdenes federal y local, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional. Las funciones que he llevado a cabo con motivo de los cargos que he ejercido, me han permitido percatarme de la relevancia y trascendencia de diversas figuras e instituciones que, a pesar de su importancia, han pasado desapercibidas o no siempre se les ha dado la atención que en realidad ameritarían. Tal es el caso de los mecanismos y procedimientos de elección y asignación de miembros de los órganos legislativos federales y de las entidades federativas y, particularmente, el principio de representación proporcional.

Los referidos mecanismos y procedimientos de la elección e integración de los órganos legislativos resultan determinantes no sólo para alcanzar la adecuada representación de las diversas expresiones o corrientes sociales en el país, sino para el funcionamiento óptimo de dichas instancias y los resultados de su labor. Las leyes que se aprueban, y se traducen en programas y políticas públicas con incidencia sobre la sociedad en su totalidad, son producto de la integración de los referidos órganos y de la calidad de su desempeño.

En este orden, a mi juicio, el estudio de los mecanismos de integración de los órganos legislativos en el país, particularmente la Cámara de Diputados, reviste una gran relevancia para el desarrollo democrático del país, pues si bien es cierto que la Constitución General y la legislación secundaria establecen el entramado normativo e institucional para llevar a cabo la elección y asignación de legisladores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, lo cierto es que en el transcurso del tiempo se han venido adecuando a las necesidades y exigencias sociales en un momento determinado, hasta su configuración actual y el estudio y análisis de dichos procesos permite plantear previsiones respecto de posibles nuevas necesidades en la integración e, incluso, el desempeño de los referidos órganos, es decir, un adecuado ejercicio de la función Parlamentaria y, de manera destacada, no pasa desapercibido que el proceso electoral concurrente 2020-2021 fue particularmente emblemático en cuanto al objeto de investigación, no sólo por la implementación de acciones afirmativas para que, a través de ambos principios de integración del órgano legislativo, ciudadanos pertenecientes a determinados grupos en situación de vulnerabilidad puedan tener acceso a dichos cargos e, incluso, se emitieron criterios para evitar la formación de mayorías ficticias o simuladas que no correspondan con la voluntad popular expresada en las urnas.

En efecto, aspectos que hoy resultan inherentes a los órganos parlamentarios, hace algunos años habrían resultado impensables. Tal es el caso, por ejemplo, del mecanismo de asignación de legisladores de representación proporcional para reflejar de la manera más exacta posible el voto popular en la integración de los órganos representativos. Lo mismo para el caso de la paridad de género: si bien el principio empezó a introducirse bajo la modalidad de un exhorto a las fuerzas políticas para que promovieran la participación política de la mujer y su acceso a cargos representativos, hoy es una realidad la obligación de integración paritaria de órganos legislativos federal y locales, pasando por la observancia del principio de paridad en la postulación de candidaturas o, incluso, la postulación y la asignación de representantes pertenecientes a grupos vulnerables como las personas con discapacidad; los pueblos originarios y comunidades indígenas; la población afroamericana, así como la diversidad sexual y los residentes en el extranjero.

Aun cuando es innegable la evolución que nuestro régimen democrático ha tenido en este rubro, no pasa desapercibido que hoy existen nuevos retos y dilemas sobre los cuales debe haber un estudio pormenorizado en cuanto a sus posibles efectos o alcances y la viabilidad de distintas propuestas o planteamientos para darles cauce o solución. A manera de ejemplo, se encuentran algunas iniciativas que plantean la reducción o eliminación del número de legisladores de

representación proporcional bajo argumentos que van desde el posible incremento de la eficiencia para la construcción de acuerdos y consensos necesarios, hasta la generación de economías, las cuales podrían aplicarse a otras necesidades del país. En este orden, es indispensable que se haga un estudio exhaustivo y pormenorizado sobre los alcances y efectos que una eventual reforma en este sentido podría generar sobre la integración y funcionamiento del órgano y, de manera destacada, en la calidad de la representación popular.

Por otro lado, no pasa desapercibido que, en términos del artículo 3º constitucional, la democracia constituye un sistema de vida orientado al mejoramiento constante del pueblo; sin embargo, ello no es obstáculo para reconocer que la función electoral, entendida como los procesos que se llevan a cabo para la preparación de la elección, el ejercicio del voto popular y la integración de los órganos de representación, constituye un presupuesto fundamental para una democracia auténtica.

Lo anterior es relevante, porque investigaciones tales como el Informe Latinobarómetro, que anualmente expide la Fundación homónima y el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, emitido por El Colegio de México en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, han dado cuenta de que en los últimos años, los ciudadanos muestran inconformidad hacia las democracias como forma de gobierno, y una clara desconfianza hacia instituciones públicas, entre las cuales se encuentran los Congresos y los partidos políticos, lo cual tiene repercusiones en la participación e involucramiento ciudadano en la gestión pública y, por ende, en la calidad de la representación popular. En este orden, si bien el marco normativo establece procedimientos puntuales de elección para la integración de los órganos representativos, lo cierto es que los mismos se encuentran, en gran medida, en función del voto ciudadano, de manera que si la ciudadanía es omisa en el ejercicio de esa prerrogativa, ello tiene efectos relevantes en la integración de la representación y, desde luego, su funcionamiento.

En virtud de lo hasta ahora expuesto, la investigación que se pretende llevar a cabo busca analizar, en primera instancia, la evolución de los mecanismos de integración del Congreso General de la República y sus efectos primordiales tanto en la integración, como en el funcionamiento de los mismos, haciendo énfasis en el principio de representación proporcional: su desarrollo, avances, reformas y situación actual; en segundo lugar, se propone el estudio de algunos de los principales retos que enfrenta la función parlamentaria en el país, tales como la integración de la representación política de grupos sociales minoritarios o en situación de

vulnerabilidad o bien, algunas propuestas como las referidas con anterioridad, en el sentido de reducir el número de legisladores federales en el país, entre otras.

Los análisis referidos, permitirán, de acuerdo con la teoría del ciclo de políticas públicas, esbozar elementos que podrían formar parte de la agenda sobre la posible adecuación de dichos mecanismos de integración del Congreso General de la República, en cuanto a sus efectos y alcances en la sociedad contemporánea mexicana.

Por último, es importante señalar que la investigación que se propone es original y novedosa, habida cuenta de que, dada la actualidad del problema que se analiza, no existen estudios ni doctrina que aborden las nuevas vertientes y problemáticas del tema en estudio, si bien se le analiza como mecanismo de conversión de votos en escaños de manera genérica, sin particularizar el caso mexicano y su evolución normativa y fáctica.

Planteamiento del problema.

El artículo 40 de la Constitución General de la República establece que nuestro país cuenta con un régimen político consistente en una república representativa, democrática y federal. En este sentido, la ciudadanía elige, a través del voto, a representantes populares para que emitan las leyes, políticas y programas para la atención de los problemas nacionales.

En la actualidad, el Congreso mexicano se integra por dos Cámaras, la de diputados y la de senadores. La de diputados se integra por 500 legisladores, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.

Por su parte, el Senado se integra por 128 legisladores, 64 de los cuales se eligen por el principio de mayoría relativa; 32 de primera minoría, y, finalmente, 32 más por representación proporcional.

Esto no siempre ha sido así, sino que es resultado de un largo y complejo proceso evolutivo que va desde la apertura del régimen político para permitir y propiciar el acceso de fuerzas políticas minoritarias y de sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad, hasta los retos y vicisitudes que enfrenta en la actualidad.

En efecto, durante poco más de la mitad del siglo XX, México se caracterizó por un régimen de partido hegemónico en el que, si bien existían partidos de oposición, no tenían incidencia en la toma de decisiones.

No obstante, de manera paulatina, y gracias a las gestiones y presión ejercidas por fuerzas políticas como por la ciudadanía, se generaron cauces de participación y mecanismos para la integración de las Cámaras del Congreso que permitieran la incorporación de legisladores que si bien no obtenían el triunfo en su demarcación, sí representaban a un número relevante de ciudadanos.

Si bien hubo intentos de implementar el principio de representación proporcional desde 1949 y, más adelante, en 1951, estos no prosperaron.

Fue hasta la reforma política de 1963 que se reguló e implementó la figura de diputado de partido, que permitía a las fuerzas políticas que hubieran alcanzado determinada votación, acceder a escaños en la Cámara de Diputados lo que, más tarde, en 1977 evolucionaría al principio de representación proporcional como lo conocemos en la actualidad, el cual ha tenido un importante desarrollo que, incluso, ha motivado el incremento del número de legisladores para ampliar la representatividad de partidos políticos e intentar que su proporción en las Cámaras se ajuste lo más exactamente posible a la votación obtenida aunque, es de señalarse, han subsistido algunas distorsiones en la regulación y aplicación de este mecanismo que han generado que mientras que algunas fuerzas políticas se encuentren sobre representadas, otras tengan una menor proporción de legisladores, que el porcentaje de votación alcanzado.

En este sentido, el principio en comento tuvo la finalidad de propiciar el acceso de partidos políticos minoritarios a los órganos representativos y ha sido factor determinante para el desarrollo y consolidación de un sistema electoral competitivo en el que prácticamente toda fuerza política cuenta con posibilidades de obtener triunfos electorales y ninguna alcanza mayoría suficiente para soslayar a las demás en los procesos deliberativos y de toma de decisiones, haciendo indispensable el diálogo y la construcción de acuerdos. Pero además, últimamente, el objeto de nuestro estudio ha sido factor determinante para la integración paritaria de la Cámara de Diputados, así como para la inclusión de grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

No obstante, en los últimos años se ha observado que el Congreso ha sido objeto de severas críticas y cuestionamientos bajo argumentos de mal desempeño el cual se ha atribuido, principalmente, a los legisladores electos por el principio de representación proporcional.

Quienes sustentan esta postura han señalado que estos legisladores en realidad corresponden a cuotas partidistas y no tienen vinculación ni compromiso con el electorado; que se trata de personas que no cuentan con un perfil idóneo para el cargo y, por lo tanto, su

desempeño es deficiente, y que constituyen fuertes cargas al erario, de manera que si se redujera su número o se eliminaran, se generarían importantes economías, las cuales podrían aplicarse en otras prioridades nacionales y un Congreso con menos legisladores sería más eficiente y eficaz, pues resultaría más fácil la construcción de acuerdos.

Dichas críticas y cuestionamientos han alcanzado tal dimensión, que en la última década se han presentado diversas iniciativas orientadas a reformar la manera en que se integran las Cámaras del Congreso que van desde reducir el número de legisladores, proporcionalmente por cada principio –mayoría relativa o representación proporcional—; reducir o eliminar el número de legisladores electos por la vía plurinominal, o bien, instaurar un sistema exclusivamente proporcional. Reformas que si bien no se han concretado, ameritan una profunda reflexión en un ejercicio de prospectiva; es decir, en cuanto a los posibles efectos que una u otra propuestas podrían generar y si el país, dadas sus circunstancias vigentes, estaría en condiciones para una reforma de tal magnitud y trascendencia. O, incluso, si habría otra alternativa de una eventual reforma que atendiera la exigencia ciudadana, pero sin trastocar los avances democráticos que se han alcanzado en este rubro.

Preguntas de investigación

De acuerdo con lo expuesto en los apartados precedentes, se proponen las siguientes preguntas generales de investigación:

a) ¿Qué es el principio de representación proporcional? ¿Cuál es su importancia en México? ¿Qué es un sistema de gobierno, un sistema electoral y un sistema de partidos políticos?

b) ¿Cuál ha sido la evolución histórica de la implementación del principio de representación proporcional como mecanismo de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, específicamente la Cámara de Diputados?

c) ¿Es viable reducir o eliminar el número de legisladores plurinominales? ¿Cuál sería el impacto o efecto de una reforma de esa magnitud en la integración del Congreso de la Unión, así como en su eficiencia y eficacia?

d) Dadas las respuestas a las preguntas anteriores, ¿es posible llevar a cabo una reforma que incida en los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados? De ser así, ¿en qué sentido debiera darse la misma?

e) ¿El contexto y las circunstancias particulares del país son propicias para una modificación de esta naturaleza?

Justificación del problema

La investigación que se propone reviste gran relevancia porque versa sobre los mecanismos de integración del Congreso y cómo lograr que éste sea más eficiente y eficaz.

No debe perderse de vista, además, que el Congreso de la Unión es uno de los Poderes de la Unión, depositario de la voluntad y mandato popular expresado en las urnas y refleja la pluralidad social y cultural del país. Asimismo, en cuanto a atribuciones, las Cámaras del Congreso ejercen, además de la legislativa, otras de no menor importancia, como las de representación, control, o la de designación o ratificación de funcionarios.

Si bien es cierto que la Constitución General y la legislación secundaria establecen el entramado normativo e institucional para llevar a cabo la elección y asignación de escaños por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, lo cierto es que, son resultado de un largo y complejo proceso evolutivo y que, en tanto manifestación social, no es inmutable, sino que se encuentra supeditado a la dinámica social, a las necesidades y exigencias de una sociedad cada vez más compleja, pero también más involucrada, más participativa y exigente de resultados y rendición de cuentas, aunado a que la misma evolución de dichos mecanismos ha dado lugar a figuras novedosas que, a la vez, constituyen formas de evaluación del ciudadano a la gestión de sus representantes y procedimientos de tutela para hacer valer derechos, en caso de que les hayan sido conculcados.

En el caso particular del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, su estudio se considera necesario y relevante porque desde su origen tuvo la finalidad de generar cauces de participación de fuerzas políticas minoritarias en los órganos representativos y, de esta manera, que fueran teniendo mayor incidencia y participación en las decisiones públicas. También ha sido benéfico este principio porque, ante la falta de una cultura política adecuada para que los partidos postulen a cargos electivos a personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad o a quienes se les ha mantenido al margen de la participación política, el principio de representación proporcional ha sido una válvula de alivio que ha propiciado la participación de estos sectores de población y se ha logrado que hoy la participación de los mismos sea una realidad, si bien aún hace falta mayor desarrollo y consolidación.

Ante las deficiencias legales, la acción jurisdiccional también ha jugado un papel determinante, pues a través de precedentes y criterios se han resuelto controversias específicas y se han inducido reformas legales relevantes que hoy constituyen normas que potencian el derecho de participación política de importantes sectores poblacionales antes excluidos o minimizados, si bien subsisten importantes retos y áreas de oportunidad por atender.

En este sentido, es incontrovertible que el principio de representación proporcional, en tanto mecanismo de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, ha jugado un papel determinante en la apertura del régimen político y la integración plural y diversa del propio Congreso; no obstante, también se ha observado que esta figura, y el Congreso en general, también se han visto afectados por el desempeño de algunos actores políticos que los han utilizado para excesos o conductas al margen de la legalidad, lo que les ha colocado como materia de críticas y cuestionamientos de la ciudadanía. Circunstancias de las que si bien no hay evidencia que permita atribuir las a los legisladores electos por un principio o mecanismo en particular, se les ha asociado con los legisladores electos por la vía plurinominal.

En virtud de lo expuesto, la investigación que se propone se justifica en la importancia de analizar la evolución de la implementación del principio de representación proporcional, así como determinar si es viable una reforma sobre reducir o eliminar el número de legisladores designados por este principio; qué medidas o acciones requeriría su implementación, cuáles podrían ser sus alcances o efectos y, haciendo un ejercicio de ponderación, valorar si en aras de una mayor eficiencia y eficacia como se ha afirmado, valdría reducir el Congreso, y las repercusiones de la posible determinación sobre la pluralidad e inclusión que se ha alcanzado en las últimas cuatro décadas.

Delimitación del problema

1. Delimitación temporal.-

El período comprendido de 1963 a la fecha, haciendo hincapié en distintos momentos, en que se han llevado a cabo reformas constitucionales o legales o han resultado relevantes para el tema que nos ocupa. De manera enunciativa: 1977, 1986, 1996, 2014, sin omitir la referencia a los intentos de implementar el principio de representación proporcional en 1949 y 1951.

2. Delimitación espacial.-

Territorio de los Estados Unidos Mexicanos (ámbito federal).

3. Delimitación Humana.-

El universo de sujetos sobre los que surte efectos el objeto de estudio son los partidos políticos y sus candidatos

4. Delimitación material.-

Derecho Constitucional; Derecho Electoral; Derecho Parlamentario

Orientación Teórico Metodológica

Para desarrollar la investigación que se propone y que se ha descrito en los apartados que anteceden se considera necesario adoptar un **enfoque cualitativo**, por ser el que de mejor manera se ajusta a las características y objetivos de la misma, pues las herramientas de análisis que comprende permitirán conocer la evolución de una institución jurídica específica y su impacto a lo largo del tiempo en que se le ha estado aplicando en el ámbito federal mexicano, particularmente en la Cámara de Diputados, teniendo una aproximación más cercana a dicha institución, su funcionamiento, a través de estudios, pero también de la experiencia de quienes han conocido de primera mano el tema que nos ocupa.

Para el desarrollo de la investigación se considera, preeminentemente la consulta de fuentes documentales: doctrina; documentos parlamentarios como iniciativas, dictámenes, diarios de debates, así como legislación histórica y vigente.

Adicionalmente, se pretende formular un cuestionario de entrevista que se pueda aplicar a funcionarios electorales en las ramas administrativa y jurisdiccional que cuenten con experiencia en los procesos de aplicación del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, y un cuestionario más a funcionarios partidistas, ya sean excandidatos, representantes ante autoridades electorales, legisladores o exlegisladores para que nos aporten, desde su perspectiva, elementos sobre la evolución de la representación proporcional como mecanismo de integración de la Cámara de Diputados; las fortalezas o áreas de oportunidad que perciben de su instrumentación, así como sus efectos en la integración, funcionamiento y eficiencia de la Cámara y los aspectos positivos o negativos que, a su juicio, esta figura jurídica ha producido en la representación popular en las últimas décadas.

Hipótesis

La reducción o supresión del número de legisladores electos por representación proporcional en el Congreso de la Unión generaría efectos perniciosos en la representación política de las fuerzas políticas minoritarias y no contribuiría significativamente en la eficiencia y eficacia de dicho órgano.

Objetivo General

El objetivo general de la investigación es determinar la pertinencia y viabilidad del principio de representación proporcional en México como mecanismo de integración de la Cámara de Diputados, para garantizar la representación de fuerzas políticas minoritarias y grupos en situación de vulnerabilidad y la adecuada integración y funcionamiento de dicho órgano

Objetivos Específicos

- Analizar las características de un sistema electoral y tener una aproximación al sistema político electoral mexicano.
- Conocer, a través del estudio de la legislación electoral histórica, cuál ha sido la evolución de la implementación del principio de representación proporcional en México y su impacto en la representación de las distintas fuerzas políticas.
- Conocer cuál es la situación y problemática que enfrenta en la actualidad la aplicación del principio de representación proporcional como uno de los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados, así como las propuestas de reforma para atender la misma y escenarios sobre su pertinencia y viabilidad.
- Distinguir los efectos de los escenarios de reforma analizados en el capítulo que antecede y determinar si dichas reformas redundarían en una mejor calidad de la representación, así como en la eficiencia y eficacia de la Cámara de Diputados

Metodología/Método

La investigación que se pretende llevar a cabo será de carácter **cuantitativo**, en tanto que, a partir de evidencia empírica, se estudiará la evolución, desarrollo y situación actual de los mecanismos de integración de los órganos parlamentarios del país, haciendo énfasis en el principio de representación proporcional en el Congreso de la Unión, sin que se descarte el estudio de particularidades en alguna entidad federativa, que a efecto de lograr la integralidad y exhaustividad del estudio, resulten relevantes.

Para el desarrollo de la investigación, se parte del planteamiento preliminar relativo a que los mecanismos de integración de los órganos parlamentarios en el país han evolucionado y se han venido adaptando a las necesidades y la realidad del país; sin embargo, a la fecha enfrentan diversos retos y críticas que evidencian la necesidad de un estudio exhaustivo y pormenorizado respecto del rumbo que los mismos pueden adoptar e, incluso, si deben adecuarse o replantearse en el contexto de una sociedad dinámica, cada vez más involucrada en la gestión de sus gobernantes y representantes y ávida de resultados para la atención del cúmulo de problemas públicos del país.

En cuanto al proceso de elaboración del trabajo de investigación, y partiendo de que el mismo habrá de desarrollarse en el transcurso del Programa a cursar, éste transitará sobre dos ejes fundamentales: por una parte, sobre el análisis histórico de las instituciones referidas, particularmente del principio de representación proporcional en tanto componente de los sistemas electorales para la integración de los órganos legislativos. En segunda instancia, y a partir de un análisis jurídico y de políticas públicas, se presentará un ejercicio de evaluación y prospectiva de la situación que guardan dichos mecanismos y los escenarios que podrían presentarse en el corto y mediano plazos respecto de los mismos.

No pasa desapercibido que durante el período de la investigación tendrán lugar dos procesos electorales, lo que permitirá allegarse de información, criterios jurisdiccionales y, en general, material relevante para la evaluación que se plantea y complementar y reforzar el análisis que hasta este momento se haya llevado a cabo y a partir de los criterios y precedentes que se generen.

A efecto de alcanzar los objetivos descritos se propone, en primera instancia, la recopilación, sistematización y depuración de información de libros de texto, publicaciones en revistas especializadas, materiales audiovisuales, documentos legislativos como iniciativas, dictámenes, diarios de los debates y decretos, así como sentencias sobre la materia de investigación. También se prevé recurrir a fuentes internacionales, pues la perspectiva comparada arroja elementos para el estudio exhaustivo y la comprensión integral de una institución de que se trate a partir de su regulación y funcionamiento en otros países.

Posteriormente, se iniciará el desarrollo de los apartados de la investigación propiamente dicha, de manera que se atienda la propuesta para su estructura y organización, observando los principios de metodología de la investigación y de congruencia.

Durante el período en el que se lleve a cabo la investigación, se estará atento de posibles coyunturas o situaciones que tengan incidencia o impacto en el tema de estudio, lo que permitirá robustecer la misma o reorientarla con la debida oportunidad.

La estrategia metodológica que se presenta se considera adecuada, en la medida en que permitirá estudiar el problema planteado de manera integral y exhaustiva, además de administrar los plazos disponibles, atender las distintas vertientes de la investigación y, de ser el caso, abordar las posibles eventualidades o imprevistos que pudieran surgir en el transcurso de la investigación, para tomar las medidas a que hubiera lugar.

De igual forma, se fomenta un análisis minucioso de las instituciones en comento, porque se propone desarrollar dicho estudio en un lapso idóneo, de manera que se elimina la posibilidad de que la precipitación constituya un factor que pudiera conducir a sesgos, imprecisiones o deficiencias de la investigación

Técnicas (Grupo focal, entrevista profunda)

Para el desarrollo de la investigación propuesta se propone la realización de entrevistas a especialistas en la materia y personas que, por su experiencia personal o laboral han percibido los alcances y efectos del principio de representación proporcional en la práctica. Así, se contempla entrevistar a Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral; a funcionarios jurisdiccionales; a ex candidatos, así como a representantes de partido político para que, desde distintas perspectivas y ámbitos se cuente con una visión integral del tema que se investiga.

Esquema de trabajo (Desarrollar)

Se propone, tentativamente, el siguiente:

El desarrollo y la evolución del principio de representación proporcional en México y sus efectos en la integración y funcionamiento de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Introducción

Capítulo I. Marco Conceptual y Marco Histórico

- a) ¿Qué es una forma de gobierno?
- b) ¿Qué es un sistema electoral?
- c) ¿Cuáles son sus características? Tipología
- d) ¿Qué es un sistema de partidos políticos?

- e) ¿Qué es el principio de representación proporcional?
- f) ¿Cuál es el sistema político electoral mexicano? Características.
- g) Marco Histórico: semblanza del proceso evolutivo de la implementación del principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados en México

Capítulo II. Evolución y desarrollo del principio de representación proporcional en México

- a) Iniciativas de reforma 1949 y 1951
- b) Ley Federal Electoral de 1963.
- c) Reforma constitucional de 1972
- d) Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, 1977.
- e) Reforma constitucional de 1986.
- f) Reforma político electoral de 1996.

Capítulo III. El principio de representación proporcional en la actualidad. Críticas, retos y propuestas de reforma

- a) ¿Cuál es la situación actual de la aplicación del principio de representación proporcional como criterio o mecanismo para la integración de la Cámara de Diputados?
- b) ¿Cuál es el efecto o impacto de la aplicación de este mecanismo en la representación popular?
Balance
- c) Críticas y retos que el Congreso mexicano enfrenta hoy, en virtud de la asignación de escaños por la vía plurinominal. Situación y propuestas de reforma:
 - i. Iniciativa del Ejecutivo Federal
 - ii. Iniciativa PRI
 - iii. Iniciativa PRD
 - iv. Iniciativa Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano)
 - v. Iniciativas Morena
 - vi. Reforma política de 2014
- d) Escenarios y evaluación de una posible reforma

Capítulo IV. Evaluación y prospectiva

- a) Viabilidad y pertinencia de reforma del sistema político electoral mexicano.
- b) Efectos:
 - i. Financieros
 - ii. En la calidad de la representación

iii. En la eficiencia y eficacia de la Cámara: construcción de acuerdos y toma de decisiones

c) Propuestas de mejora

Conclusiones

Bibliografía

Referencias bibliográficas

Se da cuenta de las fuentes que se han consultado para la elaboración de la investigación, haciendo énfasis en que la relación podrá ampliarse o adecuarse atendiendo al curso y el avance de la misma.

- ACE Project Red de conocimientos electorales. 2021. Sistemas de Representación proporcional. Disponible en: <https://aceproject.org/main/espanol/es/esf.htm>, (Consultada el 10 de abril de 2021).
- Alarcón Olguín, Víctor. 2016. "Las circunscripciones electorales en México 1979-2015". En *Estudios Políticos*. Vol. 9, No. 39 (septiembre-diciembre): 149-196. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426447446006> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Andrade Sánchez, Eduardo J. 2008. *Derecho Constitucional*. México, Oxford University Press.
- , 2011. *Derecho Electoral*. México, Oxford University Press.
- Aparicio, Francisco Javier y Javier Márquez. 2010. "Tamaño del Congreso, redistribución y umbral de representación" en *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*, Editor Gabriel L. Negretto, 83-126. Gabriel L. (Ed). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Arteaga Nava, Elisur. 2005. *Derecho Constitucional*. 2ª ed. 8ª reimp. México, Oxford University Press.
- Ávila Eggleton, Marcela. 2021. "Los 'plurinominales' y la austeridad". *El Universal Querétaro*, 23 de junio. Sección Opinión. Disponible en: <https://www.eluniversalqueretaro.mx/content/los-plurinominales-y-la-austeridad?fbclid=IwAR3BojnFw85FFBNh2yrrDCn60ng7DTwWINCkGxRbd6ysN1t49NSWS2XqLA> (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- Ayala López, José Fernando. 2018. "La oposición invisible. El Partido Popular y la primera propuesta de representación proporcional en México, 1949-1952" En *Tzintzun Revista de Estudios Históricos*. No. 68 (julio): 223-253. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89860339008> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, et. al. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y arena
- Berlín Valenzuela, Francisco. 2003. *Derecho Parlamentario*. 5ª reimp. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. 1986. *Diccionario de Política L-Z*. 4ª reimp. México. Siglo XXI editores.
- Borja, Rodrigo. 2003. *Enciclopedia de la Política H-Z*. 3ª ed. México. Fondo de Cultura Económica.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1999. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed., México, Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Nuestro siglo. Reformas a la Ley Federal Electoral: los diputados de partido*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues9.htm (Consultada el 26 de octubre de 2020).

- Carrasco Díaz, Sergio. 2009. *Metodología de la Investigación Científica*. 1ª reimp. Lima. Editorial San Marcos.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (Eds). 2006. *Electoral Systems and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Duverger, Maurice. 1992. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. 2ª reimp. Barcelona: Ariel.
- . 2002. *Los partidos políticos*. 18ª reimp. México: Fondo de Cultura Económica.
- Espinosa Silis, Arturo. 2012. "Las bondades del sistema de representación proporcional". En *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A. C.* Vol. VI, No. 30 (julio-diciembre): 149-171. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293224921009> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Espinoza Gutiérrez, Raúl. 2020. El principio de representación proporcional y la distorsión de las coaliciones. Prospectiva regulatoria y retos de su aplicación. En *Perspectivas del Derecho Electoral*. coords. Felipe de la Mata Pizaña y y Clicerio Coello Garcés, 497-514. México. Ubijus Editorial.
- Farrell, David M. 2001. *Electoral Systems. A comparative introduction*. New York: Palgrave.
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (Eds). 2008. *The Politics of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press
- IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2017. *Diccionario Electoral*. Tomo II L-Z. 3ª ed. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html> (Consultada el 5 de junio de 2021).
- Kaire de Francisco, José Eduardo. 2010. "Propuestas deliberativas para los partidos políticos y procesos electorales en México". En *Estudios Políticos*. Vol. 9, No. 21 (septiembre-diciembre): 141-157. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439542007> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Méndez de Hoyos, Irma. 2010. *Política Electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral*. En *Políticas Públicas, Colección Los grandes Problemas de México*, Vol. XIII. México: El Colegio de México.
- Montaño Reyes, Mónica. 2020. "¿Qué (no) representan los diputados locales? Sistema electoral mexicano, actitudes y desconfianza. En *Espiral 77* (enero-abril): 131-176. Disponible en: <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7091> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Negretto, Gabriel L. (Ed). 2010. *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: CIDE.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica
- Norris, Pippa. 2007. *Electoral Engineering*. 1ª reimp. United States of America. Cambridge University Press.
- Orellana Moyao, Alfredo. 2017. Artículo 54. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada II*. coord. José Ramón Cossío Díaz, 929-934. México. Tirant lo Blanch
- Palacios Mora, Celia y Erubiel Tirado Cervantes. 2009. "Circunscripciones plurinominales electorales plurinominales: configuración geográfica y equilibrio poblacional 1977-2007" En *Investigaciones geográficas* No. 68: 102-115. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56912236008> (Consultada el 8 de octubre de 2021).

- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2017. Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/061%20-%202022%20JUN%201963.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- . 2017-1. Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/086%20-%202006%20DIC%201977.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- Solorio Almazán, Héctor. 2010. La representación proporcional. 1ª reimp. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/02_temas_selectos1_0.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- Valdés Zurita, Leonardo. 2017. Reformas electorales en México. México. Fondo de Cultura Económica – Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

Documentos Legislativos

- Batres, Martí. 2019. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Representación Proporcional en la Cámara de Diputados. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-09-25-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Batres_Art_52_Constitucional.pdf (Consultada el 10 de octubre de 2020).
- Callejas R., Gustavo. 2021. Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral, a cargo del diputado Gustavo Callejas Romero, del Grupo Parlamentario de Morena. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/feb/20210216-VI.html#Iniciativa16> (Consultada el 9 de abril de 2021).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1949. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Sesión efectuada los días 8, 9, 10 y 11 de febrero de 1949. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/3er/Extra/19490208.html> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- . 1951. Diario de los Debates de la sesión celebrada el 15 de noviembre de 1951. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/3er/Ord/19511115.html> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- CIPEDF. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2014. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/3006201421236d2804b.pdf (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- Clouthier, Tatiana. 2019. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 56 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/20190408-II.html#Iniciativa27> (Consultada el 10 de octubre de 2020).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1951. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_051_11jun51_ima.pdf (Consultada el 13 de agosto de 2021).

- , 1960. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_056_20dic60_ima.pdf
 (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- , 1963. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf
 (Consultada el 26 de octubre de 2020).
- , 1972. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_073_14feb72_ima.pdf
 (Consultada el 26 de octubre de 2020).
- , 1977. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
 (Consultada el 26 de octubre de 2020).
- , 1986. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf
 (Consultada el 26 de octubre de 2020).
- , 1996. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf
 (Consultada el 26 de octubre de 2020).
- , 2012. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf
 (Consultada el 10 de octubre de 2020).
- , 2014. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf (Consultada el 26 de octubre de 2020).
- , 2019. Disponible en:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019 (Consultada el 9 de abril de 2021).
- , 2021. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en:
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- Presidencia de la República. 2009. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 15 de diciembre. Disponible en:
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf. (Consultada el 3 de octubre de 2020).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática, *et. al.* 2010. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Disponible en:
https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/23969 (Consultada el 10 de octubre de 2020).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2010. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-02-23-1/assets/documentos/disposiciones_CPEUM.pdf (Consultada el 10 de octubre de 2020).

----- . 2010-1. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI. Disponible en:
<http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/mar/20100325-VI.html#Iniciativa1> (Consultada el 10 de octubre de 2020).

Acuerdos administrativos electorales

INE. Instituto Nacional Electoral. 2018. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el primero de julio de dos mil dieciocho. Disponible en:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95634/CGex201804-04-ap-1.pdf> (Consultada el 9 de abril de 2021).

----- . 2018-1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se efectúa el cómputo total, se declara la validez de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y se asignan a los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Morena, las diputaciones que les corresponden para el período 2018-2021. Disponible en:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98206/CGor201808-23-ap-5.pdf> (Consultada el 9 de abril de 2021).

----- . 2020. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf> (Consultada el 9 de abril de 2021).

----- . 2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020. Disponible en:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf> (Consultada el 9 de abril de 2021).

----- . 2021-1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-21/2021 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdos INE/572/2020 e INE/CG18/2021. Disponible en:
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/Criterios-Registro-Candidaturas-Acuerdo-INE-CG160-2021.pdf?sequence=6&isAllowed=y> (Consultada el 9 de abril de 2021).

- 2021-2. Criterios aplicables para el para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/Criterios-Registro-Candidaturas-Acuerdo-INE-CG160-2021.pdf> (Consultada el 9 de abril de 2021).
- 2021-3. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf> (Consultada el 9 de abril de 2021).
- 2021-4. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el partido político nacional al que corresponderán los triunfos de mayoría relativa que postulan las coaliciones Va por México y Juntos Hacemos Historia, para el cumplimiento del mecanismo de asignación de las curules por el principio de representación proporcional mandatado en el Acuerdo INE/CG193/2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120041/CGex202105-20-ap-5.pdf> (Consultada el 21 de mayo de 2021).

Sentencias

- Sentencia SUP-JDC-037/2001. Actor: Manuel Guillén Monzón. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-037-2001.pdf> (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados. Actores: Aarón Ortiz Santos y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0346-2021.pdf (Consultada el 9 de abril de 2021)
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf (Consultada el 9 de abril de 2021).
- SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Actores: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf (Consultada el 9 de abril de 2021).
- SUP-RAP-47/2021 y SUP-RAP-49/2021 acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otro. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2021.pdf (Consultada el 16 de abril de 2021).
- SUP-RAP-68/2021 y acumulados. Actores: Partido Encuentro Solidario y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf (Consultada el 7 de mayo de 2021).

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL Y MARCO HISTÓRICO

La doctrina especializada coincide en definir el Marco Conceptual como

el conjunto de términos definidos con precisión, concisión y brevedad, de tal manera que unifiquen y delimiten sus significados al contexto social del problema de investigación. También podemos decir que es una especie de glosario de términos poco usados o conocidos por el común de los lectores, o usados únicamente en el contexto práctico donde se ubica el problema en estudio, o que no poseen tratamiento metodológico del problema de investigación, elaboración del marco teórico y en la explicación de los resultados del estudio científico (Carrasco 2006, 151).

Como se desprende de la definición anterior, el marco conceptual consiste en la exposición de aquellas categorías inherentes al tema de estudio que resultan indispensables para su contextualización y comprensión integral.

Por lo que se refiere al marco histórico, el autor en cita refiere que éste es una descripción fáctica del problema y consiste en la narración descriptiva de cómo surge, evoluciona y se agudiza el problema de investigación (Carrasco 2006, 156).

En este orden, el objeto de este capítulo es exponer y analizar brevemente conceptos y categorías inherentes al tema de estudio, el principio de representación proporcional como criterio o mecanismo de asignación de escaños de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano, así como su incidencia en la organización de dicho órgano. Específicamente, se propone abordar los conceptos de forma de gobierno, sistema electoral, sistema de partidos políticos y el correspondiente a nuestro objeto de estudio, representación proporcional. Cuáles son sus definiciones; sus características; sus modalidades o tipología.

Además de los anteriores, existen otros conceptos que la doctrina especializada ha venido analizando más recientemente y se refieren a fenómenos o distorsiones que se han observado en los sistemas electorales y de partidos y que repercuten en el funcionamiento de los órganos parlamentarios, entre otros, a saber: partidocracia, cartelización y crisis de la representación cuyo abordaje también resulta relevante para la comprensión integral del tema que nos ocupa.

Una vez realizado lo anterior, se propone aplicar los conceptos referidos al caso mexicano, con fundamento en el marco constitucional y legal vigente para determinar cuál es la situación actual de dicho objeto de estudio y los debates existentes en torno al mismo, particularmente sobre la pertinencia de modificarlo o suprimirlo del orden jurídico de nuestro país.

Las categorías mencionadas y su aplicación al caso de nuestro país permitirán establecer el marco general en el que se desarrolla y desenvuelve el objeto de estudio: el principio de representación proporcional como mecanismo o criterio de asignación de escaños de las Cámaras del Congreso de la Unión, particularmente la Cámara de Diputados y su incidencia en la integración y organización de dicho órgano parlamentario.

Ahora bien, por lo que se refiere al marco histórico, y una vez que se han precisado los conceptos referidos, se propone el estudio de las reformas político electorales que han tenido lugar en nuestro país desde 1963 hasta 2014 que dan cuenta de la evolución que la implementación del principio de representación proporcional ha tenido, desde su antecedente directo que constituyó la figura de diputados de partido, hasta la reforma política de 2014, en la que se adecuaron algunos factores de la fórmula que se aplica para la asignación de escaños, intentando que dicho proceso refleje de la manera más exacta posible la votación ciudadana emitida en las urnas.

Pasando, por supuesto, por la reforma de 1996, a través de la cual se implementó el principio de representación proporcional propiamente dicho para ambas Cámaras, hasta alcanzar su configuración actual y cuál ha sido su efecto e incidencia en la calidad de la representación política y en la organización y funcionamiento de la propia Cámara de Diputados, sin que pase inadvertido, sin embargo, que si bien hubo intentos de instaurar esta figura desde 1949, las propuestas presentadas no prosperaron.

Para tal efecto, se propone un breve análisis de los procesos legislativos de las referidas reformas, particularmente en cuanto a la motivación de los promoventes, cuáles eran los problemas detectados o por resolver y cuáles fueron las propuestas planteadas.

De lo expuesto es posible colegir que la investigación que se desarrolla es de carácter cualitativo y su ámbito temporal es el período comprendido entre 1963 y 2014, ya que en el mismo se encuentran las adecuaciones que se han venido realizando al marco normativo, desde la implementación de la figura de diputados de partido, hasta la reforma política de 2014, a través de la cual se reconfiguró el sistema electoral del país y, en el caso que nos ocupa, se presentaron diversas adecuaciones y ajustes a los factores de la fórmula de asignación de escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados, lo que tuvo incidencia directa en la forma de integración y organización de dicho órgano parlamentario. Sin pasar por alto que la autoridad electoral ha venido adoptando diversas determinaciones tendentes a procurar que la integración de la Cámara de Diputados sea el reflejo más exacto posible de la diversidad y pluralidad del país y se integre atendiendo en el mayor grado posible la voluntad ciudadana expresada a través del sufragio.

1.1 Marco conceptual

De conformidad con los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputados que serán electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.

Para la elección de los 200 diputados de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país conformadas de acuerdo con el principio de paridad y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada período electivo (CPEUM, Artículos 52 y 53, 2021).

Sin embargo, dichos preceptos no siempre han tenido el texto vigente, sino que son producto de un largo y complejo proceso evolutivo que se ha venido dando desde la década de 1960 y que ha tenido por objeto primordial garantizar el acceso a cargos representativos de fuerzas políticas minoritarias, que si bien no obtenían el triunfo electoral en alguna demarcación, sí contaban con respaldo de amplios sectores de la población, circunstancia que no podía seguir siendo minimizada o soslayada sino, por el contrario, debían encontrarse los cauces o mecanismos que permitieran que esos segmentos de la sociedad hallaran voz en el órgano representativo.

Lo anterior se tradujo, a la vez, en la transición paulatina de un sistema político de partido hegemónico en el que, si bien existían fuerzas políticas de oposición, éstas eran minoritarias y no tenían la capacidad ni instrumentos idóneos para incidir en las decisiones públicas, a un sistema pluripartidista y competitivo como el actual, en el que ninguna fuerza política cuenta, por sí misma, con la fuerza suficiente para impulsar reformas u otras acciones públicas sin construir acuerdos con las demás, aunado a que, en la actualidad, cualquier fuerza política puede resultar triunfadora de la contienda electoral, por lo que no se pueden dar triunfos por sentados o predefinidos.

Dicha apertura del sistema político electoral propició que las fuerzas políticas de oposición alcanzaran importantes triunfos electorales en los distintos ámbitos, factor decisivo para la configuración y consolidación del sistema político plural y competitivo como el vigente.

En cuanto a los principios de asignación de escaños –mayoría relativa y representación proporcional—, hasta antes de la década de 1960 la Cámara de Diputados se integraba por un número variable de legisladores, que estaba en función de la densidad demográfica de las distintas

entidades federativas de conformidad con el último censo que se hubiera llevado a cabo. A manera de ejemplo, el artículo 52 constitucional reformado mediante Decreto publicado el 11 de junio de 1951 preveía la elección de un diputado propietario por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, estableciendo que en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados y la de un Territorio cuya población fuera menor a la señalada, sería de un diputado propietario (CPEUM, Artículo 52, 1951).

Disposición que sería reformada mediante decreto publicado el 20 de diciembre de 1960, para establecer que se elegiría un diputado propietario por cada doscientos mil habitantes o por una fracción que pase de cien mil, teniendo en cuenta el Censo General del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio, garantizando que ninguna entidad tuviera una representación inferior a dos diputados y, tratándose de territorios cuya población fuera inferior a la señalada, su representación no podría ser inferior a un diputado (CPEUM, Artículo 52, 1960).

Pero fue justamente la apertura del sistema político electoral que se ha señalado la que propició la implementación de la representación proporcional como mecanismo adicional para la asignación de escaños, atendiendo al respaldo ciudadano demostrado por las distintas fuerzas políticas, y cuyos criterios de asignación se han venido adecuando, como se analiza más adelante.

Acorde a lo anterior, el principio de representación proporcional en México es uno de los dos principios que rigen la asignación de escaños de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y, por lo tanto, se encuentra circunscrito y surte efectos en el marco de la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos de nuestro país. Así, a efecto de contextualizar el objeto de estudio en el caso de nuestro país es preciso analizar conceptos que le son inherentes y que resultan indispensables para su comprensión integral como parte de sistemas normativos y de instituciones en constante dinámica y desarrollo, así como en el proceso de desarrollo democrático en el que está inmerso nuestro país.

Adicionalmente, es preciso comprender el concepto de este importante principio y sus características pues, como se analiza en capítulos subsecuentes, ello resultará determinante para comprender su configuración actual, así como los retos y áreas de oportunidad que enfrenta, y para estar en condiciones de llevar a cabo un ejercicio de prospectiva que permita establecer las bases conforme a las cuales se pueda determinar si dicho principio amerita alguna reforma y, de ser el caso, cuál debe ser el sentido de la misma o, incluso, si debiera eliminarse o reducirse el número de legisladores que acceden al cargo por esta vía o modalidad.

De igual forma, y como se refirió con anterioridad, existen figuras que han venido surgiendo por la complejidad social y que inciden y repercuten en nuestro objeto de estudio. Tal es el caso de lo que la doctrina especializada ha denominado como “partidocracia” y “cartelización”, conceptos que han derivado de otro igualmente importante y que se denomina como “crisis de la representación” el cual, a la vez, es un concepto complejo en el que convergen otras figuras y fenómenos sociales como la desafección hacia lo público, la participación ciudadana y la desvinculación de partidos políticos y ciudadanos.

1.1.1 Forma de gobierno

La forma de gobierno de un país corresponde a los mecanismos con arreglo a los cuales una sociedad decide organizar su vida colectiva; cuáles serán los órganos competentes para determinadas funciones; cuál será su ámbito de atribuciones y cómo será la relación de esos gobernantes y representantes ante la sociedad.

A este respecto, Ignacio Burgoa señala que el gobierno “es el conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece, y en su acepción dinámica, se revela en las propias funciones que se traducen en múltiples y diversos actos de autoridad” (Burgoa 1999, 401).

Por su parte, Elisur Arteaga, al referir la obra de Giuseppe de Vergottini, señala que las formas de gobierno consisten en los instrumentos que se articulan para conseguir las finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran a la titularidad y ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales (Vergottini *apud* Arteaga 2005, 83).

A su vez, Eduardo Andrade plantea que la forma de gobierno “alude al modo como se manifiestan específicamente los órganos que ejercen la función pública de autoridad, cómo se integran tales órganos, bajo qué título ejercen sus facultades y cuáles corresponden a cada uno, así como la manera en que se interrelacionan y, en su caso, se controlan y equilibran entre sí” (Andrade 2008, 88).

Como se puede advertir de las definiciones anteriores, la forma de gobierno consiste, esencialmente, en el entramado normativo e institucional con arreglo al cual se establece la forma de organización e interacción de los distintos órganos del Estado y se determina su jerarquía, sus ámbitos de competencia y relaciones de coordinación, así como los mecanismos para garantizar el

equilibrio de los mismos y, en su caso, las relaciones de control y las normas y procedimientos para hacerlos valer.

Es importante precisar, asimismo, que frecuentemente se identifica la forma de gobierno con la forma de Estado; sin embargo, existen diferencias relevantes entre ambos conceptos, pues mientras que la forma de gobierno, según se ha referido, constituye la manera en que se organizan los órganos de Estado para la consecución de determinados fines, la forma de Estado consiste, en “el modo o manera de ser de la entidad o institución estatal misma independientemente de cómo sea su gobierno; es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura” (Burgoa 1999, 402).

Atento a lo expuesto, la forma de gobierno forma parte, es un elemento integrante del Estado y, en virtud de ello, cada forma de Estado podrá tener la forma de gobierno que la sociedad de que se trate determine establecerse a través de sus documentos fundamentales.

En cuanto a los tipos de formas de gobierno, Burgoa destaca que éstas tienen un doble contenido: los órganos y las funciones del Estado que éstos desempeñan. Así, señala, es posible afirmar que existen formas de gobierno orgánicas y funcionales, pudiendo combinarse dentro del régimen jurídico de un Estado concreto.

El autor en cita refiere, asimismo, que no hay uniformidad en la clasificación o tipología de las formas de gobierno, considerando que los distintos tratadistas formulan sus clasificaciones atendiendo a múltiples criterios. Sin embargo, considera, una clasificación adecuada de las distintas formas de gobierno debe atender a las características ya planteadas y sus elementos constitutivos por lo que, desde el punto de vista orgánico, las formas de gobierno más reconocidas son la república y la monarquía; funcionalmente, se encuentran la democracia, la aristocracia y la autocracia (Burgoa 1999, 466).

Por su parte, Eduardo Andrade, al presentar su tipología de formas de gobierno, plantea que el conjunto de instituciones constitucionales puede tener su origen en distintos procedimientos, estructurarse de maneras distintas e interrelacionarse para el desarrollo de sus funciones. Atento a ello, aparecen formas de gobierno específicas, destacando la democracia constitucional que, a su vez, se subdivide en sistema parlamentario, sistema presidencial y sistema semipresidencial. Según el autor en cita, la forma de gobierno específica que adopte un Estado dependerá de factores sociales, culturales, económicos, entre otros, sin que ello implique que un sistema sea mejor a otro,

sino que responde a las necesidades, exigencias o expectativas de esa sociedad en un momento determinado (Andrade 2008, 97).

Si bien existe multiplicidad de definiciones, clasificaciones y tipologías de formas de gobierno, para efectos de este estudio se tiene que ésta consiste en la manera en que se organizan los órganos del Estado para la consecución de determinados fines, como el desarrollo de la sociedad o la mejora de la calidad de vida, y está en función de principios, valores y características de la sociedad de que se trate en un momento histórico determinado, existiendo la posibilidad de que la misma se modifique si concurren circunstancias que así lo ameriten y dicho procedimiento halla sustento en los documentos fundamentales del Estado en cuestión.

En el caso mexicano, el artículo 40 constitucional determina que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de la propia Norma Fundamental, elementos que se analizarán a detalle más adelante.

1.1.2 Sistema Electoral

Los sistemas electorales consisten, *grosso modo*, en el entramado normativo e institucional orientado a establecer las reglas de la contienda electoral a través de la cual se integran y renuevan los órganos de gobierno y de representación popular a través del sufragio ciudadano. Son, asimismo, el conjunto de normas para convertir votos en escaños y, con base en las mismas, integrar los órganos representativos del país.

A este respecto, el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establece que el concepto de sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección y al procedimiento mismo por medio del cual los electores emiten sus votos que, a la vez, se convierten en escaños o poder público y para una cabal comprensión de dicho concepto es necesario distinguir entre tres niveles: los principios de representación mayoritario y proporcional, dependiendo de los cargos a elegir; los tipos de sistemas, y los elementos técnicos particulares que constituyen un sistema electoral y pueden determinar, en su caso, el tipo de sistema electoral (IIDH y TEPJF 2017, 1038).

Por su parte, Dieter Nohlen ha afirmado que

los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de los votos en escaños.

Básicamente, los sistemas electorales pueden clasificarse según dos principios, el de la elección mayoritaria y el de la elección proporcional; sin embargo, esa distinción no está sujeta a las reglas técnicas, sino a las funciones y a las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos (*data of votes*) en escaños parlamentarios (*parliamentary seats*) (Nohlen 2004, 34).

En sentido coincidente se han pronunciado Gallagher y Mitchell, quienes plantean que un sistema electoral es el conjunto de reglas que estructuran cómo los votos son recibidos en las elecciones de un órgano representativo y la manera en que esos votos son convertidos en sitios o escaños de dicho órgano o asamblea. Señalan que dado un conjunto de votos, el sistema electoral determina la composición del órgano representativo y precisan que el concepto de sistema electoral es más estrecho o limitado que el relativo a regulación electoral, que consiste en un amplio conjunto de reglas relativas a las elecciones.

En su perspectiva, reglas como el acceso de aspirantes a candidaturas a la boleta electoral, el derecho a votar, la imparcialidad del órgano a cuyo cargo se encuentra la administración electoral, la transparencia en el cómputo de votos son relevantes para determinar la legitimidad de la elección, se encuentran estrechamente relacionadas con las elecciones; sin embargo, no forman parte del sistema electoral, que consideran que es un concepto más acotado. (Gallagher y Mitchell 2008, 3).

Como se advierte de las definiciones anteriores, el sistema electoral se caracteriza porque establece el andamiaje normativo e institucional relativo a la organización de los procesos electorales para que la ciudadanía emita su voto –aspecto técnico–, pero también, en la emisión del voto mismo y su reflejo en la integración de los órganos de gobierno o representación, siendo las principales modalidades de mayoría y los sistemas proporcionales y cuya aplicación está en función, por una parte, de si se trata de órganos unipersonales o colegiados y, por otra, de las reglas que, atendiendo a las circunstancias particulares de la sociedad de que se trate, se aplican para la conversión de los votos en escaños, atendiendo a la pluralidad y diversidad de dicha sociedad.

No pasa desapercibido, asimismo, que autores como Nohlen señalan que los sistemas electorales son estructuras complejas que establecen normas, fundamentalmente, en cuatro rubros: distribución de las circunscripciones electorales; la asignación de candidaturas; la forma de votación y la conversión de votos en escaños propiamente dicha.

Un elemento importante de dichos sistemas son las circunscripciones o demarcaciones territoriales las cuales, a juicio del autor en cita, son relevantes para las oportunidades electorales de los partidos políticos y representan una de las cuestiones que genera mayor discusión cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral, ya que no pueden definirse de una vez y para siempre, pues están en función de fenómenos migratorios que ameritan el ajuste de las demarcaciones a las nuevas condiciones demográficas, ya sea mediante modificaciones a sus límites territoriales o mediante el cambio del número de escaños en la demarcación o circunscripción de que se trate.

Así, el autor en cita señala que de esta forma es posible manipular la representación política en favor de ciertos partidos o grupos sociales. La representación desigual de los sectores sociales, sobre todo en cuanto a las áreas urbanas y rurales, es tradicional en casi todos los países (Nohlen 2004, 51-2).

En este sentido, los procesos de definición del marco geográfico electoral que consisten, justamente, en la adecuación de las demarcaciones territoriales en atención a la densidad demográfica, entre otros criterios, repercute también en aspectos como el número de casillas electorales a instalar, con independencia de que, como lo señala Dieter Nohlen, el diseño y la extensión territorial de una demarcación puede resultar relevante para el triunfo de alguna fuerza política, como se observa en el denominado *Gerrymandering*, entre otros sistemas, según el cual la forma en que se determinan las demarcaciones territoriales puede resultar decisiva en el resultado de la elección. De ahí que se trate de un tema de la mayor relevancia en el sistema electoral.

A propósito de lo anterior, es importante señalar que en el caso mexicano, según se refirió con anterioridad, el número de legisladores estaba en función de la densidad demográfica; es decir, cada diputado era asignado conforme a un número específico de habitantes, de manera que si, de conformidad con el último censo, la población de determinada entidad o territorio variaba, también podría modificarse el número de diputados que le corresponderían.

No obstante, dicha situación se modificaría mediante reformas constitucionales de 1977 y 1986 que instauraron el principio de representación proporcional para la Cámara de Diputados y establecieron un número fijo de legisladores por este principio, primero en 100 y posteriormente a 200, alcanzando así la configuración actual de dicho órgano.

Ahora bien, el segundo componente al que alude Dieter Nohlen como elementos fundamentales del sistema electoral tiene que ver con la forma de designación de las candidaturas de las distintas fuerzas políticas. A este respecto, el autor distingue si se trata de una candidatura unipersonal a candidaturas por lista o *plancha*, y señala que la personalidad de los candidatos puede llegar a tener un peso específico en la elección (Nohlen 2004, 65).

Tratándose de listas cerradas, Nohlen explica que el elector únicamente puede votar en bloque por un partido; es decir, no tiene ninguna participación en la integración de la lista, sino que únicamente vota por la que el partido político hubiera registrado. Este tipo de listas hace a los candidatos más dependientes a los partidos políticos y permite a los partidos planificar la integración de sus grupos parlamentarios. Por el contrario, tratándose de listas no bloqueadas, el elector decide quienes deben representar al partido político (Nohlen 2004, 65).

En todo caso, la forma de asignación de las candidaturas continúa siendo materia de debate en cuanto a la pertinencia o idoneidad de que sea el ciudadano quien elija a los candidatos de la lista, habida cuenta que, como se ha referido, mientras que el partido registra la lista, el legislador así electo queda dependiente del partido político más que del electorado y esa circunstancia podría incidir en su desempeño, particularmente en la libertad de toma de decisiones lo cual se ve influido, además, por las reglas de disciplina e institucionalización de los grupos parlamentarios y de los propios partidos políticos.

Y ello ha sido un factor que ha profundizado fenómenos como la crisis de la representación política pues, por una parte, mientras que el ciudadano no se interesa del desempeño de sus representantes, éstos consideran que no están sujetos a control alguno y se han venido alejando de la ciudadanía, circunstancia que se ha visto propiciada, además, por la falta de mandato categórico en el sentido de que una vez que un representante es electo, no ejerce sus funciones únicamente respecto de la demarcación por la cual accedió al cargo, sino que es representante de toda la población.

El siguiente aspecto a considerar en la determinación de candidaturas tiene que ver con la facultad de autoorganización del que se encuentran investidos los partidos políticos, pues están en aptitud de decidir el método conforme al cual elegirán a sus candidatos, sin mayor restricción o límite que no contravenir disposiciones legales y dar aviso oportuno a la autoridad, lo que implica el cumplimiento de las acciones afirmativas implementadas en México recientemente.

Respecto de los procedimientos de votación, el mismo autor explica que éstos se encuentran en relación directa de la forma de la lista, por cuanto a que, como se ha señalado, si ésta es cerrada, el elector se limita a elegir la lista postulada por el partido político, mientras que si es no bloqueada, se puede elegir a un candidato de entre esa lista o, incluso, si es abierta, el elector puede integrar su propia lista de acuerdo a los candidatos presentados (Nohlen 2004, 67).

Por último, respecto de la conversión de votos en escaños propiamente dicha, el autor en cita refiere que el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos en escaños, lo que genera un efecto doble: la conversión de votos en escaños, y el efecto sobre el comportamiento electoral, aunado a que hay diversos mecanismos para dicha conversión, entre las cuales destacan las barreras legales; los procedimientos de divisor y los procedimientos de cociente electoral (Nohlen 2004, 68-82).

En México, mientras que en el ámbito federal los escaños se asignan considerando la lista postulada por cada partido político o coalición para cada circunscripción plurinominal, en las entidades federativas existen métodos diversos en ejercicio de su libertad de configuración legislativa. A manera de ejemplo se encuentra la Ciudad de México, que ha adoptado el sistema de lista mixta, resultante de alternar la lista registrada por los partidos políticos y los candidatos de mayoría que no resultaron electos pero obtuvieron los mejores porcentajes de votación en su partido; o el estado de Guerrero que, entre otras entidades, ha adoptado el sistema de asignación directa, según el cual a cada partido político con derecho a escaños, por ese solo hecho, le será asignado uno, y el resto de escaños de acuerdo al procedimiento legal.

Por otro lado, en cuanto a clasificaciones y tipologías de sistemas electorales, la doctrina especializada ha sido prolífica en formular propuestas al respecto. Si bien dichas tipologías resultan ilustrativas acerca de la diversidad de escenarios posibles, existen combinaciones entre los sistemas que se tienen identificados o bien, subtipos de sistema que dan lugar a casos específicos distintos para la integración de órganos representativos atendiendo, igualmente, a las circunstancias históricas, sociales, políticas de un Estado o sociedad en particular y que inciden de manera directa en la forma en que se eligen gobernantes y representantes y la forma en que los votos son contabilizados y se traducen en escaños.

A manera de ejemplo, para Dieter Nohlen existen diversas modalidades o combinaciones de sistemas electorales que se utilizan en el mundo que, a la vez, pueden adecuarse de conformidad al marco normativo o a las circunstancias particulares de un Estado:

- Sistema proporcional en circunscripciones plurinominales, el cual depende del tamaño de las circunscripciones. Dicho mecanismo puede producir una considerable desproporcionalidad entre votos y escaños.

- Sistema proporcional compensatorio, mediante el cual se adjudica una determinada cantidad de escaños en circunscripciones uninominales y, en etapas subsecuentes, se compensa el efecto desproporcional resultante de las circunscripciones uninominales a través de la adjudicación de escaños de lista según la fórmula proporcional.

- Sistema proporcional personalizado con barrera legal, el cual combina la adjudicación de un número determinado de escaños en circunscripciones uninominales y el porcentaje de escaños de cada partido se determina exclusivamente según el porcentaje de votos proporcional a nivel nacional.

- *Single transferable vote*, que consiste en el sistema proporcional clásico anglosajón. Se utiliza mayormente en circunscripciones pequeñas.

- Representación proporcional pura. Este sistema está orientado a una proporcionalidad muy alta o lo más exactamente posible, excluyendo el uso de barreras que impidan alcanzar el mismo grado de proporcionalidad (Nohlen 2004, 113-5).

Por su parte, Gallagher y Mitchell establecen los siguientes tipos de sistemas electorales:

- Circunscripciones de miembro único, que consiste en aquellos sistemas bajo los cuales los escaños son elegidos en distritos electorales.

- Sistemas mixtos, que a juicio de los autores, consisten en que en un órgano parlamentario, algunos de los representantes son electos por mayoría, en distritos uninominales, mientras que otros se asignan por representación proporcional.

- Listas cerradas y listas preferenciales. Los autores mencionados señalan que esta modalidad de sistema electoral se basa en la idea de que los partidos políticos presentan listas de candidatos para circunscripciones plurinominales y se dividen, convencionalmente, en dos tipos: el de listas cerradas, en el cual el votante no puede elegir candidatos individuales de la lista, y el de listas abiertas o preferenciales, que sí dan la posibilidad de hacerlo.

- Representación proporcional y voto transferible. Finalmente, bajo esta modalidad, los autores en cita señalan que el elector se encuentra en aptitud de ordenar la lista de candidatos de acuerdo a su preferencia (Gallagher y Mitchel 2008, 5-6).

Otra importante clasificación de los sistemas electorales es la planteada por Pippa Norris, quien señala que las más importantes instituciones que inciden en las reglas electorales pueden

dividirse o clasificarse en tres componentes que van desde los niveles más difusos a los más específicos:

– La estructura constitucional: si se trata de un sistema parlamentario o presidencial; si el Congreso es unicameral o bicameral; si se trata de un gobierno unitario o uno de carácter federal.

– Sistema electoral propiamente dicho: estructura de la boleta, cómo los votantes pueden expresar sus elecciones, el número mínimo de votos para que un partido alcance representación, la fórmula electoral y la forma en que los votos se cuentan para convertirse en escaños, la magnitud de los distritos, lo que da lugar a categorías como sistemas mayoritarios, combinados y proporcionales, cada uno de los cuales cuenta con tipos secundarios de sistemas.

– Procedimientos electorales, que se refiere a reglas y procedimientos detallados relativos a aspectos técnicos y prácticos, tales como la ubicación de las casillas electorales, los procesos de registro de candidatos, el diseño de la boleta electoral, escrutinio de los resultados de la votación, delimitación territorial, así como reglas relativas al financiamiento de campañas y la cobertura en medios de las campañas electorales, y plantea la siguiente clasificación:

- Sistemas mayoritarios
 - Sistemas mayoritarios
 - Sistemas plurales
- Sistemas combinados o mixtos
 - Dependientes
 - Independientes
- Representación proporcional
- Voto transferible
- Listas de partidos, abiertas o cerradas (Norris 2007, 39-41).

Las clasificaciones descritas permiten establecer análisis respecto de los sistemas aplicables en distintos países, sus características y efectos. En el caso de nuestro país, dichos análisis permiten advertir que se cuenta con un sistema electoral de naturaleza mixta que resulta de la combinación entre los sistemas mayoritario y proporcional para privilegiar, por una parte, a los candidatos que obtienen el voto mayoritario, pero a la vez, fomentar el acceso a minorías políticas o ciudadanos pertenecientes a grupos vulnerables que si bien no obtienen el voto mayoritario sí representan a un número importante de ciudadanos y, por lo tanto, deben generarse los cauces para que esas voces tengan expresión en el órgano parlamentario.

Un punto de estudio recurrente también consiste en determinar la pertinencia, idoneidad y conveniencia de que el elector pueda tener participación o incidencia en la confección de las listas de representación proporcional, de manera que se fortalezca el vínculo entre candidatos y ciudadanía y que los candidatos de lista dejen de ser postulados por las cúpulas partidistas. De ahí que existan propuestas para implementar voto por separado para legisladores de mayoría y para los de representación proporcional.

Además de los tipos de sistema de partido ya referidos existe un tercer principio o modalidad, aplicable en nuestro Congreso Federal, particularmente en la Cámara de Senadores y consiste en el principio de primera minoría, mediante el cual es posible que los candidatos que no ganaron la elección respectiva, pero obtuvieron las mejores votaciones, puedan acceder al cargo como una forma de privilegiar la representación y la voluntad popular expresada a través del voto. No omitiendo señalar que el Senado constituye la representación de las entidades federativas, mientras que la Cámara de Diputados constituye la representación de la población.

1.1.3 Sistema de partidos políticos

Los partidos políticos son, por disposición constitucional y legal, entidades de interés público que tienen por objeto hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público y, en este sentido, son la vía más importante para la integración de los órganos de gobierno y representación popular a través del entramado normativo e institucional relativo a la contienda electoral y la forma en que los votos recibidos por cada una de las fuerzas políticas se reflejan en escaños para la integración de los órganos representativos.

Así, el sistema de partidos políticos consiste en el conjunto de normas e instituciones que regulan la participación de dichas entidades en los procesos democráticos tendentes a la renovación de los órganos de gobierno y representación y, por lo tanto, se refiere a procesos como la constitución de partidos políticos; el número de estas entidades de interés público; si serán de tipo nacional o se permitirán partidos locales; los derechos y obligaciones con que cuentan, entre otros.

Para Dieter Nohlen, por sistema de partidos se entiende “la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado. Los elementos [...] tratados por los investigadores de los sistemas de partidos, son los siguientes: a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su relación con la sociedad o con grupos sociales, y f) su actitud frente al sistema político” (Nohlen 2004, 41).

Por su parte, el Diccionario de Política establece que la temática pertinente de los sistemas de partido está dada por los modelos de interacción entre organizaciones electorales significativas y genuinas en los gobiernos representativos, gobiernos en los cuales dichos sistemas adoptan predominantemente las funciones de producir las bases para una eficaz autoridad y de definir las alternativas que pueden ser decididas por los procedimientos electorales. (Pasquino 2011, 1469).

A su vez, Eduardo Andrade afirma que los partidos políticos no actúan aislados, ni de otros partidos ni en general del medio económico, político, social y cultural en que se desenvuelven. Estas relaciones dan por resultado un esquema específico de actuación de los partidos en el marco político-social al que se denomina *sistema de partidos*, y se pueden distinguir de otros sistemas partidistas, según se basen en la competencia de varias formaciones políticas que se disputan el favor del electorado, o bien que admitan solamente la existencia de una agrupación política que por definición legal representa los intereses de toda la colectividad nacional. A los primeros se les llama *sistemas competitivos* y a los segundos, *sistemas no competitivos* (Andrade 2011, 142-3).

Sobre el tema Maurice Duverger señaló lo siguiente:

Salvo en los Estados con partido único, varios partidos coexisten en un mismo país: las formas y modalidades de esta coexistencia definen el "sistema de partidos" del país considerado. Dos series de elementos componen esta definición. En primer lugar, las similitudes y disparidades que pueden destacarse en las estructuras interiores de cada partido de los que componen el sistema [...] En segundo lugar, la comparación de los diversos partidos permite determinar elementos nuevos de análisis, inexistentes en cada comunidad de partido aislada: el número, las dimensiones respectivas, las alianzas, la localización geográfica, la repartición política, etc. Un sistema de partido se define por cierta relación entre todos estos caracteres.

Los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros generales. Entre los primeros, podemos citar a la tradición y la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. [...]

Entre los factores generales, el régimen electoral es el más importante [...] ya que la forma de escrutinio orienta en el mismo sentido a las estructuras de todos los partidos de un país. Su acción es preponderante sobre el número, la dimensión las alianzas y la representación. A la inversa, el sistema de partidos desempeña un papel capital en el régimen electoral: el dualismo favorece la adopción de un escrutinio mayoritario de una vuelta; la existencia de partidos con estructura de *Bund* separa de este sistema; la tendencia natural a las alianzas se opone a la representación proporcional, etc. (Duverger 2002, 231-2).

Por otro lado, de acuerdo con investigadores de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los sistemas de partidos pueden definirse como los patrones de interacciones regulares y recurrentes entre los partidos que participan en los mismos, pero tienen vida propia, relativamente autónoma de los partidos que los componen y para distinguirlos se han desarrollado diversos criterios:

1. Por número de partidos que lo integran
2. Tamaño y fuerza de cada uno
3. Número de dimensiones o temas en los que compiten
4. Distancia que existe entre los temas claves de sus programas; diferencias ideológicas y de oferta programática
5. Existencia o no de una voluntad de cooperar entre esos partidos (EJE 2022).

No es casual, en este sentido, que la doctrina especializada haya desarrollado diversas clasificaciones o tipologías de sistemas de partidos, entre las que destaca la formulada por Sartori, quien ha expuesto que si bien originalmente se clasificaron atendiendo al número de integrantes, pronto esa clasificación sería insuficiente para describir y explicar la multiplicidad de características y formas de operación de los distintos partidos políticos y regímenes en el mundo (Sartori 2019, 165-70).

Dichas clasificaciones han permitido observar y explicar que mientras que algunos partidos políticos optan por buscar fortalecerse a través de personajes con alto liderazgo que gozan del reconocimiento y estima por parte de la comunidad y fortaleciendo a los comités u órganos partidarios subnacionales, otros han optado por operar a través de un sistema estrictamente centralizado en el que todas las decisiones de operación del partido, incluida la postulación de candidaturas a la totalidad de cargos, se adopta por parte de un grupo o élite particularmente reducido, en detrimento de la voluntad del resto de órganos, su militancia y los simpatizantes. Entre las tipologías utilizadas con mayor frecuencia se encuentran las siguientes:

1. Sistemas competitivos
 - Multipartidistas
 - Bipartidistas
 - Partido dominante
2. Sistemas no competitivos
 - Partido único (Andrade 2011, 143).

No obstante, si bien doctrinariamente se han establecido clasificaciones para contar con un panorama genérico sobre los distintos sistemas de partidos políticos, no hay una clasificación única o unánime al respecto, la misma se encuentra en constante movimiento porque es reflejo de la dinámica social a través de los sistemas de partidos; es decir, la forma en que una sociedad se

organiza en cuanto a las instituciones cuyo objeto primordial es promover el acceso a cargos de poder público.

En México existe, hoy en día, un sistema pluripartidista y competitivo en el que cualquier fuerza política tiene posibilidades reales de triunfo; sin embargo, no siempre ha sido así, pues el sistema de partidos vigente es resultado de la transición de un sistema de partido hegemónico que predominó en el país durante varias décadas y que de manera paulatina fue transitando a uno cada vez más competitivo y plural, hasta alcanzar su configuración actual.

Pero la importancia de los sistemas de partidos no radica únicamente en la relación entre las distintas fuerzas políticas que lo componen, la forma en que interactúan y contienden por los distintos cargos de elección popular, sino que, en virtud de dichas relaciones, devienen un componente esencial de los sistemas democráticos, de la calidad de la democracia.

Al respecto, Mikel Barreda (2011), al analizar 18 democracias de América Latina elaboró un índice con cinco dimensiones que, a su juicio, resultan decisivas para evaluar o determinar la calidad de una democracia:

- a) Derechos políticos y libertades civiles, por cuanto a que exista garantía de derechos políticos y libertades civiles en el país en cuestión;
- b) Responsividad, que tiene que ver con el grado de satisfacción de los ciudadanos con la forma en que los gobernantes ejercen el poder;
- c) Participación Ciudadana, que equipara con la participación electoral;
- d) Estado de Derecho, que evalúa el grado de protección de los derechos de propiedad, los contratos y la independencia del poder judicial, y
- e) Medidas de rendición de cuentas, que se refiere a la percepción de corrupción y transparencia, además de libertad de prensa.

Barreda explica que entre los aspectos más relevantes para determinar la calidad de una democracia se encuentran los denominados “institucionales”, entre los que se encuentran el sistema electoral, el sistema de partidos políticos y sostiene que los sistemas de representación proporcional, en los que las minorías tienen mayores oportunidades de acceder a cargos de representación son más democráticos que los de mayoría, pues las minorías tienen pocas oportunidades de acceso y enfrentan mayores obstáculos para el acceso a los órganos representativos.

En el mismo sentido, el autor señala que los sistemas de partidos con mayor volatilidad, es decir, con partidos políticos no estables, generan democracias de menor calidad porque si los partidos políticos desaparecen después de una elección, generan que el ciudadano no alcance a identificar los elementos democráticos que cada fuerza política representa. Por el contrario, donde hay altos niveles de institucionalización y partidos políticos fuertes, estables, perdurables y además, existen programas y propuestas, permiten al ciudadano analizarlas y contar con elementos de decisión para definir el sentido de su voto (Barreda 2011, 265-95).

1.1.4 Representación proporcional

Se considera esencial exponer el concepto y características del objeto de nuestro estudio, al menos de manera preliminar, habida cuenta que si bien, en términos generales, se conoce que es uno de los dos principios que rigen la asignación de escaños en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, no necesariamente existe certeza en cuanto a definición, características y alcances, lo que puede llegar a generar confusiones e imprecisiones.

En primera instancia, se considera necesario hacer una precisión conceptual, pues con frecuencia se hace referencia indistinta a la representación proporcional y a la vía plurinominal. Al respecto, Marcela Ávila explica que

...el término correcto es diputaciones de representación proporcional, lo que —al igual que en el caso de las y los representantes de mayoría— se refiere al mecanismo a través del cual se eligen. La denominación “plurinominal” se refiere al tipo de circunscripción electoral en la que este tipo de representantes son electos, misma que puede ser “ uninominal” cuando hay un cargo en disputa y “plurinominal” cuando se trata de dos o más.

En el caso de las circunscripciones federales, hay 40 curules por circunscripción. En México el tipo de circunscripción coincide con el formato de elección, de tal suerte que los escaños de representación proporcional se eligen en circunscripciones plurinominales y los de mayoría en uninominales; sin embargo, no son sinónimos (Ávila 2021).

Distinción de la mayor relevancia pues la condición de plurinominal obedece precisamente al diseño del sistema político electoral que ha establecido que 200 escaños se asignan a través de listas correspondientes a cinco circunscripciones, 40 por cada una de ellas.

Por su parte, autores como Héctor Solorio consideran que la representación proporcional consiste en el procedimiento electoral que establece una proporción entre el número de votos obtenidos por cada partido o tendencia y el número de sus representantes elegidos. De acuerdo con el autor, este concepto establece una correlación idéntica entre votos y cargos de elección popular, que se conoce en la doctrina como un sistema puro o ideal. Sin embargo, al establecer umbrales

mínimos de votación, combinarlo con el principio de mayoría relativa, incluir restricciones constitucionales y legales, entre otros, se introducen elementos que flexibilizan la representación proporcional en diversos sentidos (Solorio 2010, 21-2).

A su vez, Rodrigo Borja señala que

se denomina así, en el ámbito político-electoral, a la relación directamente proporcional entre el número de votos emitidos por los electores y la distribución de los cargos electivos o los escaños parlamentarios entre los partidos políticos contendientes en un proceso electoral. Los sistemas electorales que la establecen persiguen que el número de representantes elegidos guarde proporción con el número de votos depositados por los electores. [...] El problema surge en las elecciones pluripersonales, cuando cada partido o grupo político presenta a consideración de los electores una lista de candidatos a ocupar los escaños de los órganos colegiados. En este caso se suscita la cuestión de la representación proporcional dado que resultaría injusto asignar todos los puestos a la lista mayoritaria y prescindir de las listas de minoría.

[...]

La representación proporcional se contrapone a los sistemas electorales de mayoría que entregan la totalidad de los escaños a los triunfadores, que deniegan el acceso a las minorías y que por tanto pueden resultar “desproporcionados” e injustos (Borja 2003, 1203-4).

Adicionalmente, y como se refirió en el apartado introductorio, como parte de la investigación efectuada se practicaron entrevistas a especialistas en la materia, cuyas reflexiones y puntos de vista, se considera, resultan ilustrativos y orientadores para la comprensión integral del tema que nos ocupa, en el contexto de sus distintos ámbitos de especialidad.

A manera de ejemplo, Lorenzo Córdova, ex consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, en entrevista celebrada el 23 de septiembre de 2022 manifestó que el principio de representación proporcional es uno de los mecanismos que se han diseñado para la conversión de votos en escaños. Es, asimismo, el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que regulan los procesos electivos. Desde este punto de vista, hay dos grandes sistemas, uno mayoritario y otro proporcional, cada uno de los cuales tiene diversas modalidades. En el caso mexicano hay un sistema mixto como en otros países. En la década de 1960 se habían identificado alrededor de 300 tipos de sistemas, pero eran variantes o modalidades de estos dos grandes sistemas (Córdova 2022).

El especialista señaló, asimismo, que la representación proporcional busca la mejor proporción posible entre los votos emitidos para cada fuerza política y los escaños que cada una de éstas recibe en los espacios de representación. Estos sistemas tienen que ver con la intención de asimilar o equiparar en la medida de lo posible los votos, la proporción de votos recibidos con la proporción de escaños con la que se integra un órgano representativo (Córdova 2022).

Es un sistema más reciente que el mayoritario, que se adapta a cualquier tipo de elección y, en ese sentido, es el más viejo pero no necesariamente el más democrático. El sistema proporcional, por su parte, es más reciente y se volvió una opción necesaria ante el incremento de la base de electores; es decir, cuando se dio la masificación de los derechos políticos por el crecimiento de las sociedades y se trata de un sistema que sólo sirve para la elección de órganos plurales, específicamente los parlamentos cuyo origen deriva de la necesidad de democratizar la representación (Córdova 2022).

De acuerdo con Córdova, la proporcionalidad se define, en suma, como el sistema que busca la mejor coincidencia posible entre la proporción de votos que recibe cada fuerza política que participa en la elección, y los escaños que le son asignados en el órgano de representación, bajo la premisa de que es muy complicado alcanzar una proporción total o exacta, porque ello depende de muchos elementos, como el tamaño del órgano representativo: mientras más grande es, mejor proporción puede alcanzarse, mientras que entre más chico sea, inevitablemente tiende a generar un fenómeno de sobre o subrepresentación en términos de la proporcionalidad exacta.

En todo caso, el propósito es conseguir la mejor proporción entre votos y escaños, en el entendido de que hay muchos factores que influyen, además de las modalidades, como listas abiertas o cerradas, entre otros, que pueden volver más democráticos, incluso, los sistemas proporcionales (Córdova 2022).

En sentido coincidente se manifestó el consejero electoral del Instituto Nacional Electoral Uuc-kib Espadas en entrevista celebrada el 29 de agosto de 2022, en la que afirmó que se trata de un principio electoral que establece que la representación cameral de las fuerzas contendientes debe ser directamente proporcional a su porcentaje de votación (Espadas 2022).

A su vez, Juan Antonio Garza, secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación manifestó, en entrevista celebrada el 8 de mayo de 2023, que el principio de representación proporcional consiste en manera a través de la cual se asignan cargos de representación popular con base en el porcentaje de votación recibida por un partido político en una región geográfica, buscando que aquellas fuerzas minoritarias, que por sí solas no hayan alcanzado el triunfo a través del voto directo, puedan estar representados en los órganos colegiados correspondientes y se garantice su participación en las actividades democráticas. Este principio se justifica para que todos los sectores de la población tengan participación en la integración del órgano legislativo, según su representatividad (Garza 2023).

Por su parte, el ex diputado federal Fernando Zárate, en entrevista que tuvo verificativo el 25 de mayo de 2022, definió el principio en comento como un mecanismo de acceso al poder. Se trata, a su juicio, de un sistema electoral bastante utilizado especialmente en México que es un sistema mixto, donde por un lado existen 300 distritos uninominales que son de mayoría relativa y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional basado en 5 circunscripciones; en cada circunscripción se organizan listas de 40 por cada partido político y se utilizan criterios de resto mayor y cociente natural (Zárate 2022).

Asimismo, considera que se trata de un mecanismo de acceso para representar fundamentalmente a minorías y, además, un vehículo institucional por el que se garantiza una representación de la pluralidad de una sociedad determinada que, a la vez, además, es un mecanismo de estabilidad política e institucional de la misma sociedad (Zárate 2022).

Como se advierte de las definiciones anteriores, el principio de representación proporcional constituye una modalidad o tipo de sistema electoral que tiene la finalidad de garantizar que la votación ciudadana se refleje lo más exactamente posible en la integración de los órganos representativos y que ha propiciado el acceso a dichos espacios a fuerzas políticas minoritarias.

En los sistemas de proporcionalidad pura, los partidos políticos obtienen el porcentaje de escaños que corresponde a su porcentaje de votación. En sistemas mixtos, como el mexicano, existe un componente mayoritario, de conformidad con el cual una porción de los escaños disponibles se asigna a quienes obtienen el mayor número de votos en su demarcación, mientras que los escaños restantes se asignan de acuerdo a la proporción de votación alcanzada, lo que permite que otras fuerzas políticas, si bien no obtuvieron triunfos de mayoría, puedan acceder a escaños, propiciando así la integración plural del órgano parlamentario, atendiendo a la diversidad de la sociedad.

Ahora bien, la aplicación de la fórmula que se establezca para la asignación de escaños de representación proporcional reviste, además, una importancia total para el sistema político, pues de la aplicación de la misma o el procedimiento que se determine para tal finalidad se pueden generar mayorías ficticias o sobrerrepresentación, es decir, que se asigne un mayor número de escaños al que realmente correspondería al partido político de que se trate, aspecto que, como se refirió con anterioridad, se ve influido por diversos factores, como el tamaño del propio órgano parlamentario.

Otro efecto que puede llegar a presentarse es la subrepresentación, es decir, que una fuerza política obtenga un número de escaños inferior al porcentaje de votación obtenido, por lo que la asignación de escaños constituye un procedimiento que implica, a la vez, una gran responsabilidad

por parte del órgano aplicador en el que se deben verificar, primero, el cumplimiento de requisitos para tener derecho a la asignación de escaños; no ubicarse en los límites o umbrales que determine la ley y garantizar que la asignación de escaños se ajuste o sea el reflejo más exacto posible de la votación ciudadana, aunado a que, como se ha venido señalando, se dé cumplimiento a las acciones afirmativas o cuotas que, en su caso, se hubieran establecido.

Otro aspecto importante a destacar es que si bien la representación proporcional es reciente en nuestro país, existen antecedentes de elección indirecta y proporcional de legisladores, como lo refiere puntualmente Solorio Almazán cuando expone que

Durante el siglo XIX se estableció un sistema de elección indirecta (en tercer grado, la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812 y el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia; y en primer grado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857), y tenía a la población como base de la representación nacional. En caso de que un territorio o estado tuviera una población menor al legalmente requerido (originalmente era de 20,000 y después pasó a 40,000) tenía derecho a nombrar un diputado. Los estados reglamentaban las elecciones (facultad de legislar en materia electoral) conforme a los principios que se establecían constitucionalmente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 señaló un sistema de elección directa en los términos que dispusiera la ley electoral. Se elegía un diputado propietario por cada 60,000 habitantes o por una fracción excedente de 20,000 (el estado o territorio que tuviera un número menor nombraba un diputado) (Solorio 2010, 12-3).

Es importante no perder de vista, asimismo, que el desarrollo e implementación del principio de representación proporcional en México e, incluso, su antecedente directo, la figura de diputados de partido se generó en el contexto de un régimen de partido hegemónico en el que si bien existían partidos políticos de oposición, eran minoritarios aunado a que no existían suficientes cauces de participación y acceso a los cargos representativos, por lo que la presión de fuerzas políticas y, destacadamente, la ciudadanía, lograron que se llevaran a cabo las reformas atinentes para diseñar un mecanismo que permitiera, por una parte, preservar las mayorías que garantizaban al régimen la aprobación de iniciativas y reformas presentadas primordialmente por el Ejecutivo federal, se abrieran canales para que esas fuerzas políticas minoritarias pudieran tener vías de acceso a los órganos representativos, generando así mayor pluralidad en el Congreso de la Unión. Tema que se analiza en este mismo capítulo, más adelante.

1.1.4.1 Caso mexicano

Los conceptos y categorías hasta ahora expuestos perderían sentido si no se toma conciencia de su importancia e incidencia en su operación práctica. Es decir, su sola exposición teórica a ningún resultado conduciría si no se les aprecia en la práctica, en cuanto a su

implementación y funcionamiento. Por ejemplo, de forma específica, cuál es la forma de gobierno en nuestro país; cuáles son los sistemas electoral y de partidos políticos y, de manera destacada, cómo ha operado la representación proporcional en el país.

Para dar respuesta a los planteamientos anteriores, se parte de la base que el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (CPEUM, Artículo 40, 2021).

De dicho precepto se desprenden diversos elementos, que se analizan a continuación:

En cuanto a la forma de gobierno, el precepto citado establece que México es una república, lo que alude a la renovación periódica de los cargos de poder mediante el voto popular. En efecto, su duración está delimitada a un período específico que, dependiendo de cada Estado y sus características, puede prorrogarse por un lapso determinado en norma, o no.

En nuestro país, por ejemplo, desde la reforma político electoral de 2014 se encuentra permitida la elección consecutiva de diputados federales hasta por cuatro períodos que, cabe señalar, fue instrumentada por primera vez en el proceso electoral 2020-2021, y para senadores hay elección consecutiva hasta por dos períodos, dando un máximo de doce años en ambos casos. Asimismo, se prevé la reelección para distintos cargos electivos en el ámbito local. Sin embargo, aún continúa restringida la reelección para el caso del Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas (CPEUM, Artículos 59, 116, fracción I y 122, fracción III, 2014).

Dicha república, señala el precepto, es de carácter representativo, democrático, laico y federal. Por lo que se refiere a la representatividad, ésta consiste, por una parte, en que la ciudadanía elige gobernantes y representantes para tales fines, mediante voto popular en elecciones libres y auténticas. Por otro lado, dicho concepto tiene que ver con quiénes tienen derecho a votar, pues si bien es cierto que el texto de la norma fundamental alude al “pueblo”, es decir, el *demos* o la comunidad política con ese derecho, lo cierto es que este concepto ha tenido alcances diversos a lo largo de la historia. Tan solo en el caso de nuestro país, antes sólo tenían derecho a votar los varones que acreditaran contar con determinado patrimonio, posteriormente se incorporó el derecho de voto de las mujeres y hoy, aunque el derecho se ha ampliado a prácticamente toda la población que cumple los requisitos para ello, aún existen segmentos que no ejercen su derecho a cabalidad

o de manera óptima, lo que constituye un área de oportunidad en cuanto a la universalidad del voto y el carácter representativo del Estado mexicano que ahora se analiza.

Ahora bien, para materializar la representatividad del Estado mexicano, se ha dispuesto que la elección de diputados sea mixta, atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

Para la elección de diputados de mayoría, el territorio nacional se ha dividido en 300 demarcaciones denominadas distritos electorales uninominales, en cada uno de los cuales se elegirá un diputado. Dichas demarcaciones se determinan en función de la densidad demográfica, procurando que tengan aproximadamente la misma población. Esa es la razón por la que dichas demarcaciones son actualizadas con frecuencia, atendiendo a la movilidad de población registrada en los censos de población.

Para los 200 diputados de representación proporcional, el territorio nacional también se encuentra dividido en cinco regiones denominadas circunscripciones plurinominales, en cada una de las cuales cada fuerza política postulará una lista de hasta 40 fórmulas de candidatos. La asignación de escaños se determinará por circunscripción atendiendo a la votación obtenida en cada una de ellas y con los criterios previstos en la normatividad.

Lo anterior, sin menoscabo de lo que al respecto establecen las constituciones locales y la legislación secundaria respecto de los Congresos o legislaturas de los estados, que han dispuesto múltiples mecanismos de asignación y criterios, en aras de promover mayor inclusión y salvaguardar la autenticidad del voto ciudadano.

Por su parte, la democracia, en estrecha relación con la naturaleza representativa de la república mexicana, alude a que toda la ciudadanía, sin mayores restricciones que las expresamente previstas en la Constitución y las leyes, cuenta con derecho al voto, el cual debe ser universal, libre, secreto y directo. Dicha democracia es analizada doctrinalmente desde dos vertientes.

Por una parte, la denominada democracia procedimental, que alude al conjunto de normas, instituciones y procedimientos con arreglo a los cuales se lleva a cabo la contienda por los cargos de poder público; por otro lado se encuentra la denominada democracia sustantiva que implica que la democracia va más allá del ámbito electoral y tiene que ver con la calidad de vida general, la cual se ve influida por las decisiones y el desempeño de los órganos y autoridades electos y se refleja en distintas vertientes, como el ejercicio de derechos y libertades; los equilibrios y contrapesos entre

órganos y Poderes públicos, así como mecanismos de control del poder; así como su expresión en aspectos como el desarrollo social, económico, político y cultural de la población, entre otros aspectos, en términos de lo preceptuado por el artículo 3 constitucional.

En este orden, si bien es incontrovertible la importancia de las instituciones electorales para la consecución de una democracia plena y auténtica, lo cierto es que la democracia no se agota en las mismas, sino que éstas apenas son un componente, cierto, de gran relevancia, pero la democracia se refleja en otros ámbitos como los grados de desarrollo económico, social cultural del país, el grado de inclusión de todos los individuos y sectores de población; la plena igualdad entre individuos, el ejercicio de libertades y los mecanismos de control del poder, entre otros. Aspectos que, cabe señalarlo, constituyen elementos de evaluación de la calidad de una democracia, según se ha expuesto con anterioridad.

En este orden, la democracia permea a aspectos de diversa índole y al desarrollo integral del individuo en su relación con su entorno y la sociedad y es un régimen en el que se han diseñado e implementado normas, órganos, instituciones y procedimientos para garantizar la tutela y potenciación de los derechos de los individuos en un marco de igualdad de oportunidades y de desarrollo integral.

El sistema federal, por su parte, alude a una división territorial y a la existencia de entidades federativas dotadas de autonomía respecto de otras y del gobierno federal; además, hace referencia a un sistema de división de atribuciones y competencias entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, sin menoscabo de que existen ámbitos de coordinación en distintos rubros, así como atribuciones concurrentes.

Además de los niveles de gobierno federal, estatal y municipal existe uno adicional, el denominado nacional o total, que resulta aplicable a las entidades federativas y al ámbito federal de manera simultánea porque integra ambos tipos de sistemas parciales en un orden jurídico único:

De acuerdo con José Ramón Cossío, “la mera existencia de diversos órdenes no basta para integrarlos en un orden normativo pues [...] en todo sistema federal es necesario una constitución u orden jurídico total que determine la validez común de tales órdenes parciales y los integre unitariamente. De no existir ese orden total, sería preciso concluir que los distintos órdenes parciales no forman parte del mismo sistema normativo sino, posiblemente, que cada uno de ellos deba ser considerado por separado” (Cossío 2006, 973).

A través del sistema federal se preserva la división territorial de las entidades federativas, pero también dispone normas, órganos e instituciones para evitar que los órganos de poder se concentren en algún órgano o persona, garantizando así un sistema de equilibrios y contrapesos que, a la vez, impiden que un órgano o Poder incurra en excesos en detrimento de la población o del ámbito competencial de los otros Poderes, para lo cual se cuenta con distintos instrumentos jurídicos que tienen la finalidad última de garantizar la división de Poderes y la supremacía constitucional.

En cuanto a la laicidad, ésta consiste en la no intervención de algún culto religioso en asuntos de órganos del Estado; es decir, si bien el artículo 4 constitucional prevé la libertad de cultos, no existe alguno de carácter oficial o que tenga injerencia en las decisiones u órganos públicos.

Ahora bien, el precepto en estudio es categórico al determinar que la forma de gobierno descrita es voluntad del pueblo de México. No pasa desapercibido que el artículo 39 de la propia Norma Fundamental del país establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.

El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (CPEUM, Artículo 39, 2023). Es decir, originariamente el titular de la soberanía es el pueblo y es voluntad de éste decidir sobre su forma de gobierno, para lo cual se ha dispuesto todo un andamiaje que establece los procedimientos conforme a los cuales el ciudadano puede incidir de manera directa en la gestión, desempeño y evaluación de sus órganos gubernativos y de representación y, más aún, se han venido diseñando e implementando mecanismos para propiciar y fomentar la participación ciudadana, su mayor incidencia en el diseño, elaboración e instrumentación de políticas y programas públicos, así como instituciones y procedimientos para hacer valer los derechos en caso de que éstos sean violentados.

Si bien el depositario de la soberanía es el pueblo, cuando éste determinó sujetarse a un orden jurídico encabezado por una Norma Fundamental o Constitución, de la cual derivaría o emanaría cualquier otra norma, la cual deberá ajustarse a sus previsiones y límites, dicha soberanía fue *cedida* a la referida norma fundamental, y esa es la razón por la que no sólo está investida de supremacía, sino que está blindada de manera tal que el poder no pueda ser concentrado en una sola persona, órgano o grupo; que las previsiones de dicha constitución serán perdurables de manera que si bien es susceptible de reforma, sólo se puede modificar a través de un procedimiento agravado que requiere de órganos especiales y complejos para tal fin, aunado a que existen diversos

instrumentos de control para garantizar la referida supremacía constitucional y evitar los excesos de un gobernante o Poder en detrimento de los otros Poderes y de la sociedad.

En cuanto al sistema electoral y el sistema de partidos políticos en México, éstos se encuentran contemplados en el artículo 41 constitucional; en las Leyes Generales y las leyes de las entidades federativas sobre la materia.

Adicionalmente, se han establecido líneas jurisprudenciales que han propiciado la potenciación de los derechos políticos de varios sectores poblacionales a través de diversos precedentes y criterios, varios de los cuales han sido positivizados en ley e, incluso, se han potenciado los derechos político electorales a través de la tutela de otros principios y derechos que si bien no son de naturaleza estrictamente electoral, guardan relación directa y estrecha con la misma. Varias figuras e instituciones que hoy están vigentes en ley, se han incorporado en virtud de precedentes jurisdiccionales que las establecieron y que, por su relevancia, fueron consideradas por el legislador para incorporarlas a la legislación.

Un componente relevante de los sistemas electoral y de partidos lo constituyen las candidaturas sin partido, que se han erigido en auténticas alternativas políticas para los ciudadanos que no se consideran representados por los partidos políticos y constituyen una forma de participación política de los ciudadanos.

Aun cuando las candidaturas sin partido o independientes se han implementado recientemente, desde inicios del s. XX estuvo en vigor, y después cayeron en desuso en virtud del fortalecimiento de las candidaturas de partido para fortalecer al partido entonces hegemónico, resurgiendo nuevamente a principios del siglo XXI a partir de diversos precedentes jurisdiccionales donde se estableció fehacientemente que si bien no existía monopolio de los partidos políticos para la postulación de candidaturas, la participación política por la vía independiente era un derecho constitucional que requería regulación legal; es decir, resultaba necesario que se emitiera la legislación secundaria respectiva lo que hasta el momento no había ocurrido.

Un caso emblemático del tema lo constituye el juicio ciudadano promovido por el ciudadano Manuel Guillén Monzón, quien en julio de 2001, solicitó al Instituto Electoral local se le registrara como candidato independiente al gobierno de Michoacán. Registro que fue negado por dicha autoridad señalando la falta de norma en la materia.

Al conocer del caso, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó la imposibilidad jurídica de dicho registro, no sólo por la falta de legislación secundaria en la materia, sino además, por las implicaciones que habría en términos de equidad en la contienda, entre otros aspectos.

Finalmente, el órgano jurisdiccional señaló algunos rubros que, a su juicio, debía considerar cualquier reforma o adecuación legal que se hiciera cargo del tema, entre los cuales destacan los siguientes:

Resultaría necesario que en el sistema electoral del Estado de Michoacán, se regulara la participación de candidatos independientes, cuando menos, en los siguientes aspectos que se exponen por vía de ejemplo:

1. Los requisitos que debe reunir un ciudadano para obtener de la autoridad electoral, el registro como candidato independiente, (además de los requisitos de elegibilidad), en los que debe tenerse en cuenta:

- a) Determinada representatividad o apoyo de la ciudadanía, la cual ha de ser considerable, no sólo para evitar la proliferación de candidaturas, sino también para estimar que existen condiciones reales de competencia respecto de los candidatos de partidos políticos;
- b) Una organización, aunque fuera eventual, para el único fin de contender y ejecutar adecuadamente el cargo para el cual se postula, de llegar a obtenerlo;
- c) Contar con un programa o plataforma política.
- d) Alguna declaración de principios; la obligación de no someterse a acuerdo alguno por el que se subordine a alguna organización internacional o lo haga depender de entidades políticas extranjeras; el deber de no solicitar y rechazar todo apoyo de entidades u organizaciones extranjeras, así como de asociaciones religiosas o iglesias; y el deber de llevar a cabo sus actividades sin violencia, por medios pacíficos y por la vía democrática.
- e) La comprobación de no depender o estar subordinado a alguna organización política extranjera, o religiosa.

2. Los derechos y obligaciones que le correspondan a un candidato independiente dentro del proceso electoral, en los que se podrían contar:

- a) Si deben usar o no un distintivo (emblema o colores).
- b) Prerrogativas: uso de medios de comunicación y financiamiento público.
- c) Mantener adecuadamente su organización y sus recursos materiales.
- d) Establecer y mantener domicilio para la candidatura y comunicarlo a las autoridades electorales.
- e) Cumplir los acuerdos de tales autoridades.
- f) Dar difusión a su plataforma electoral en determinada forma y periodicidad.
- g) Respetar su declaración de principios, así como los que rigen el proceso electoral.
- h) Permitir auditorías sobre el origen y manejo de sus finanzas, a cargo de la autoridad electoral, etcétera.

3. La forma y medida en que tendría acceso a los medios de comunicación para promover su candidatura, sin afectar los derechos que al respecto tienen los partidos políticos, es decir, tratando de guardar equidad, considerando la naturaleza y funciones de los partidos políticos y, a su vez, la condición o posición que ha de guardar el candidato independiente en relación con ellos.

4. Su financiamiento; tomando en consideración si puede ser público o privado, en qué monto, cómo debe aplicarlo; si se le va a establecer un tope de gastos y en qué medida. Todo esto, tratando de guardar equidad con el derecho que al efecto tienen los partidos políticos.

5. Finalmente, cuáles reglas se van a adoptar para la fiscalización sobre el origen y aplicación de sus recursos, por la autoridad electoral.

Tales regulaciones estarían orientadas a hacer posible la contienda electoral, con la participación, también, de los candidatos independientes, en condiciones de equidad y respeto a los demás principios rectores de todo proceso elector (SUP-JDC-037/2021, 200-3).

Otro caso emblemático en el tema que ahora nos ocupa lo constituye la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con motivo de la controversia formulada por Jorge G. Castañeda contra la negativa de la autoridad administrativa electoral federal mexicana de registrarlo como candidato a la presidencia de la República.

El asunto en comento resulta relevante para la construcción del sistema de partidos y la consolidación de las instituciones electorales, pues si bien la pretensión formulada por el ciudadano no prosperó, la cadena impugnativa promovida puso de manifiesto diversas deficiencias que en ese momento enfrentaba el orden jurídico en la regulación de candidaturas independientes o sin partido, como a continuación se expone:

El ciudadano solicitó ser registrado como candidato independiente a la presidencia de la República; sin embargo, su solicitud fue rechazada por la autoridad electoral por dos razones fundamentales: la extemporaneidad de la petición, así como la falta de un marco normativo que previera dicha modalidad de participación política.

Inconforme con tal determinación, el ciudadano promovió juicio de amparo para controvertir, no la negativa de la autoridad electoral, sino el precepto legal que establecía la postulación de candidaturas por parte de partidos políticos. Dicho juicio fue originalmente desechado por versar sobre la materia electoral, determinación que fue ratificada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN 2005), ante lo cual el ciudadano acudió a la jurisdicción internacional, órgano que determinó que el Estado mexicano debía adecuar su orden jurídico para establecer un medio de defensa idóneo para que el ciudadano tuviera pleno acceso a la justicia en materia electoral (CIDH 2008).

Es importante señalar, en este punto, que una de las deficiencias más relevantes puestas de manifiesto por el caso que ahora se refiere tiene que ver, justamente, con que el ciudadano se encontraba en pleno estado de indefensión ante casos semejantes, pues por una parte, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano no era idóneo para controvertir normas y lograr un efecto restitutorio, pues en ese entonces el Tribunal Electoral carecía de atribuciones al respecto. Por lo que se refiere al juicio de amparo, éste es improcedente contra actos y leyes en materia electoral y, respecto de la Acción de Inconstitucionalidad, si bien permitía

controvertir leyes electorales por su posible contravención al texto constitucional, el ciudadano no estaba legitimado para promoverla.

Así, dicho caso ha resultado un parteaguas no sólo para la adecuación del marco normativo para ajustarse a la realidad social sino porque ha sido un factor de fortalecimiento y potenciación de derechos político electorales y que, más adelante, se traduciría en legislación específica para contemplar esta modalidad de participación ciudadana y ejercicio del derecho fundamental a ser votado para cargos de elección popular.

No pasa inadvertido, además, que las candidaturas independientes constituyen una figura con alto potencial, además de ser una forma de participación e incidencia en la vida política, que aún se encuentra en proceso de desarrollo y consolidación en cuanto a sus requisitos de procedibilidad, procedimientos de registro, apoyos para su operación, entre otros aspectos que aún son considerados por algunos doctrinarios como excesivos y gravosos y, en este sentido, como disuasorios e inhibitorios de la participación ciudadana bajo esta modalidad.

En suma, las candidaturas independientes o sin partido, si bien requieren mayor desarrollo, perfeccionamiento y consolidación, hoy en día ya contribuyen de forma relevante a la democracia de nuestro país.

1.1.5 Partidocracia

Otro concepto que guarda estrecha relación con el tema que nos ocupa es el de la partidocracia, término que recientemente ha venido desarrollando la doctrina especializada para hacer referencia a dos fenómenos o distorsiones que se observan en los sistemas de partidos políticos.

Por una parte, la desvinculación entre partidos políticos y sus militantes y simpatizantes, así como con la ciudadanía en general, de manera que éstos son relegados o excluidos de los procesos de toma de decisiones del partido político, como la definición de candidaturas, por ejemplo, recayendo dichas determinaciones en una cúpula o élite que concentra las deliberaciones y decisiones del partido político, haciendo nugatorio, incluso, el derecho de la militancia y la ciudadanía en general a manifestar sus opiniones y puntos de vista.

Por otro lado, se hace referencia, asimismo, a que dicha minoría controla, asimismo, la gestión de los servidores públicos que acceden al cargo a través de una postulación por parte del partido político, de manera tal que es esa minoría la que determina las decisiones que se habrán de

tomar al interior del órgano de que se trate en torno a determinado tema, minimizando la facultad y la capacidad de dichos funcionarios para deliberar el tema, negociar y construir acuerdos con el resto de fuerzas políticas en torno al asunto de que se trate, como la aprobación de una ley, política o programa que surtirá efectos generales entre la población.

Al respecto, Rodrigo Borja define este término como

el régimen en el cual los partidos son los que toman las más importantes decisiones de la vida política estatal, desde el lanzamiento de los candidatos a los cargos electivos hasta el control de los elegidos y el sometimiento de ellos a la disciplina partidista en el ejercicio de sus funciones públicas.

[...]

El poder y la influencia de los partidos, bajo un régimen “partidocrático”, se manifiestan de diversa manera: como facultad partidista de imponer candidatos por quienes los electores se ven precisados a votar; como imposición disciplinaria sobre los diputados y funcionarios públicos pertenecientes a las filas del partido, de modo que las decisiones no las toman éstos sino la dirigencia partidista; como limitación de la libertad de los afiliados para expresar públicamente sus opiniones discrepantes o contrarias a las del partido.

[...]

La contravención a estas normas puede dar lugar a sanciones de diferente gravedad contra los infractores —recriminación, suspensión de derechos, destitución de funciones o expulsión de las filas partidistas—, tras un sumario juicio por el tribunal de disciplina (Borja 2023).

Como puede apreciarse de la cita que antecede, la característica fundamental de la partidocracia radica en que el partido político pierde su sentido social y se desvincula de la ciudadanía, en virtud de que las decisiones partidistas e, incluso, de los servidores públicos emanados de sus filas, son cooptados por una minoría dirigente.

Sobre el tema, el Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos, A. C., analiza que la partidocracia constituye un debilitamiento de la actividad parlamentaria, atento a los siguientes elementos:

- a) Los representantes independientes desaparecen, lo mismo que los partidos pequeños en beneficio de los más poderosos, con lo cual se disminuye la representatividad parlamentaria.
- b) La designación de los candidatos se hace con criterios y razones ajenos a los intereses de los electores conforme a una estrategia general de los partidos, o a los intereses de sus dirigentes, y este alejamiento del electorado reduce también la representatividad de los órganos parlamentarios.
- c) La clase política se depauperiza en beneficio de los líderes partidistas efectivos y potenciales, porque las candidaturas ya no pueden reclutarse de entre las grandes personalidades sino entre los fieles ejecutores de las consignas del partido, a los cuales lo que se les pide no es capacidad creadora sino disciplina, no energía sino ductibilidad. Los hombres se vuelven intercambiables e ideológicamente estandarizados. Ya no se vota por los candidatos sino por los partidos. La política se burocratiza.
- d) Mientras la democracia supone que mediante la confrontación de información y argumentaciones contradictorias en el debate parlamentario se puede llegar a la verdad, a la

razón y al convencimiento, en la partidocracia el legislador se deshumaniza: no tiene que razonar porque vota por consigna partidista, aun en contra de su propio criterio y de su conciencia; es incapaz de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral de tomar libremente sus decisiones y de adoptar actitudes discrepantes respecto de los partidos y de las fracciones; ya no es más un parlamentario sino un portavoz, que de ser cabeza pensante pasa a ser un voto a la hora de los escrutinios; su obligación fundamental se reduce a ocupar su escaño en el momento de la votación.

Así, las oligarquías partidistas llegan a asumir la soberanía efectiva y vacían de todo poder real y efectivo a los parlamentos. Institucionalmente, más que separación, se tiende a la confusión de poderes, pues todos dependen de la partidocracia (INEP 2023).

La relevancia del concepto para el tema que nos ocupa no es menor. Radica en que la minoría dirigente es la que decide no sólo la postulación de determinadas personas a un cargo e integra las listas de candidaturas que serán sometidas a votación de la ciudadanía sino además, una vez en el cargo, la élite que controla al partido político también toma las decisiones inherentes al ámbito público, a través de mecanismos de disciplina partidista.

Dicho fenómeno se ha observado de manera frecuente en nuestro país pues, como lo analiza Trujillo Bolio a propósito del proceso electoral concurrente de 2009, “no se observa en ninguno de los partidos contendientes, procedimientos transparentes para elegir entre sus militantes o simpatizantes a ciudadanos con experiencia política para asumir un cargo de elección popular. Lo que en el panorama electoral se observó más bien, es que entre las cúpulas de poder de todos los partidos políticos mexicanos se dieron decisiones unilaterales para la seleccionar candidatos a gobernadores, diputados federales, presidentes municipales, delegados capitalinos y diputados locales que contendieron en las llamadas elecciones intermedias” (Trujillo 2009, 76-7). Y es un problema que, a la fecha, se continúa presentando en la definición de candidaturas a los distintos cargos electivos en el país.

Dadas las implicaciones y efectos de la partidocracia en la calidad de la representación y de la democracia, se trata de un problema que amerita atención pronta y expedita ante lo cual, la doctrina especializada ha formulado propuestas en el sentido de fortalecer la democracia interna de los partidos políticos para generar mayores cauces de participación e involucramiento de la militancia y la ciudadanía en general; fortalecer los mecanismos de profesionalización en el servicio público, particularmente en el ámbito parlamentario de manera que se reduzca la discrecionalidad de la dirigencia o élite partidista, así como mecanismos de evaluación de la gestión pública y, desde luego, el fortalecimiento de la participación ciudadana, entre otras (Cfr. INEP 2023).

1.1.6 Cartelización de los partidos políticos

De manera semejante al concepto anterior, la cartelización de los partidos políticos constituye una distorsión de los sistemas de partidos políticos que consiste, esencialmente, en que los partidos políticos participan en los procesos electorales para obtener cargos de poder público, pero dejan de fungir como intermediarios entre la sociedad y el Estado, volviéndose más agentes del propio Estado.

Al respecto, Katz y Mair han expuesto que

La democracia es sinónimo de la capacidad de los votantes de elegir entre un menú de partidos políticos, que a su vez reclaman el derecho a ocupar cargos públicos en función de los votos que reciben. Los partidos políticos son alianzas de profesionales, no asociaciones de ciudadanos, y los votantes eligen y deben elegir en función de las “cualificaciones” y la capacidad de gestión, más que de las propuestas políticas.

[...]

Los partidos y las elecciones permiten la renovación pacífica del liderazgo político y del gobierno, aunque confirmen en gran medida las decisiones tomadas en otro lugar. Incluso si las consecuencias para la política o el bienestar de los políticos individuales son mínimas, las elecciones proporcionan información al gobierno sobre los niveles generales de satisfacción popular. Aunque la forma de la competición electoral se mantiene, en el fondo se convierte en una competición sobre la capacidad de gestión más que sobre las políticas alternativas, lo que de hecho convierte a todos los partidos potencialmente gobernantes en portavoces y defensores de las políticas del Estado.

[...]

Pero dicho así, los partidos se convierten colectivamente en agentes del Estado, realizando una serie de servicios para este a cambio de apoyo financiero (subvenciones financieras directas tanto a los aparatos centrales de los partidos como a los partidos en cargos públicos, provisión en especie, tiempo en los medios de comunicación, etc.) (Katz y Mair 2022, 270-2).

Como se advierte, la característica fundamental de la cartelización de los partidos y la relación que guarda con el tema que nos ocupa consiste en la desvinculación del partido con la ciudadanía, de manera que el partido político opta por ser agente del Estado a cambio de determinados beneficios como las distintas prerrogativas, formando una minoría profesional, lo que pudiera apreciarse como positivo, pero que excluye al resto de la ciudadanía, la que se limita a emitir su voto no por candidatos o propuestas, sino por esta nueva clase gobernante que se viene fortaleciendo.

A mayor abundamiento, Víctor Hugo Martínez ha señalado los efectos o implicaciones de la cartelización, al interior de los partidos políticos:

a) Devaluación del valor y recursos que la militancia aporta al partido, en razón asimismo de la práctica de campañas electorales intensivas en capital y medios tecnológicos más eficaces y en algún sentido “menos costosos” que el trabajo de los afiliados.

b) La conversión del partido en un equipo de líderes profesionales. El partido son sus líderes, llegan con mucho exceso a afirma los autores.

Su figura sería así la de una estratagema con autonomía de los líderes nacionales. Las bases locales del partido tolerarían ese arreglo por disfrutar también de autonomía en sus propios espacios.

c) El avance de prácticas de democracia interna que, paradójicamente, reforzarían el aislamiento de los líderes. Establecer el sufragio universal para simpatizantes en general, sean o no miembros, favorecería disminuir las constricciones sobre los líderes. Votaciones mediante métodos indirectos acortarían también la incidencia de los activistas organizados. La recurrencia a encuestas pagadas por teléfono sería una muestra ejemplar de esa disminución del militante y de la rendición de cuentas entre líderes y sus bases (Martínez 2016, 1059-60).

La doctrina también ha considerado que, dado que la cartelización implica, en el fondo, la formación de élites profesionales, sería adecuado asociar el desencanto con la democracia con esta forma de partido, y la desvinculación con la ciudadanía a la que se ha venido haciendo referencia. En todo caso, se trata de una figura que aún resulta novedosa y respecto de la cual es necesario formular mayores estudios exhaustivos y pormenorizados, y en distintos países, habida cuenta que los sistemas de partidos políticos, los sistemas electorales y los regímenes políticos cambian de un lugar a otro en un momento específico.

1.1.7 Crisis de la representación política

Para la comprensión del concepto que nos ocupa, es preciso analizar, en primera instancia, el concepto de representación la cual, en su acepción clásica, alude a un sistema de gobierno consistente en que los ciudadanos eligen a quienes habrán de desempeñar funciones de gobierno y de representación propiamente dichas para que adopten e implementen las acciones y políticas a que haya lugar para conducir el destino del país o Estado de que se trate. En este sentido, el elector deposita su confianza en determinada opción política para que desempeñe dichas funciones y, por otro lado, le autoriza o, más propiamente dicho, le ordena tomar las acciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los fines de bien general de la población (Sauquillo 2012, 112).

Por su parte, autores como Marcos Criado, consideran que la representación cumple dos funciones esenciales: la unificación política, así como la de mediación e integración de intereses sociales fragmentados; sin embargo, la evolución de circunstancias de diversa índole como políticas, económicas o sociales provocan transformaciones y evidencian limitaciones, lo que genera que la representación sea incapaz de alcanzar dicha unificación política y de integrar armónicamente el mosaico social de intereses sin exclusiones conflictivas (*Cfr.* Criado 2012, 80-1).

Ahora bien, históricamente, y luego de un largo y complejo proceso evolutivo, la integración de los órganos de representación se ha dado a partir del voto que se otorga a los partidos políticos;

sin embargo, la doctrina especializada ha advertido que éstos han dejado de responder de forma exacta a los intereses de la población en general y que han surgido nuevos cauces a través de los cuales la ciudadanía logra participar e incidir en la gestión pública, ya sea para llevar a cabo actividades de escrutinio o evaluación a la gestión gubernamental o representativa, ya sea para involucrarse de manera más cercana y directa a procesos deliberativos y de toma de decisiones de cuestiones públicas o de interés general.

En este sentido, Estrada Rodríguez señala que los partidos ya no tienen el monopolio de la representación y, en cambio, la sociedad civil organizada ha encontrado nuevas formas de participación incorporando demandas a la agenda pública a fin de contribuir en la calidad de la democracia. Así, el autor en cita menciona que hoy en día la discusión sobre el tema radica en la actuación de los representantes y las instituciones y el grado de cumplimiento de sus propósitos para alcanzar legitimidad y el bienestar general (Estrada 2012, 39-42).

De acuerdo con el mismo autor, hay una imprecisión cuando se afirma que la representación política se presenta en cuanto al alcance del mandato que se genera con el voto ciudadano, pues si bien por el propio sistema electoral que predominó durante los siglos XVIII e, incluso, parte del XIX se generaba un mandato imperativo, por cuanto a que el representante quedaba sujeto a las determinaciones del electorado de la demarcación en virtud de la cual accedió al cargo, hoy en día no es así, dicho mandato imperativo no existe y, en cambio, se está ante un mandato libre que implica que, al acceder al cargo, el representante no lo es únicamente del electorado que le otorgó su confianza, sino de la nación.

A ello debe agregarse, además, que en diversos casos el representante intenta privilegiar, al menos teóricamente, los intereses de la nación, pero en realidad actúa a favor de intereses partidistas, lo que privilegia los intereses de la élite de dicha organización política, haciendo de lado los de la población general, aunado al hecho de que no existe una sanción prevista para este proceder, dejando al ciudadano en estado de indefensión (Estrada 2012, 43-50), a pesar de que últimamente se han venido diseñando e implementando mecanismos que, como la elección consecutiva y la revocación de mandato, permiten al ciudadano evaluar la gestión y, en su caso, sancionar el mal desempeño del funcionario de que se trate, aunque definitivamente se trata de figuras que aún deben consolidarse en cuanto a su regulación y operación.

Por otro lado, si bien la doctrina especializada parece coincidir en el distanciamiento entre partidos políticos y los representantes y gobernantes emanados de sus filas con los ciudadanos, esta circunstancia se atribuye a diversos factores. A juicio del autor en cita, uno de ellos es que el

representante no conoce las necesidades, exigencias o expectativas reales del representado y, en contraparte, los ciudadanos carecen de vías o cauces para hacer llegar sus propuestas o intereses, lo que genera lo que se ha denominado “democracia delegativa” consistente en que se hace creer al ciudadano que queda eximido del involucramiento en los grandes temas nacionales, ya que los representantes lo harán por él y éste se conforma con las acciones que se emprendan y las acepta, a pesar de que le resulten perjudiciales. (Estrada 2012, 51-2).

En el mismo sentido se ha pronunciado Hernández de Gante, quien considera que el ciudadano influye en las políticas públicas y en la representación es el juicio retrospectivo, ya que “al emitir un nuevo voto evalúan las acciones pasadas del representante y/o de su partido político, teniendo en sus manos la fuerza de apoyar o rechazar al nuevo candidato” (Hernández 2015, 176).

Aunado a que la representación, en el contexto de las democracias contemporáneas entre cuyos componentes fundamentales se encuentra la universalidad de la comunidad política, *demos*, enfrenta hoy en día crisis que se manifiestan en distintas vertientes, como el debilitamiento o deterioro de la confianza hacia los partidos políticos e instituciones; el perfil y el comportamiento de los representantes en el desempeño de su cargo, así como otros fenómenos como el transfuguismo, que generan distorsiones en la integración de la representación derivada del voto ciudadano expresado en las urnas (Hernández 2015, 177-81).

Otro factor que la doctrina especializada ha identificado como aspecto relevante en la crisis de la representación lo constituye el tipo de Congreso con que se cuente que, en términos de lo expuesto por Patrón y Pérez, pueden ser reactivos o proactivos dependiendo de la intervención gubernamental y del papel de la oposición en el desempeño parlamentario.

A juicio de estos autores, se estará ante un Congreso reactivo cuando el partido en el gobierno alcanza la mayoría absoluta, mientras que será proactivo cuando no ocurre así, lo que coloca al Congreso y, específicamente, a las fuerzas políticas de oposición en un papel determinante para el impulso o no de determinadas iniciativas o proyectos (Patrón y Pérez, 2012, 11-2).

No se debe perder de vista, asimismo, que actualmente, en nuestro país, la oposición pareciera no ser consciente de su poder real de incidencia, pues estarían pasando por alto que su condición no implica oponerse o rechazar toda iniciativa que no provenga de sus legisladores, sino exigir mejores resultados y contribuir a la mejora de la producción legislativa y, en sentido amplio, de la gestión pública cuyos resultados surtirán efectos en la población en general.

Al respecto, Mora-Donatto ha señalado que la oposición cumple tres finalidades fundamentales: a) la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores sociales que no se hallen representados en el gobierno; b) el control del gobierno, es decir, el poder ejercitar una influencia en el mismo persuadiendo, disuadiendo o impidiendo la adopción de decisiones; c) el ofrecimiento de una alternativa, que dentro de la continuidad del sistema, permita asumir el cambio político (Mora-Donatto 2010, 129).

No obstante la problemática descrita, hay autores que plantean que ésta es susceptible de corrección y mejora.

A manera de ejemplo, Francisco Reveles considera que la crisis de la representación es susceptible de corrección a través de la potenciación de mecanismos de democracia directa para reforzar el vínculo entre representantes y los ciudadanos, de manera que el representante no se separe del interés de los ciudadanos y éstos no perciban un distanciamiento o ruptura (Cfr. Reveles 2017, 15-7).

Aunado a lo anterior, no debe perderse de vista, de acuerdo con el autor en cita, que la democracia no se agota en la elección, sino que debe haber involucramiento en todo momento de la gestión. Figuras como la iniciativa ciudadana, la consulta popular o las candidaturas independientes o sin partido, así como los plebiscitos permitirían contribuir a revertir la problemática actual, pues a su juicio, fomentarían el involucramiento ciudadano en todo momento de la gestión del representante o gobernante y contribuirían a la mejora de la producción legislativa por cuanto a que se abrirían cauces para recabar las necesidades y exigencias de la población (Reveles 2017, 18-28).

No debe pasar desapercibido, sin embargo, que si bien dichos mecanismos contribuyen al involucramiento ciudadano en la gestión pública, a pesar de que se han emitido ordenamientos específicos para potenciarlos, los mismos no han alcanzado incidencia suficiente, lo que se atribuye en gran medida a la actuación negligente de los propios representantes y gobernantes que desvirtúa la naturaleza de los procesos, y eso inhibe y disuade la participación ciudadana

Con lo hasta ahora expuesto es posible afirmar que la crisis de la representación política hace referencia, por un lado, al debilitamiento o fractura del vínculo entre partidos políticos y sus representantes con los ciudadanos por cuanto a que, ante la falta de un mandato categórico, los partidos y representantes atienden agendas particulares que distan de manera significativa de las

necesidades reales de la sociedad y, por otro lado, a la indiferencia y apatía del ciudadano hacia los asuntos públicos.

Dado dicho distanciamiento, se vulnera de manera significativa la calidad de la democracia en el país, en la medida en que ésta constituye un proceso continuo y permanente que exige la necesaria coordinación y comunicación entre representantes y sociedad en distintos niveles: tanto por la emisión de normas que tendrán efectos generales en la población, como en la necesaria proximidad que permita a los órganos parlamentarios conocer, de primera mano, las necesidades sociales para que su actuación se oriente a la atención de las mismas.

Pero más aún, si bien se han diseñado mecanismos de participación e involucramiento ciudadano en la gestión pública, éstos por sí solos resultan insuficientes y deben venir aparejados de otros instrumentos que coadyuven a revertir la apatía y desafección por parte del ciudadano, no sólo porque es la ciudadanía la que tiene a su cargo, a través del voto, la integración de los órganos representativos y gubernamentales, sino además, porque cuenta con importantes vías de escrutinio, vigilancia y evaluación que no están siendo aprovechados ni utilizados en su verdadera dimensión.

Justo esa combinación de desafección ante los asuntos públicos y desvinculación o distanciamiento de partidos políticos y funcionarios y la ciudadanía ha sido un factor relevante para el surgimiento de otras vicisitudes para la integración de los órganos de representación que van desde una baja participación ciudadana y la subsistente desafección hacia los asuntos públicos, así como lastres u obstáculos al ejercicio de derechos políticos. Circunstancia que aunque se ha venido corrigiendo y superando de manera paulatina, hoy en día subsisten retos y áreas de oportunidad para lograr una democracia plena, entre cuyos componentes se encuentra la adecuada integración de los órganos de representación; el ejercicio de derechos y libertades, y los mecanismos de control al ejercicio del poder, como ya se refirió con anterioridad.

1.2 Marco Histórico

Una vez expuestos los conceptos y categorías que se consideran inherentes y relevantes para el objeto de estudio, y a reserva de llevar a cabo el estudio correspondiente a detalle en el capítulo subsecuente, resulta necesario exponer brevemente el marco histórico de la investigación que se lleva a cabo el cual se define, según se analizó en la parte inicial de este capítulo, en la descripción de la evolución histórica de la figura o institución materia de análisis, es decir, cómo surge y cómo ha evolucionado hasta su configuración actual.

Si bien la evolución y desarrollo de la implementación del principio de representación proporcional en nuestro país serán analizados a detalle en el capítulo siguiente, a continuación se refieren de manera general las grandes reformas que han dado lugar a la positivización de este principio como componente del sistema electoral y mecanismo de asignación de escaños, las distintas reformas que se han llevado a cabo para adecuar su implementación, así como las fórmulas y criterios para la asignación de escaños, hasta su configuración actual, en la que ya no se limita estrictamente al reparto de diputaciones por el referido principio, sino que ha devenido, como también se analiza con posterioridad, en un factor determinante para la materialización y concreción de diversas acciones afirmativas a favor de grupos o sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad pero, a la vez, enfrenta críticas e, incluso, propuestas que plantean su reducción e, incluso, su eliminación.

El antecedente directo del principio de representación proporcional se halla en la figura de diputado de partido, implementada a través de la reforma política de 1963, en virtud de la cual se modificaron diversas disposiciones constitucionales que permitieron abrir cauces para que partidos políticos minoritarios tuvieran acceso a espacios de representación.

Adicionalmente, dicha reforma estableció que los partidos políticos que hubieran alcanzado como mínimo el 2.5% de la votación emitida, tendrían derecho a que se les acreditaran, de entre sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio punto porcentual más, de los votos emitidos, y establecía el procedimiento conforme al cual se llevaría a cabo la asignación respectiva (CPEUM, artículo 54, 1963).

Respecto de esta importante reforma, Leonardo Valdés afirma que la misma

estableció un sistema de miembros adicionales, con el fin de que los partidos minoritarios quedaran representados en la Cámara de Diputados. Las normas que establecía eran relativamente sencillas. La elección de diputados se realizaba en distritos electorales cuyo número dependía del tamaño de la población de cada entidad y en los que se aplicaba el método de mayoría relativa. Los partidos que alcanzaran 20 triunfos o más en las elecciones distritales no tendrían derecho a diputados de partido. Los partidos con menos de 20 victorias distritales tenían derecho a que se les asignaran cinco diputados de partido, si su votación representaba al menos 2.5% de la votación recibida por todos los partidos. Por cada medio punto porcentual que la votación de un partido excediera ese límite inferior, ese partido recibiría un diputado más, hasta que el total de sus diputados, tomando en cuenta triunfos distritales, llegara a 20.

Una vez determinado el número de diputados de minoría que correspondía a cada partido, se asignaban esas diputaciones a sus candidatos en las contiendas distritales que hubieran obtenido los mayores porcentajes de votación.

El tamaño de la Cámara de Diputados dependía, en consecuencia, del número de distritos que correspondían a cada entidad, en función de su población y del porcentaje de votos alcanzado por los partidos minoritarios (Valdés 2017, 103-4).

El siguiente antecedente de la implementación del principio de representación proporcional en nuestro país se observa en la reforma constitucional de 1972, a través de la cual se redujo el porcentaje mínimo de votación para que a un partido político le fueran asignados diputados, pasando de 2.5% a 1.5%, generando que los partidos minoritarios, de manera paulatina, fueran incrementando su representatividad ante el órgano Legislativo (CPEUM, artículo 54, 1972).

Más adelante, en 1977, fue aprobada una importante reforma en materia política electoral que contribuyó de manera relevante al desarrollo democrático del país en virtud de la cual se implementó el principio de representación proporcional para la Cámara de Diputados, determinando que la misma se integraría por 400 miembros, de los cuales 100 serían designados por este principio (CPEUM, artículo 52, 1977).

De acuerdo con Valdés, el método de escrutinio planteado en la referida reforma favoreció sistemáticamente a los partidos con menos de 3% de la votación y mantuvo la sobrerrepresentación del partido mayoritario, mientras que los partidos medianos resultaban castigados en la transformación de votos en curules y, en algunos casos, partidos con menor votación pero mayor concentración de votos en determinada región alcanzaban mayor representación (Valdés 2017, 110).

En 1986 la Constitución General de la República fue modificada nuevamente en este rubro, esta vez para señalar el incremento del número de diputados para quedar en 500, de los cuales 200 serían designados bajo el principio de representación proporcional (CPEUM, artículo 52, 1986).

La siguiente etapa del proceso evolutivo de la implementación del principio de representación proporcional en México fue la reforma política de 1996, que constituyó un importante parteaguas en el sistema electoral no sólo por la exhaustividad de la misma, también por sus alcances y el alto grado de consenso entre las fuerzas políticas, aunado al hecho de que fue el punto de partida para la instauración de autoridades totalmente autónomas e independientes, si bien ya habían sido creadas desde 1990.

En cuanto al tema que nos ocupa, se implementó por primera vez la representación proporcional en el Senado, para establecer que dicho órgano se integraría por 128 legisladores designados por tres criterios fundamentales: 64 de mayoría relativa, a razón de dos por cada entidad federativa; 32 más por el principio de primera minoría, es decir, los candidatos que no resultaron ganadores pero obtuvieron los segundos lugares en cada entidad y 32 más, por el principio de

representación proporcional, considerando el territorio nacional como una única circunscripción (CPEUM, artículo 56, 1996).

La última reforma que se ha llevado a cabo en el tema que nos ocupa es la que tuvo lugar en 2014. A través de la misma no sólo se ajustaron algunos de los factores de la fórmula para la asignación de los escaños; además, se incrementó la votación mínima indispensable para que un partido político tenga derecho a la asignación de escaños de representación proporcional, pasando del 2 al 3% (CPEUM, artículo 54, fracción II, 2014) y se establecieron reglas para la asignación de escaños en caso de coaliciones para evitar mayorías ficticias y sobrerrepresentación excesiva a favor de algunos partidos políticos y en detrimento de otros, garantizando así, además, la estabilidad y permanencia del sistema de partidos políticos en el país.

El proceso evolutivo descrito ha generado que el principio de representación proporcional ya no se limite a propiciar el acceso de fuerzas políticas minoritarias al órgano representativo sino, a pesar de no ser ésta su finalidad, en los últimos años ha devenido un factor relevante para la materialización o concreción de acciones afirmativas de género y a favor de grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, las personas pertenecientes a pueblos originarios o comunidades indígenas, las pertenecientes a la comunidad afroamericana, la población perteneciente a la diversidad sexual, así como la población migrante o residente en el extranjero. Pero también se han evidenciado diversos retos o áreas de oportunidad lo que ha generado que algunos actores políticos y ciudadanos lleguen a cuestionarse sobre la utilidad de este principio y si el mismo amerita una reforma o, incluso, su desaparición del orden jurídico mexicano.

CAPÍTULO 2. EVOLUCIÓN Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO

2.1 Antecedentes legislativos

En el capítulo anterior se refirió de manera sucinta que la implementación del principio de representación proporcional como criterio de asignación de escaños en las Cámaras del Congreso de la Unión en México es resultado de un largo y complejo proceso evolutivo que había tenido por efecto la apertura de cauces institucionales para que fuerzas políticas minoritarias que si bien representaban a amplios sectores de la población, no alcanzaban a ganar escaños de mayoría, lo que les excluía de manera definitiva de la integración de los órganos legislativos.

Expuesto lo anterior, en este capítulo procede analizar de manera pormenorizada los principales antecedentes y aspectos del proceso evolutivo de la implementación del principio de representación proporcional en nuestro país, específicamente en lo referente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, habida cuenta que dichos antecedentes y evolución han resultado determinantes para la configuración actual de los mecanismos de integración de la Cámara, así como en la calidad de la representación y el desempeño de la propia Cámara.

Hasta este momento se ha señalado que previo al principio de representación proporcional, las fuerzas políticas de oposición, a pesar de contar con el respaldo de amplios sectores de población, al no ganar escaños por el principio de mayoría, carecían de cauces efectivos para alcanzar espacios en el órgano parlamentario.

Ello se atribuye, entre otros factores, a que en la época, a mediados del s. XX, se encontraba en proceso de consolidación un sistema de partido hegemónico en el que las fuerzas de oposición eran de carácter eminentemente testimonial y, ocasionalmente, llegaban a alcanzar algunas posiciones, evidentemente sin constituir un contrapeso al régimen entonces vigente, aunado a que el marco normativo vigente, sus órganos e instituciones se encontraban orientados a la prevalencia de ese estado de cosas.

Al respecto, Espinosa Silis explica que

[para comprender] “el sistema de representación proporcional en México es necesario contextualizar la evolución que ha tenido el sistema electoral mexicano a partir de la Constitución de 1917, en la que originalmente se estableció un sistema de elección directa. Durante más de 40 años únicamente existió un sistema de mayoría, sin embargo, ante la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en las elecciones, y la nula posibilidad de

triumfo de la oposición, se tuvo que buscar un mecanismo diferente, que permitiera a otros partidos políticos tener cierta representatividad en el Congreso (Espinosa 2012, 154).

Si bien fue hasta 1963 que se diseñó un mecanismo para que las fuerzas políticas de oposición o minoritarias alcanzaran escaños legislativos y una mayor representación en la Cámara de Diputados a través de un mecanismo en función de la votación obtenida y que se denominó como “diputados de partido”, y que fue hasta 1977 que se implementó el principio de representación proporcional propiamente dicho, ya desde 1949 había sido materia de deliberación parlamentaria la pertinencia o viabilidad de implementar el principio de representación proporcional para la distribución de escaños en la Cámara de Diputados.

Sobre el tema se han pronunciado varios estudiosos, entre ellos, José Fernando Ayala López, quien ha expuesto que

...antes de que el entonces secretario de gobernación, Federico Reyes Heróles, en abril de 1977, anunciara que el presidente López Portillo tenía una histórica propuesta de reforma política en su famoso discurso en Chilpancingo, el Partido Popular (PP), en 1951, ya había esbozado y había llevado al pleno de la discusión en la Cámara de Diputados una propuesta para la implementación de la representación proporcional. Esto con miras a contribuir en la construcción de un relato que incluya el papel jugado por la oposición en la evolución del sistema político-electoral mexicano poniendo de relieve un aspecto poco estudiado de la esfera pública como lo fue la actividad legislativa y parlamentaria, en una época en que se terminaba de moldear el sistema de predominio de un partido político sobre la vida nacional. Dicha iniciativa del PP, como muchas otras provenientes de la oposición entre los decenios de 1940 y 1980, fue desechada debido a la preeminencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la conformación del Poder Legislativo y a que la propuesta no se ajustaba al proyecto de reformas que este instituto estaba promoviendo al inicio de la década de los cincuenta (Ayala 2018, 226-7).

Como lo señala el autor en cita, la propuesta formulada fue rechazada, pues no era compatible con el proceso de desarrollo y consolidación del régimen de partido hegemónico, y pugnaba con su agenda legislativa. En virtud de la relevancia de esta propuesta en la configuración del sistema político electoral mexicano, y para el estudio del tema que nos ocupa, resulta oportuno analizar de manera directa cuáles fueron las consideraciones esgrimidas por el partido promovente, así como las razones de rechazo de la propuesta.

Así, en la sesión que la Cámara de Diputados celebró el 8 de febrero de 1949 se discutió el Dictamen de reformas a la Ley Electoral Federal el cual planteaba la improcedencia de la implementación del del principio de representación proporcional, en los siguientes términos:

...los constituyentes de esos textos pensaron jamás en la representación proporcional; y no porque en aquel entonces no estuviera ya en vigor en algunos países del mundo, sino simplemente porque conocedores de la realidad mexicana, conocedores de las características

del pueblo de México al que se trataba de darle una buena ley y al que se trataba de asegurar con el texto de la Constitución el pleno ejercicio de sus derechos, vieron que era complicado el sistema de representación proporcional y podemos decir que muchas de las razones que ellos tuvieron pueden seguir vigentes hasta hoy en día.

La representación proporcional, señores diputados, no puede ser, de ninguna manera, mejor en la realidad nuestra que el régimen de mayorías, por la sencilla razón de que es complicado, por la sencilla razón de que ya en vigor en varios países de Europa y América, a demostrado en la realidad que tiene grandes inconvenientes frente a pocas ventajas; teóricamente puede ser justo y perfecto, si se quiere, pero en la realidad presenta problemas tan complejos que lo único que haríamos sería estorbar enormemente el desenvolvimiento de nuestra vida democrática a través de la función electoral.

Figúrense ustedes la implantación de ese sistema de representación proporcional que propone el Partido Popular: en la realidad nuestra, cuando se registraran en cada Estado planillas por cada partido, cuando en vez de darse el voto directo por determinado candidato se diera por planillas, a través de ello nunca sabría el pueblo por quién había votado, porque repito, según tengo entendido el régimen de representación proporcional implica en su mecanismo que los partidos presenten planillas electorales y que los electores voten por esas planillas para poder realizar después lo que ellos llaman la representación proporcional a través de un cociente perfectamente conocido que es el sistema más simplista dentro de ese sistema de representación proporcional (Cámara de Diputados 1949).

Como se puede advertir, los argumentos que sustentaban el rechazo al principio de representación proporcional radicaban, esencialmente, en que su implementación podría resultar compleja, aunado a que se designaría en el cargo a personas que no habrían sido electas por la ciudadanía, sino que formaban parte de una lista registrada por cada partido político.

Por su parte, quienes respaldaban la propuesta exponían lo siguiente:

...no podemos hablar con sinceridad, en serio, como representantes populares, de que el sistema de la representación proporcional sea exótico. En cuanto a que fracciona la soberanía, por más esfuerzos que he hecho no he podido entender nunca cómo es que ese artificioso argumento de la representación proporcional destruye la soberanía. El sistema de representación proporcional no discrimina a los votantes, no les da, por ejemplo, sólo el derecho de voto a una clase social o a un sector del pueblo. El sistema de representación proporcional lo que implica, lo que reclama, es que todos los que voten - y en nuestro sistema debe ser todo el pueblo -, vean sus votos computados y tengan un valor y una resultante; es decir, que todas las fuerzas populares organizadas que participen en la lucha electoral obtengan los puestos de representación popular que merecen, de acuerdo con su potencia, de acuerdo con su fuerza. Por eso es un sistema más equitativo, más democrático, más amplio.

El sistema mayoritario y sobre todo el de mayoría relativa que es el que opera en las elecciones de diputados, de senadores, de legislaturas locales y de regidores de ayuntamientos, ese sistema sí que mengua más la soberanía popular. La soberanía radica en el pueblo, dicen nuestros textos constitucionales, desde los más avanzados hasta el profundamente revolucionario de 1917, es única e indivisible. Está pues en el pueblo la soberanía. El pueblo no es sólo un partido político, ni dos, ni tres, es la totalidad de hombres, de ciudadanos que viven en este magnífico país que es México y sobre su suelo pobre, con paisajes hermosos, teatro de tanta heroicidad, de tanta tragedia y de tantas esperanzas. Y por el sistema de representación popular proporcional, señores diputados, participan y, sobre todo, su participación tiene valor porque es trascendente, todos los grupos de ciudadanos activos con conciencia de su ciudadanía; participan en los puestos de elección popular, mientras que con el sistema de mayoría, sólo la mitad más uno, y por mayoría relativa ya no queda ni la mitad más uno, porque si concurren varios grupos, entonces resulta el absurdo. Dominan los grupos

minoritarios y se quedan grandes sectores del pueblo mexicano como meros espectadores, como simples comparsas, como tristes engañados, que es lo peor. Vean, pues, ustedes, cómo la representación proporcional no lesiona ni fractura la soberanía, sino que trata de integrarla de la mejor manera posible, lo más humanamente posible, dentro de las imperfecciones de los seres humanos.

[...]

Vean, señores diputados, cómo el sistema de representación proporcional, ni fracciona la soberanía ni es contrario al sistema representativo ni federal; y en cuanto a los antecedentes, dicen que no hay en nuestros textos constitucionales los de la representación proporcional, y agregan: ¿cómo vamos a ignorar la realidad mexicana, cómo vamos a olvidarnos del pasado, cómo vamos a desconocer nuestra tradición y a hacer una innovación tan peligrosa? No es innovación peligrosa el sistema de representación proporcional; es un sistema más equitativo, democrático más distributivo, que toma en cuenta más a todos los grupos sociales, todos los sectores de la ciudadanía. Pero, ¿qué vamos a operar siempre con ese criterio de estancamiento que estará como la mujer de Lot, siempre viendo al pasado? ¿Qué le tenemos miedo al porvenir, nosotros que hemos visto que el pueblo mexicano ha dado muestra de ser un pueblo heroico, audaz, que alumbró al mundo con las reformas sociales de la Constitución de 1917, adelantándose a la propia Rusia soviética? (Cámara de Diputados 1949).

Como se puede advertir de las citas precedentes, el tema a discusión versaba sobre los posibles efectos perniciosos que podría traer aparejados la implementación de la representación proporcional. En este orden, quienes expusieron la propuesta señalaban que la misma no era contraria ni a la soberanía ni al sistema federal y que, en cambio, se garantizaría que la representación no quedara depositada en grupos minoritarios, sin que reflejara lo más exactamente posible la pluralidad y diversidad nacional.

Es importante no perder de vista, asimismo, que en esa época prevalecía el régimen hegemónico, por lo que ni el gobierno ni el partido dominante tenían incentivo alguno para permitir la apertura o flexibilización de las reglas de integración de la Cámara de Diputados, pues ello traería como efecto el acceso de otras fuerzas políticas al órgano parlamentario y el eventual debilitamiento del partido oficial.

No obstante, el 13 de noviembre de 1951, la Cámara de Diputados analizó y discutió diversos dictámenes a iniciativas de ley y de reformas en materia electoral. En cuanto al tema que nos ocupa, el Dictamen respectivo nuevamente desechaba la propuesta de implementar el principio de representación proporcional, como se observa a continuación:

Por lo que toca a la representación proporcional, estas comisiones dictaminadoras no estiman conveniente su aprobación por todas las razones que ya se hicieron valer en la sesión del día 8 de febrero del año de 1949, celebrada en la Cámara de Diputados y en la que se abordó detalladamente el problema. Es falso que la representación proporcional sea el medio de hacer más eficaz la democracia y darle mayor valor al voto de los ciudadanos. Dadas las circunstancias generales del país, sus condiciones, topografía, densidad de población, cultura media, etc., etc., **el sistema de votar por planillas y no por candidatos, haría perder a los electores el interés en el sufragio y a los elegidos el afán de cooperar al desarrollo y progreso del distrito que represente, que si bien es cierto no es elemento sustancial**

integrante de la finalidad de la representación nacional, si constituye uno muy valioso cuya ausencia dañaría el progreso del país. Es obligación obvia de una Ley Electoral hacer más sencillos, eficaces y accesibles los procedimientos electorales, interesando en ellos a los ciudadanos, y un procedimiento tan confuso y complicado como el contenido en los artículos 102 a 118 del proyecto del señor diputado Pesqueira, produciría efecto contrario a esa finalidad, como ya se ha dejado explicado mediante las razones que se esgrimieron en oposición a intento semejante en la XL Legislatura, así como por el respeto que nos merece nuestra tradición electoral, y por lo controvertido y dudoso en los resultados que tal procedimiento nos ofrece en la experiencia de otros países [Énfasis añadido] (Cámara de Diputados 1951).

En esta ocasión, como se observa, la propuesta se rechazó bajo el argumento de que la asignación de escaños por el principio de representación proporcional produciría desinterés de la ciudadanía en el ejercicio del voto y, respecto de quienes resultaran electos, perderían el interés de contribuir al desarrollo de su demarcación y, por ende, del país.

Si bien dicho rechazo se entiende en el contexto de prevalencia de un régimen político de partido hegemónico, no pasa desapercibido que la postura mayoritaria pasó por alto el hecho de que hasta ese momento también había amplios sectores de la población que perdían el interés de participar e involucrarse en asuntos públicos, ante la falta de cauces de participación y acceso a escaños en el órgano representativo, aunado a que la forma de designación de candidaturas, la falta de competitividad entre las distintas fuerzas políticas y la evidente falta de equidad en la contienda hacían nugatorio el alcance real del derecho ciudadano al sufragio. Situación que se rectificaría años más adelante.

El siguiente antecedente del principio de representación proporcional en México lo constituye la reforma política de 1963, en virtud de la cual se modificaron diversas disposiciones constitucionales para implementar la figura de diputados de partido, que permitió abrir cauces para que partidos políticos minoritarios tuvieran acceso a espacios de representación.

Si bien en 1949 y en 1951 se discutió el tema y la postura mayoritaria estimó la improcedencia e inviabilidad de implementar el principio de representación proporcional porque podría producir efectos perniciosos como dificultad de operación, confusión al electorado y falta de interés en la participación, lo cierto es que las fuerzas políticas de oposición, así como amplios sectores de la sociedad organizada realizaron múltiples gestiones para lograr la flexibilización y apertura del sistema para generar cauces de participación y acceso a escaños en la Cámara de Diputados, por lo que se diseñó un mecanismo que si bien garantizaba que el partido oficial mantuviera su posición hegemónica, el andamiaje normativo e institucional se flexibilizaba de tal forma que fuerzas políticas minoritarias podrían alcanzar escaños o bien, incrementarían sensiblemente su representación, según el caso.

En efecto, la reforma en cuestión estableció que los partidos políticos que hubieran alcanzado como mínimo el 2.5% de la votación emitida, tendrían derecho a que se les acreditaran, de entre sus candidatos, a cinco diputados, y uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio punto porcentual más, de los votos emitidos, y establecía el procedimiento conforme al cual se llevaría a cabo la asignación respectiva (CPEUM, artículo 54, 1963).

Esta reforma fue particularmente positiva para el país, pues como se ha referido, en esa época una sola fuerza política concentraba prácticamente todos los cargos de poder en el país. Si bien existían diversos partidos políticos opositores, lo cierto es que se trataba de fuerzas políticas minoritarias que no contaban con espacios en los órganos representativos y, menos aún, podían incidir en la gestión pública. Las reglas de la competencia electoral eran inequitativas y si bien existían autoridades en la materia, al estar integradas por miembros cercanos al partido hegemónico no garantizaban el acceso a la justicia y su imparcialidad se encontraba en entredicho. Lo que se veía agravado, además, por un deficiente marco normativo y la falta de órganos e instituciones independientes e imparciales en la materia.

Ese contexto dio lugar a que tanto las fuerzas políticas minoritarias como la ciudadanía en general realizaran gestiones para alcanzar la apertura del régimen, generando cauces para la participación y acceso a escaños de representación de dichas fuerzas minoritarias y sectores poblacionales que hasta ese momento eran soslayados y no contaban con voz ante el órgano representativo.

Señalado lo anterior, resulta oportuno conocer cuáles fueron las razones que motivaron dicha reforma. En este orden, la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo Federal el 22 de diciembre de 1962 planteó, en el tema que nos ocupa, lo siguiente:

El pueblo de México se encuentra en una etapa de perfeccionamiento de sus propios sistemas sociales, que requiere la consciente y cada vez más activa participación de todos los ciudadanos, sin distinción de ideología, de Partido Político o de condición personal, en el cumplimiento de las grandes tareas nacionales. Porque nuestro país es la Patria de todos los mexicanos y es necesario que nadie se sienta sin obligación para con él, ni postergado o excluido de la obra común que nos incumbe, todos debemos trabajar, permanentemente, en bien de México.

Es evidente el hecho de que no han podido encontrar fácil acceso al Congreso de la Unión los diversos Partidos Políticos o las varias corrientes de opinión que actúan en la República, de ahí que, con frecuencia, se haya criticado al sistema mexicano de falta de flexibilidad para dar más oportunidades a las minorías políticas, que se duelen de que un solo Partido mayoritario obtenga casi la totalidad de los puestos de representación popular.

Para consolidar la estabilidad orgánica de que México disfruta, será un factor importante la mejor canalización, por cauces legales, de las fuerzas cívicas, en particular las minoritarias y, muy principalmente, las que, estando agrupadas en Partidos Políticos Nacionales, actúan orgánicamente y no en forma dispersa, cuando no anárquica

[...]

Si las minorías tienen derecho a representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos, que en los comicios se pronuncien a favor de un Partido Político, mantengan en el Congreso el predominio que corresponde a su condición mayoritaria. "Es síntesis: tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir.

[...]

Ante la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema de mayorías, por una parte y, por la otra, ante la urgencia de dar legítimo cauce a la expresión de los Partidos Políticos minoritarios; y después de estudiar minuciosamente los sistemas conocidos de representación proporcional, el Ejecutivo de la Unión considera conveniente configurar uno que, asentado con firmeza en la realidad nacional, sea netamente mexicano.

Este sistema, que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que, además de diputados logrados por el sistema de mayorías, cada uno de los Partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tiene derecho a un número proporcional de representantes, que llamaremos "diputados de partido". Para que el sistema funcione correctamente debe tener dos condiciones: una, en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, en cuanto al máximo de "diputados de partido".

[...]

Por otra parte, debe buscarse que el sistema de protección a las minorías, dándoles una legítima representación en el Congreso, permita una oposición organizada que no solamente se concrete a hacer labor de crítica, sino que, además, por el número de miembros con que cuente, pueda formar equipos de trabajo y esté en capacidad de formular proyectos que sirvan para el mejor gobierno del país.

[...]

El sistema propuesto, tendrá como consecuencia la desaparición de los partidos que no representen una corriente real de opinión en el país y la vigorización y desarrollo de los que respondan al sentir de sectores apreciables de nuestra población. (SCJN 2017).

Como se puede advertir, el titular del Ejecutivo planteó, por una parte, conservar el sistema de mayorías que ya existía, para preservar la situación privilegiada del partido hegemónico; por otra, diseñar cauces para que los partidos políticos minoritarios tuvieran acceso a cargos representativos, pero en una proporción tal que si bien flexibilizara las reglas de acceso al órgano parlamentario, no afectara el sistema de mayoría entonces vigente.

A mayor abundamiento, respecto de esta importante reforma, Leonardo Valdés afirma que la misma

estableció un sistema de miembros adicionales, con el fin de que los partidos minoritarios quedaran representados en la Cámara de Diputados. Las normas que establecía eran relativamente sencillas. La elección de diputados se realizaba en distritos electorales cuyo número dependía del tamaño de la población de cada entidad y en los que se aplicaba el método de mayoría relativa. Los partidos que alcanzaran 20 triunfos o más en las elecciones distritales no tendrían derecho a diputados de partido. Los partidos con menos de 20 victorias distritales tenían derecho a que se les asignaran cinco diputados de partido, si su votación representaba al menos 2.5% de la votación recibida por todos los partidos. Por cada medio punto porcentual que la votación de un partido excediera ese límite inferior, ese partido recibiría un diputado más, hasta que el total de sus diputados, tomando en cuenta triunfos distritales, llegara a 20.

Una vez determinado el número de diputados de minoría que correspondía a cada partido, se asignaban esas diputaciones a sus candidatos en las contiendas distritales que hubieran obtenido los mayores porcentajes de votación.

El tamaño de la Cámara de Diputados dependía, en consecuencia, del número de distritos que correspondían a cada entidad, en función de su población y del porcentaje de votos alcanzado por los partidos minoritarios (Valdés 2017, 103-4).

El impacto de la reforma fue inmediato, pues en el proceso electoral de 1964 “el PAN logró obtener veinte diputados partido; el PPS, nueve y el PARM, creado en 1957, cinco; los escaños así concedidos ascendieron a 34, es decir el 15.3% del efectivo total de la Cámara” (Cámara de Diputados).

El siguiente antecedente de la implementación del principio de representación proporcional en nuestro país consiste en la reforma constitucional de 1972, a través de la cual se redujo el porcentaje mínimo de votación para que a un partido político le fueran asignados diputados, pasando de 2.5% a 1.5%, generando que los partidos minoritarios, de manera paulatina, fueran incrementando su representatividad ante el órgano Legislativo (CPEUM, artículo 54, 1972). No obstante, a pesar de la flexibilización de las reglas de acceso a escaños, los partidos de oposición nunca llegaron al límite legal permitido a través de las reformas de 1963 y 1972 (Alarcón 2016, 155).

La década de 1970 presentó importantes cambios en la vida política nacional. En el ámbito electoral, se observó un importante desarrollo del sistema de partidos políticos: se incorporaron nuevas fuerzas políticas, los partidos minoritarios pudieron ocupar más espacios gubernamentales y de representación y las elecciones se consolidaron como mecanismos de cambio político (Becerra *et. al.* 2000, 34-5). Asimismo, dado que antes de 1977 no había un número fijo de diputados al Congreso de la Unión, el número de legisladores se determinaba en función de la densidad demográfica, de manera que por cada determinado número de habitantes se asignaba un legislador (CPEUM, artículo 52, 1972).

Más adelante, en 1977 fue aprobada una importante reforma en materia política electoral por la que, como a continuación se expone, tuvo incidencia directa en la implementación del principio de representación proporcional en el país

Pero la trascendencia de la reforma en comento no se limita a la implementación del referido principio, sino porque como lo apunta Víctor Alarcón,

La introducción del modelo de circunscripciones, sin duda, fue uno de los componentes primordiales en el argumento y la narrativa que dieron pauta, en la década de los años setenta del siglo pasado, a emprender en 1977 la llamada “reforma política”, con la cual el régimen procedió a flexibilizar el predominio hegemónico que prevalecía dentro de la integración del

Poder Legislativo federal y los congresos locales. Ello implicaba la falta de pluralismo en la oferta ideológica y el tipo de competencia existente, lo que era un rasgo sintomático que un autor como Juan Molinar Horcasitas pudo identificar como la dinámica electoral del autoritarismo mexicano, llevándole así a dividir la trayectoria histórica de dicho modelo en cuatro etapas: formativa, clásica, post-clásica y lo que podría definirse como el proceso de crisis terminal del mismo.

[...]

La conformación y uso de la representación proporcional en México se encuentra claramente asociada con un proceso que, por una parte, buscaba reducir los márgenes hiper-mayoritarios que se tenían en el sistema electoral, no obstante que desde los años sesenta se había desarrollado el llamado modelo de los “diputados de partido”, cuya expectativa generaba la idea de un esquema donde la oposición, gracias a los mejores desempeños individuales en los distritos uninominales de mayoría relativa, podían obtener escaños por montos que llegasen hasta un 20-25% adicionales del total de escaños uninominales mayoritarios que se tenían definidos inicialmente para el caso de la Cámara de Diputados. Éste sería un modelo que estaría vigente durante el periodo entre los años 1964-1979. (Alarcón 2016, 150-6).

Entre las modificaciones implementadas a través de la referida reforma se encuentran las recaídas al marco geográfico electoral, pues no sólo estableció el número de distritos electorales uninominales en que se dividía el país al pasar de un número variable en función de un legislador por un número determinado de habitantes, al número fijo de 300; es decir, el factor demográfico seguía siendo un aspecto determinante del marco geográfico electoral, pero ahora se analizaba de manera distinta, impactando el tamaño o densidad de los distritos uninominales, no así el número de los mismos, pues al existir un número fijo de distritos la población se divide entre los mismos atendiendo a diversos criterios como la preservación de culturas, arraigo o identidad e idiosincrasia de las comunidades, entre otros y ya no, como venía ocurriendo, un legislador por cada determinado número de habitantes, lo que incidía en el número de legisladores.

Adicionalmente se determinaron las circunscripciones plurinominales para la elección de diputados de representación proporcional las cuales podrían variar en número atendiendo a las necesidades específicas en el momento concreto, debiendo ser aprobadas por la autoridad electoral y fluctuaban entre tres y cinco. Como lo señalan Palacios y Tirado, “en este esquema de representación proporcional se estableció que el número de circunscripciones podría variar de tres a cinco, según lo decidiera la autoridad electoral y que únicamente podían participar en el reparto de curules los partidos minoritarios” (Palacios y Tirado 2009, 108).

Por su parte, Mónica Montaña refiere que “a partir de la reforma constitucional de 1977, el nuevo vocablo para referir a la unidad y célula básica de la representación del diputado de mayoría relativa es el distrito electoral. [...] Para sufragar, todos los electores se ubican conforme a su domicilio en dicho territorio, que a su vez se divide en secciones correspondientes a las casillas donde los electores depositarán su voto durante la elección. La demarcación de los distritos resulta

de dividir la población total del país (conforme al último censo) entre los trescientos distritos federales” (Montaño 2020, 144-5).

Es incuestionable que la reforma que se analiza tuvo gran incidencia en el desarrollo democrático y, específicamente, en la institución que nos ocupa, por lo que se considera necesario conocer las razones en que se sustentó esta trascendente reforma.

Al respecto, la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo Federal el 6 de octubre de 1977 planteó lo siguiente:

Objetivo fundamental de esta Iniciativa es promover una más amplia y diversificada concurrencia en la Cámara de Diputados de las corrientes de opinión y las tendencias ideológicas existentes en el país; para lograrlo es necesario revisar los principios electorales vigentes.

Se han considerado los frutos y las experiencias que resultaron de la reforma de 1963, que incorporó al sistema electoral mexicano el régimen de los diputados de partido en la composición de la Cámara de Diputados y que a lo largo de cinco procesos electorales permitió acceso de las minorías a la representación nacional, pero que, sin embargo, ha agotado sus posibilidades para atender los requerimientos de nuestra cada vez más dinámica y compleja realidad política y social.

Por ello, creemos que es necesario implementar, dentro del concepto de mayoría, nuevos instrumentos que nos lleven a satisfacer las exigencias de una representación adecuada a las diversas fuerzas políticas que conforman la sociedad mexicana.

De ahí que en la Iniciativa se contenga la propuesta para adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluye el principio de la representación proporcional, de modo tal, que en la Cámara de Diputados esté presente el mosaico ideológico de la República. Creemos que, sin debilitar el gobierno de las mayorías, el sistema mixto que se propone ampliará la representación nacional, haciendo posible que el modo de pensar de las minorías esté presente en las decisiones de las mayorías.

En este orden de ideas, se determina que 300 diputados serán electos según el principio de votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados según el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país.

El aumento de diputados de mayoría a un número de 300, además de hacer viable el sistema que se contiene en esta Iniciativa, mejorará la representación de los habitantes de la República. Está fuera de duda que la relación entre el diputado y su distrito ha sido valioso elemento en la vida política del país, por ello al reducir la dimensión geográfica de los distritos vigoriza la relación entre representantes y representados, se estrecha el contacto entre ellos en beneficio de una mejor atención a los problemas y aspiraciones de las comunidades.

De igual manera, al suprimirse el factor demográfico como elemento determinante de la división territorial electoral, se evitarán las frecuentes reformas a la Carta Magna a que obliga el sistema actual que está en función del crecimiento poblacional.

La Iniciativa dispone que se elijan, además de los 300 diputados de mayoría, hasta 100 por el sistema de representación proporcional. Mediante éste último se garantiza que a la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción el número de curules a que tengan derecho. Con esta fórmula se hace más adecuado el acceso de las minorías a la Cámara de Diputados y es, sin duda, más justa, objetiva y realista que el actual sistema de diputados de partido. (SCJN, 2017-1)

En este orden, la reforma política de 1977 tuvo la finalidad de preservar el sistema de mayoría, pero a la vez, generar mayores cauces de acceso de las fuerzas políticas minoritarias a la Cámara de Diputados, implementando así el principio de representación proporcional propiamente dicho. Para que un partido político tuviera acceso a legisladores de representación proporcional era necesario que obtuviera una votación mínima de 1.5% de la votación emitida y no hubiera obtenido 60 o más constancias de mayoría.

De acuerdo con Leonardo Valdés, el método de escrutinio planteado en la referida reforma favoreció sistemáticamente a los partidos con menos de 3% de la votación y mantuvo la sobrerrepresentación del partido mayoritario, mientras que los partidos medianos resultaban castigados en la transformación de votos en curules y, en algunos casos, partidos con menor votación pero mayor concentración de votos en determinada región alcanzaban mayor representación (Valdés 2017, 110).

Otro aspecto a destacar es el número de demarcaciones territoriales o distritos en que se decidió que se dividiera el país y que daría lugar a igual número de diputados de mayoría relativa, ya que ello propició mejoras en la representación de los habitantes del país, pues en ese entonces se razonó que al reducir la dimensión de las demarcaciones se fortalecía la relación entre representantes y representados.

Por otro lado, el factor demográfico para la división territorial electoral se utilizó de forma distinta, pues ahora la población se dividía entre el número de distritos o demarcaciones y no como venía sucediendo, que se asignara un diputado por cada determinado número de habitantes, con lo que se evitaron las frecuentes reformas a la Constitución que habrían resultado necesarias en virtud de las modificaciones en el crecimiento poblacional.

Elemento que, por otra parte, resultó relevante en la calidad de la representación pues, como se analiza más adelante, es pertinente cuestionarse acerca de los efectos que surte contar con un mayor o menor número de demarcaciones o distritos, tanto respecto de las fuerzas políticas, como de la población en su conjunto. Es decir, si es conveniente o pertinente que un diputado represente a un mayor o menor número de habitantes y cómo ello incide en la integración y organización del órgano representativo.

En suma, y tal como lo refiere Víctor Alarcón,

...la reforma política generada en 1977 emprendió entonces un rediseño del sistema electoral, trasladándose a un esquema donde si bien se hacía un ajuste en términos de redistribuir el país,

aumentando de 196 a 300 el número de curules de mayoría relativa para la Cámara de Diputados, esto también era una decisión central como producto de la negociación con la oposición partidaria legal y las agrupaciones políticas que hasta ese entonces se habían mantenido proscritas o marginadas. (...)

La reforma política de 1977 no sólo se dirigía entonces a permitir el registro de nuevas fuerzas contendientes, sino que además se convino en pasar a establecer un esquema que dispusiera un número fijo de curules, a través de las cuales la oposición podría tener acceso directo mediante asociar su desempeño electoral dentro de espacios territoriales previamente delimitados. La decisión inicial se sustenta en aplicar un sistema proporcional de tipo “personalizado” similar al practicado en Alemania, a partir de dotar al elector de dos boletas: una para asignar su voto en el distrito uninominal de mayoría, y una segunda para asignar los escaños plurinominales, a los que inicialmente el partido que terminase en primer lugar no tendría acceso a los escaños de rp (Alarcón 2016, 156).

Más adelante, en 1986, la Constitución General de la República fue modificada nuevamente en este rubro, esta vez para señalar el incremento del número de diputados para quedar en 500, de los cuales 200 serían designados bajo el principio de representación proporcional (CPEUM, artículo 52, 1986).

La siguiente etapa del proceso evolutivo de la implementación del principio de representación proporcional en México fue la reforma política de 1996, que constituyó un importante parteaguas en el sistema electoral no sólo por la exhaustividad de la misma, también por sus alcances y el alto grado de consenso entre las fuerzas políticas, aunado al hecho de que fue el punto de partida para la instauración de autoridades totalmente autónomas e independientes, si bien ya habían sido creadas desde 1990.

En cuanto al tema que nos ocupa, se implementó por primera vez la representación proporcional en el Senado (CPEUM, artículo 56, 1996).

2.2 Iniciativas de reforma constitucional y legal 2006-2021

En los años siguientes a la reforma política de 1996 se presentaron diversas iniciativas que han propuesto modificaciones a los criterios para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como en cuanto a su organización, estructura y desempeño. Si bien las mismas no han prosperado, resulta relevante referirlas para dar cuenta del sentido de las mismas ya que, como se abordará, mientras que algunas han planteado la reducción del número de legisladores de ambos principios, de manera proporcional, otras plantean reducir o eliminar el número de legisladores electos por el principio de representación proporcional, mientras que otros más han planteado transitar a un modelo únicamente proporcional.

La reducción del número de legisladores ha sido un tema que se ha mantenido en la agenda legislativa desde hace ya varios años, aunque en los últimos años no ha habido reformas al respecto. De hecho, en el período comprendido entre 2006 y 2021, que corresponde a las Legislaturas LX a LXIV, se ha presentado un número importante de iniciativas en ese sentido, sustentando las propuestas en los siguientes argumentos y objetivos:

- Mejorar la representatividad y gobernabilidad de las Cámaras;
- Mejorar la organización y funcionamiento del Congreso (eficacia y eficiencia);
- Garantizar la gobernabilidad con mayorías estables;
- Devolver su carácter federal al Senado;
- Agilizar diversos trámites que requieren un proceso individual de cada uno en la toma de decisiones parlamentarias (eficiencia);
- Lograr acuerdos políticos: la unificación de criterios es más sencilla en grupos de menor composición;
- Austeridad: la reducción de legisladores implicará la disminución de costos en el Poder Legislativo;
- Eliminar la sobrerrepresentación y subrepresentación de las entidades federativas, para atender la pluralidad y representatividad apoyando la gobernabilidad, eficiencia y eficacia;
- Agotamiento del método de elección por representación proporcional en función de que ha cumplido con su propósito;
- Ahorros en los gastos de operación del Congreso;
- Acercar la relación entre el número de habitantes y de legisladores Evitar en el Senado que se desvirtúe el carácter de garante del Pacto Federal de esa Cámara en la que deben estar representadas todas las entidades federativas en términos de estricta igualdad;
- Eliminar la carga que implica a los contribuyentes el sostenimiento de un pesado aparato burocrático en el Congreso de la Unión;
- Facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos;
- Dar mayor peso a la representación popular que ejerció el acto democrático del voto por un candidato de su comunidad;
- Que los partidos políticos sean más selectivos en sus listas de candidatos;
- Elevar el nivel de debate y alcanzar un mayor número de acuerdos;
- Lograr que el trabajo sea mejor y más eficiente, modernizando la composición del Congreso;
- Evitar que el legislador atienda el interés del partido político que lo postuló;
- La representación proporcional contraviene el espíritu federalista de integración del Senado, ya que ha implicado que en la práctica algunas entidades cuenten con mayor representatividad, afectando al pacto federal;
- Crear un nuevo equilibrio funcional entre una mayoría útil y otras minorías, que impediría que éstas últimas tuvieran una representación desproporcionada;
- Aumentar la calidad de la representación política-parlamentaria;
- Favorecer una mayor identidad y comunicación entre el representante popular y el electorado;
- Reducir el número de legisladores plurinominales abonará a superar la crisis de legitimidad que atraviesa el Poder Legislativo;
- La sobre representación que aqueja al Poder Legislativo ha influido en la poca productividad por la falta de consenso en la toma de decisiones de las Cámaras (Cámara de Diputados 2019, 20-1).

Como puede advertirse, el eje rector de las propuestas consiste en mejorar la calidad de la representación, lograr que los escaños que se asignen a cada partido político sean el reflejo más exacto posible de la votación recibida aunado a que, a juicio de algunos legisladores, el principio de representación proporcional ha cumplido su finalidad y, por lo tanto, se encuentra agotado, además de que la reducción del número de legisladores generaría economías importantes.

Dada la relevancia del tema, a continuación se abordan los planteamientos medulares de las iniciativas presentadas, por Legislatura, haciendo énfasis en la integración de la Cámara de Diputados.

2.2.1 LX Legislatura (2006-2009)

Durante este período se presentaron dos iniciativas las cuales plantearon conservar los 300 diputados de mayoría relativa. Una de ellas planteaba la reducción del número de diputados de representación proporcional pasando de 200 a 100, mientras que la otra iniciativa planteaba su eliminación, de manera que la Cámara se integraría por 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa (Cámara de Diputados 2019, 26).

2.2.2 LXI Legislatura (2009-2012)

En este período los partidos políticos Acción Nacional y Revolucionario Institucional presentaron un total de 9 iniciativas, las cuales planteaban, esencialmente, lo siguiente:

Las iniciativas del Partido Acción Nacional proponían, por una parte, reducir el número de diputados de representación proporcional pasando de 200 a 100; sin embargo, en otras iniciativas del mismo instituto político se planteaba su eliminación total (Cámara de Diputados 2019, 39).

Por lo que se refiere a las iniciativas presentadas por el Partido Revolucionario Institucional, éstas coincidían con las propuestas formuladas por el Partido Acción Nacional; sin embargo, también plantearon que la Cámara de Diputados se integrara por 250 legisladores, de los cuales 200 se elegirían por el principio de mayoría relativa y 50 por representación proporcional y, en otra propuesta, plantearon que la Cámara se integrara por 300 diputados, a razón de 200 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (Cámara de Diputados 2019, 39).

Como puede advertirse, incluso dentro de la misma fuerza política existe diversidad de propuestas y planteamientos, lo que constituye una de las múltiples razones por las que el tema no ha alcanzado el consenso suficiente para que una reforma en este sentido se concrete, aunado a

que algunas de las propuestas e iniciativas también han privilegiado el momento político o una coyuntura específica y eso ha motivado que adecuen sus propuestas, aunque sean distintas o contrarias a otras de la misma fuerza política.

La integración y el funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión ha sido una preocupación recurrente por parte de partidos políticos y otros actores que han considerado que se puede lograr mayor eficiencia o eficacia modificando los mecanismos vigentes para su integración, lo que ha conducido a la presentación de propuestas de reforma a la legislación electoral respecto a la manera de convertir la votación en los escaños que correspondan a cada partido político con derecho para ello, así como las adecuaciones a la normatividad interna relativa a la organización y funcionamiento de cada Cámara, todas las cuales se han ubicado en el contexto de procesos de reforma política amplios y complejos por la diversidad de temas que se pueden abordar y sus efectos e implicaciones ya que, como lo expone Gabriel Negretto,

En forma genérica, reforma política refiere al reemplazo o modificación de una institución o conjunto de instituciones políticas. Esto puede abarcar desde el sistema electoral hasta la distribución de poderes entre ramas de gobierno, pasando por el sistema de derechos, la regulación de partidos políticos o el financiamiento de campañas electorales. Dependiendo del área de que se trate, la reforma política puede implicar el reemplazo o la reforma de la Constitución o bien un cambio en la legislación ordinaria.

[...]

Sin embargo, una reforma política puede afectar de forma más visible el desempeño y calidad de un régimen democrático.

El desempeño de un régimen democrático depende de la capacidad de los representantes para proveer políticas públicas, lo cual a su vez requiere de los incentivos que la Constitución provee para la cooperación entre ramas de gobierno. La calidad del régimen democrático está en función de que tanto las decisiones de los representantes reflejan las preferencias del electorado y de los instrumentos que poseen los ciudadanos para hacer rendir cuentas a sus representantes. Esto se halla a su vez determinado por el sistema electoral y por los mecanismos de participación política que establece la Constitución (Negretto 2010, 13).

Dichas propuestas se han visto favorecidas o propiciadas, entre otros factores, por las críticas al desempeño de los legisladores y el distanciamiento de éstos y sus partidos políticos lo que, de acuerdo con la doctrina especializada, ha venido agravando lo que ha dado en denominarse como crisis de la representación, al que se hizo referencia en capítulos precedentes.

En este orden, es de hacer notar que si bien la denominada “Reforma del Estado”, que suponía la adecuación de diversas disposiciones constitucionales y otros ordenamientos para la instauración de diversas figuras jurídicas como las candidaturas independientes o sin partido; los gobiernos de coalición; mecanismos de democracia directa; ratificación y remoción de funcionarios y régimen de responsabilidades; iniciativa preferente; elección consecutiva o reelección; segunda

vuelta electoral, así como relativas a la integración, organización y funcionamiento de las Cámaras del Congreso de la Unión, han formado parte de la discusión pública desde hace ya casi dos décadas y, a propósito de la misma se han presentado diversas iniciativas orientadas a lo que los promoventes han considerado como mecanismos de fortalecimiento institucional y del régimen democrático, lo cierto es que a la fecha se trata de un tema inconcluso y que, al estar supeditado en gran medida a la dinámica social, debe ser materia de estudio y adecuaciones de manera continua y permanente, para garantizar que las instituciones y órganos del Estado se ajustan a la realidad y las circunstancias actuales de la sociedad.

Además de la diversidad de propuestas, tampoco existía coincidencia en las vías para lograr dichas adecuaciones, pues se planteó, por una parte, la reducción del número de legisladores de representación proporcional; también se propuso la disminución del número de legisladores de mayoría relativa y, tratándose del Senado, la supresión de legisladores de primera minoría o bien, la supresión del número de legisladores de representación proporcional (Gamboa y Valdés 2007, 39-41).

Asimismo, los promoventes sustentaron dichas propuestas en el hecho de que, desde su perspectiva, los diputados de representación proporcional constituían un rompimiento del principio del federalismo, al tratarse de legisladores que representan a los partidos y no a los territorios como los de mayoría y de primera minoría; aunado a que se favorece la falta de consensos y acuerdos entre las diversas fuerzas del Congreso y que representan altos costos al erario (Gamboa y Valdés 2007, 54).

Aun cuando ninguna de las iniciativas presentadas ha prosperado respecto del tema que nos ocupa, en la Legislatura que se analiza se dio un nuevo impulso al tema y se presentaron diversas iniciativas, las cuales dieron lugar a la reforma política del 9 de agosto de 2012.

No obstante que en la Legislatura que se analiza no hubo reformas a los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados, a continuación se exponen las principales iniciativas presentadas por distintos actores en las que, entre otros temas, se propuso reformar la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión:

2.2.2.1 Iniciativa del Ejecutivo Federal

El 15 de diciembre de 2009, se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Senadores la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan

diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De dicho instrumento se advierte que se funda en que en las últimas décadas el país ha experimentado importantes transformaciones sociales y políticas, las cuales han implicado la instauración de la pluralidad y la competencia plena entre las fuerzas políticas del país; asimismo, que dichos cambios han generado la necesidad de un continuo proceso de transformación institucional, derivada de los esfuerzos a favor de la democracia. En la iniciativa también se señala que el país requiere una reforma política de fondo que permita ampliar el ejercicio de las libertades y las capacidades ciudadanas, así como que propicie el reflejo del mandato ciudadano, en acciones públicas concretas (Presidencia de la República 2009, 1-2).

En cuanto al tema que nos ocupa, se buscaban dos objetivos fundamentales. Por una parte, propiciar la construcción de mayorías y, por otra, mejorar los procesos de toma de decisiones y construcción de acuerdos con el Ejecutivo. Para lo cual se proponía que, tratándose de la Cámara de Diputados, se disminuyera su tamaño pasando de 500 escaños a 400, a razón de 240 diputados de mayoría relativa y 160 de representación proporcional electos en cinco listas correspondientes a igual número de circunscripciones. Asimismo, se planteaba conservar el componente de proporcionalidad para facilitar los mecanismos de negociación y concreción de acuerdos legislativos, así como para atender una preocupación ciudadana sobre la reducción de costos. Dicha modificación implicaba la adecuación del marco geográfico electoral para ajustar el número y tamaño de los distritos electorales (Presidencia de la República 2009, 11).

Si bien la iniciativa del Ejecutivo Federal planteaba conservar los umbrales de sobre y subrepresentación, se establecía 4% como porcentaje mínimo de votación para tener derecho a la asignación de escaños (Presidencia de la República 2009, 12).

La modificación de la votación mínima indispensable para tener derecho a la asignación de escaños de representación proporcional se llevó a cabo en la reforma política de 2014, quedando dicho requisito en 3%. Al respecto, Hernández de Gante y Gimete-Welsh señalan que

El origen de la propuesta de aumentar el umbral electoral a los partidos políticos se deriva esencialmente de la lógica de un enfoque institucional que privilegia el fortalecimiento de los partidos mayoritarios a través de otorgarles un mayor porcentaje del sufragio ciudadano, con el fin de evitar la fragmentación partidista y, con ello, lograr mayor gobernabilidad.

Los puntos nodales para la reforma electoral resaltaron que, en perspectiva comparada, México es uno de los países con los umbrales más bajos en América Latina, a pesar de no considerar las diferencias en las estructuras sociales y políticas como dificultades potenciales. Si bien los legisladores que estaban a favor de aumentar el porcentaje presentaron cifras sobre los umbrales electorales de varios países, no ofrecieron datos que sustentaran sus argumentos relativos a la poca representatividad de los partidos políticos minoritarios en México, buscando los partidos mayoritarios un mayor respaldo ciudadano (Hernández y Gimete-Welsh 2018, 34)

2.2.2.2 Iniciativa del Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia¹

Los partidos políticos promoventes justificaron la interposición de su iniciativa en el hecho de que, desde su óptica, “la transición democrática no ha logrado un nuevo orden institucional ni un contrato social renovado, tampoco una constitucionalidad que confirme un sistema democrático. Ni en el ámbito de la participación representativa ni en los órganos autónomos o en la construcción de políticas públicas, la democracia social ha encontrado un cauce que dé a los ciudadanos carta plena de participación en las decisiones que directamente impactan su vida” (PRD *et. al.*, 2010).

Los legisladores firmantes de la iniciativa plantearon la instauración de un sistema de asignación de escaños de proporcionalidad pura, a efecto de lograr una correlación lo más cercana posible entre la votación emitida por los ciudadanos y el número de representantes que alcance cada fuerza política (PRD *et. al.*, 2010).

En el mismo sentido, en la iniciativa se razona que se mantendría el número de legisladores para ambas Cámaras del Congreso ya que, a juicio de los promoventes, la sola reducción del número de legisladores no daría cumplimiento a los objetivos de modernización democrática del país ni de las demandas ciudadanas (PRD *et. al.*, 2010).

En cambio, advierten riesgos de reducir el número de legisladores sin hacer cambios profundos al sistema electoral, porque el sistema de mayoría “premia injustificadamente a los partidos políticos de mayor presencia nacional en detrimento de las fuerzas minoritarias, simplemente provoca el efecto contrario a la pluralidad ideológica, es decir, el de la concentración del poder y la sobrerrepresentación política. Ello provoca la desaparición de las fuerzas políticas minoritarias y, por tanto, a la larga abona en el ideal bipartidista que más conviene a las tentaciones del autoritarismo, ante la dificultad evidente de la restauración del esquema de partido hegemónico que predominó durante más de 70 años” (PRD *et. al.*, 2010).

En cuanto al procedimiento de asignación de escaños, la iniciativa plantea lo siguiente:

En lo que se refiere a la Cámara de Diputados, se propone que, en forma similar al Senado, se elijan 400 escaños en una primera ronda, que serían asignados en 32 circunscripciones plurinominales, una por cada entidad federativa, en las que previamente se habría determinado el número de diputados a elegir mediante el sistema de cociente natural, es decir, de acuerdo al criterio hoy establecido en la constitución de dividir el número total de población que arroje el último censo de población, entre 400 escaños, para obtener un cociente natural por el que

¹ Hoy Movimiento Ciudadano.

luego se dividiría la población de cada entidad para obtener el número de escaños que corresponde elegir en cada circunscripción.

Una vez hechas las elecciones, se asignará en cada entidad el número de diputados que le corresponda por el método de cociente natural y resto mayor, conforme a la votación de cada partido y listas de candidatos independientes, en su caso. En una segunda ronda se asignarían 100 escaños de una lista nacional de fórmulas que presente cada partido político, nuevamente por el método de cociente natural y resto mayor, utilizando para ello la suma de las votaciones remanentes en las 32 circunscripciones. En todo caso, el criterio aplicado para el diseño de esta fórmula cumple también a cabalidad con el principio constitucional de que la población representada por cada diputado representante de la nación sea homogénea en número (PRD *et. al.*, 2010).

De la propuesta referida es importante destacar no sólo la implementación de un sistema de representación proporcional pura sino además, de conformidad con el procedimiento descrito, éste se llevaría a cabo en dos etapas y ameritaría el cálculo de número de legisladores a que tendría derecho cada entidad federativa, de conformidad con el último censo de población. En la primera etapa se asignarían 400 escaños de manera directa de conformidad con los criterios de cociente natural y resto mayor, mientras que los 100 escaños restantes se asignarían bajo los mismos criterios, pero con base en los votos remanentes de las distintas circunscripciones. Procedimiento que, a juicio de los promoventes, permitiría un mejor y más exacto reflejo de la votación ciudadana en los escaños de cada fuerza política.

2.2.2.3 Iniciativas del Partido Revolucionario Institucional

Los días 23 de febrero y 25 de marzo de 2010, legisladores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados, respectivamente, presentaron iniciativas de reforma política.

En cuanto a la presentada en el Senado, ésta se sustentó en la necesidad de actualizar la Constitución General de la República a las condiciones actuales del país, considerando que si bien dicho texto fundamental fue útil durante muchos años, hoy en día estaba rebasado y ya no respondía al realidad nacional, pues ya no había un régimen de partido político hegemónico; tampoco se contaba ya con una Presidencia de la República con vastas atribuciones y preeminencia sobre los otros Poderes y, en general, las condiciones bajo las cuales se concibió dicha constitución ya no correspondían a las actuales, lo que ponía de manifiesto la necesidad de adecuarla a la época actual.

De acuerdo con dicho documento,

El sistema presidencial mexicano debe ajustarse a las condiciones actuales de gran pluralismo, modernizarse y establecer nuevas instituciones que le permitan ser ágil y funcional.

[...]

En el nuevo régimen democrático, el Poder Legislativo debe ocupar el espacio central. La tarea del Congreso es discutir los grandes temas nacionales y proponer las mejores soluciones para México.

No concebimos una democracia vigorosa y sustentable, sin un Legislativo fuerte, en comunicación constante con los poderes del Estado y con la sociedad, y, sobre todo, sumamente efectivo en el desarrollo de sus funciones.

[...]

El conjunto de reformas que proponemos, incorpora el sentir ciudadano de una manera comprensiva, pues no sólo se establecen mecanismos para mejorar la relación entre los electores y sus representantes, sino que también se establecen cauces para una mayor participación en las decisiones fundamentales del país, con mayor transparencia y una rendición de cuentas más efectiva, con responsabilidades políticas y sanciones específicas para quienes incumplan o falten a sus deberes (PRI 2010, 4-6).

Atento a lo anterior, y en cuanto al tema que nos ocupa, en la iniciativa en comento se planteó que las Cámaras legislativas tan numerosas presentan importantes problemas de coordinación, por lo que se consideró que había que transitar de una situación en la que se privilegiaba la representatividad, a otra que se oriente a una mayor agilidad y eficacia de las Cámaras del Congreso, por lo que propusieron la reducción de 100 diputados de representación proporcional, así como 32 senadores electos por el mismo principio. Dichas acciones generarían que las Cámaras serían más manejables en cuanto a que se facilitaría la toma de decisiones y construcción de acuerdos, lo que un alto número de legisladores impide u obstaculiza, en los distintos ámbitos de la labor parlamentaria: los grupos parlamentarios, las comisiones o el Pleno (PRI 2010, 20).

Otro beneficio tendría que ver con que, al reducirse el número de integrantes de cada órgano de la Cámara, se facilitaría el trabajo de cada uno, se incrementaría la operatividad y productividad y se les fortalecería de forma significativa, aunado a que se incrementaría la calidad de la representación política parlamentaria en el país (PRI 2010, 20).

Ahora bien, en cuanto a la iniciativa presentada en la Cámara de Diputados, los promoventes la sustentaron en los siguientes razonamientos:

Nuestra democracia ofrece dos realidades: por un lado, nos demuestra que no bastan las buenas intenciones para traducir el voto popular en mejor calidad de vida y, por el otro, que existe un déficit en nuestro sistema constitucional que nos impide volver operante al gobierno frente a las circunstancias contemporáneas. Remediar ese estado de cosas es responsabilidad de todos los actores políticos.

[...]

No podría hablarse de una verdadera reforma del poder, sin hacer cambios profundos al funcionamiento del Poder Legislativo. Partimos de la base de que los legisladores tenemos que incrementar los mecanismos de colaboración con el Poder Ejecutivo, pero sobre todo, encontrar fórmulas que nos obliguen a estar más cerca de nuestro electorado y dar coherencia, agilidad y pertinencia a la función de dictar las leyes, y ejercer el control de la gestión pública (PRI 2010-1)

Respecto a la integración de la Cámara de Diputados, si bien se conservaba el número de legisladores, se proponía la instauración de una sexta Circunscripción Plurinominal Electoral para considerar dentro de la misma a la población residente en el extranjero y que ésta contara con representación en el órgano legislativo. También se propuso eliminar el tope de sobrerrepresentación para que se pudieran configurar mayorías estables que dotaran de mayor funcionalidad a la Cámara. Asimismo, se propuso que la edad mínima para poder ser electo como diputado fuera 18 años (PRI 2010-1).

En suma, las iniciativas presentadas tuvieron como eje rector o racionalidad el fortalecimiento de la democracia a través de la mejora de las relaciones entre los distintos Poderes de la Unión, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo y, en cuanto a la integración de la Cámara de Diputados propiamente dicha, con excepción de la última iniciativa expuesta, todas coinciden en la necesidad de reducir el número de legisladores como una medida de reducir costos operativos pero también, de propiciar y facilitar el funcionamiento de la Cámara y la construcción de acuerdos en los distintos asuntos de su competencia.

Si bien dichas iniciativas se tradujeron en la reforma política publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, en virtud de la cual se establecieron figuras como las candidaturas independientes, el derecho de participación en consultas populares, la iniciativa ciudadana, la iniciativa preferente, entre otras, la integración de las Cámaras del Congreso permaneció en sus términos (CPEUM 2012).

No obstante, las propuestas formuladas en torno al tema que nos ocupa quedaron en la agenda pública y hoy en día se continúa debatiendo cuál debe ser la integración idónea del Congreso de la Unión para maximizar la eficiencia y eficacia en su integración, organización y desempeño considerando no sólo la pluralidad y diversidad de fuerzas políticas que actualmente lo integran, sino el cúmulo de atribuciones y el entramado de relaciones del Congreso y de cada una de sus Cámaras tanto con otros Poderes Públicos federales y de las entidades federativas, como con la ciudadanía en general o sectores específicos de la misma. Lo que, además, se ha venido agravando por las críticas y cuestionamientos que se han hecho al órgano legislativo en su conjunto y, específicamente, a los legisladores que acceden al cargo por la vía de la representación proporcional.

Tan es así que, como se analiza más adelante, a la fecha continúan presentándose propuestas e iniciativas acerca de lo que, a juicio de quienes las promueven, es la mejor manera de integrar el Congreso de la Unión y fortalecer su estructura, organización y funcionamiento.

2.2.3 LXII Legislatura (2012-2015)

En el período se presentaron cuatro iniciativas, dos de ellas del Partido Acción Nacional, una del Partido Revolucionario Institucional y una más de Morena.

Una de las iniciativas del Partido Acción Nacional planteaba la eliminación del número de legisladores de representación proporcional, de manera que la Cámara se integrara por 300 legisladores, todos electos por el principio de mayoría relativa; la otra iniciativa de ese partido y la presentada por el Partido Revolucionario Institucional proponían la reducción del número de legisladores de representación proporcional, pasando de 200 a 100, y respecto de la iniciativa de Morena, ésta planteaba que la Cámara se integraría por 170 diputados, de los cuales 100 serían electos por el principio de mayoría relativa y 70 por el principio de representación proporcional la cual, hasta ese momento, fue la propuesta más drástica de modificación de la integración y estructura de la Cámara de Diputados (Cámara de Diputados 2019, 47).

2.2.3.1 Reforma político electoral de 2014

La reforma de mérito surgió en el marco del denominado Pacto por México, que consistió en un acuerdo entre el gobierno federal y las principales fuerzas políticas del país con la finalidad de impulsar reformas estructurales que no se habían concretado anteriormente por la falta de acuerdos entre los actores involucrados. Dicho Pacto se integró por tres ejes rectores, a saber: el fortalecimiento del Estado Mexicano; la democratización de la economía y la política, así como la ampliación y aplicación eficaz de los derechos sociales; así como la participación de los ciudadanos como actores fundamentales en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas los cuales, a su vez, comprendían cinco acuerdos: Sociedad de derechos y libertades; crecimiento económico, empleo y competitividad; seguridad y justicia; transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, así como gobernabilidad democrática (El Economista 2012).

A través de la misma también se buscó dar solución a los motivos del conflicto post electoral de 2012, en el que uno de los candidatos no electos alegó diversas irregularidades en el proceso electoral relativas a las fuentes de financiamiento de campaña y la propaganda desplegada por el candidato ganador.

Al respecto, Héctor Zamitiz explica:

La reforma político-electoral 2014-2015 debe considerarse como una importante reforma, producto del gradualismo (reformas negociadas que buscan mejorar las condiciones anteriores del orden político-institucional), a partir de la necesidad de atender aquellos aspectos que

cuestionaron el comportamiento de los actores y el funcionamiento del sistema electoral en las elecciones federales de 2012.¹ La reforma cumplió también con la tarea de integrar algunas leyes que habían quedado pendientes de la reforma política inmediata anterior del 2012 – aprobada en pleno proceso electoral–, las cuales requerían instrumentarse como leyes reglamentarias (Zamitz 2017, 12).

Además del conflicto post electoral referido, la reforma en comento buscó atender tres objetivos fundamentales que, de acuerdo a lo que en su momento se razonó, eran problemas fundamentales del sistema político electoral del país y que ameritaban atención inmediata:

a) Se adujo, en primer lugar, que los titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas tenían cooptados a los órganos depositarios de la autoridad electoral en las mismas a través de nombramientos a modo, independientemente de la idoneidad de perfiles o méritos, razón por la cual se debía modificar el procedimiento de designación de dichos funcionarios, de manera que los gobernadores ya perdieran esa incidencia lo que, a la vez, fortalecería a las autoridades, pues contarían con funcionarios que accedieran al cargo previa acreditación de sus conocimientos y habilidades, aunado a que, al ser nombrados por el Instituto Nacional Electoral, se reducía o eliminaba la posibilidad de injerencia indebida de algún actor político.

b) También se señaló que la existencia de los Institutos Estatales Electorales presuponía duplicidad de funciones y altos costos para la democracia del país. En este sentido, se planteó la nacionalización de la función Electoral lo que permitiría, por una parte, que un solo órgano, el actual Instituto Nacional Electoral asumiera la organización de la totalidad de comicios en el país independientemente del ámbito o nivel de gobierno, así como todas las funciones inherentes a los mismos.

No obstante, en el proceso de dictaminación se estimó que la propuesta no era viable por lo que se optó por un sistema híbrido en el que si bien habría un Instituto Nacional con atribuciones de “rectoría” del sistema electoral en el país que contaría con amplias atribuciones en la organización de los procesos electorales, ya fueran federales o locales, así como otras de carácter exclusivo. Dicho ámbito competencial se vería fortalecido, además, por atribuciones novedosas como las de atracción, asunción y delegación y las nuevas formas de interacción con las autoridades electorales de las entidades federativas.

En el mismo sentido, se determinó nacionalizar la función fiscalizadora, lo que en la práctica implicó que desde entonces, la revisión de la totalidad de informes de ingresos y gastos tanto anuales, como de las distintas etapas de los procesos electorales se lleve a cabo en su totalidad por

parte de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional, a través de un sistema informático en el que los sujetos obligados ingresan sus informes y la documentación soporte respectiva.

El dictamen de la reforma en comento también abordó lo relativo a la implementación de la denominada “Casilla Única”. Se pretendía evitar la instalación de dos mesas directivas de casilla en caso de elecciones concurrentes, y que en una sola Mesa se pudieran desahogar los procedimientos atinentes correspondientes a la elección federal y a la local que correspondiera.

c) El tercer objetivo que se buscó con la reforma en comento fue la reducción de costos. De acuerdo con los legisladores promoventes de las diversas iniciativas, las adecuaciones al marco normativo referidas en los incisos anteriores supondrían importantes reducciones al gasto operativo de la función Electoral y de la democracia, lo que constituye una exigencia ciudadana.

Como se puede observar a casi una década de su entrada en vigor, la reforma que se analiza trajo consigo un severo debilitamiento de las autoridades electorales locales, aunado a que los tres objetivos a los que se ha hecho referencia no se han cumplido o se han alcanzado de forma deficiente. En este sentido, se coincide con Héctor Zamitiz cuando señala que “la creación de un nuevo organismo electoral [...] planteó el “avasallamiento de las instituciones locales”, “una excesiva concentración de decisiones en una sola instancia” y “una sobrecarga que no necesariamente podría revertir las deficiencias de los procesos locales”, al igual que “la cancelación del ‘federalismo electoral’” –que por cierto nunca fue definido por sus defensores– que solamente se usó en sentido retórico” (Zamitiz 2017, 15-6).

Incluso, la reforma en comento puso de manifiesto diversas áreas de oportunidad, pues además de que los partidos continúan ejerciendo injerencia indebida o presión en diversas funciones de la autoridad nacional y, de manera indirecta, de las entidades federativas, también es cierto que los costos no han mostrado una reducción sensible y existen funciones en las que no queda delimitado con precisión cuál es la autoridad competente para desahogarlas, pues, bajo el argumento de la “rectoría” del sistema nacional electoral y de atribuciones como las de atracción y asunción, la autonomía de las autoridades administrativas electorales se ha visto severamente afectada.

Tal es el caso, por ejemplo, de atribuciones como la de Educación Cívica que constitucionalmente está asignada a las entidades federativas y, sin embargo se ven obligadas a ajustar el ejercicio de dicha atribución a la estrategia nacional, a pesar de la diversidad y pluralidad de las sociedades, culturas y grados de desarrollo cívico, político y democrático en cada estado, o

la designación de Consejeros Electorales locales, que si bien inició como un proyecto virtuoso en el que quien accediera al cargo habría demostrado vastos conocimientos y dominio de la materia, así como habilidades directivas y de liderazgo, entre otras cualidades, a lo largo de estos años el proceso ha venido decayendo generando que quienes acceden al cargo sean, nuevamente, perfiles afines o asociados a partidos o actores políticos, dejando en incertidumbre a dichas autoridades, y eso sin tomar en cuenta los embates políticos de que se les hace objeto, como las reducciones presupuestales que varios de ellos han visto en los últimos años, algunas de las cuales han sido, incluso, materia de pronunciamiento por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, sin pasar por alto que muchos de los proyectos y acciones que ya se llevaban a cabo de manera ordinaria e, incluso, con efectos vinculantes en diversas entidades, se cancelaron y ahora se presentan como proyectos piloto o a manera de pruebas, lo que sin duda constituyó un grave retroceso en el desarrollo de la función electoral y de la democracia del país. Un claro ejemplo de ello lo constituye el voto electrónico, el cual entidades como Jalisco, Coahuila y el entonces Distrito Federal ya utilizaban de forma ordinaria para sus procesos electorales a través de urna electrónica y, en el caso de la capital del país, se utilizó por primera vez un sistema informático a través de Internet para que los capitalinos residentes en el extranjero pudieran emitir su voto para elegir Jefe de Gobierno.

2.2.4 LXIII Legislatura (2015-2018)

El período en comento fue particularmente prolífico en la presentación de iniciativas relacionadas con la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, ya que no sólo partidos políticos presentaron iniciativas en ese sentido, sino también legisladores independientes o sin partido e, incluso, legislaturas estatales: De las 17 iniciativas presentadas, 7 correspondieron al Partido Revolucionario Institucional; 2 al Partido Acción Nacional; 2 más a Movimiento Ciudadano; 1 al Partido Verde Ecologista de México; 1 a Encuentro Solidario; 1 a Nueva Alianza; 2 más a legisladores independientes o sin partido y una más a la Legislatura del estado de Jalisco (Cámara de Diputados 2019, 72).

Las iniciativas presentaron, esencialmente, las siguientes propuestas de reforma y adecuación:

- Se cambia el principio de representación proporcional por el de representación democrática y la de circunscripciones plurinominales por la de circunscripciones electorales. PVEM

- Se prohíbe la reelección consecutiva para los senadores que fueron elegidos bajo el principio de primera minoría. PES
- Derivado de proponer un Congreso unicameral se eliminan los 128 senadores toda vez que se suprime al Senado y se mantienen los 500 diputados con los que se conforma actualmente la Cámara de Diputados. (...)
- En virtud de que se propone en la iniciativa elevar el número de diputados de mayoría relativa de 300 a 350 se propone como consecuencia una redistribución a fin de que se conformen 350 distritos electorales uninominales. (...)
- Se prevé que la Ley determine, además, de las demarcaciones territoriales de las circunscripciones para elegir a los diputados de representación proporcional, el número de fórmulas propuestas por los partidos políticos en las listas regionales abiertas.
- También contempla que la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados.
- Al analizar las iniciativas y compararlas con los textos vigentes de la Constitución, destaca que con relación al principio de representación proporcional para elegir senadores, a diferencia de la elección de diputados, no existen bases de aplicación para su elección y por lo tanto, una de las consecuencias inmediatas es la fácil sobrerrepresentación, al no existir un tope en concreto que la frene (Cámara de Diputados 2019, 73).

En cuanto a la integración de la Cámara de Diputados, las distintas iniciativas plantearon siete escenarios:

- Reducción de legisladores de representación proporcional, quedando en 100.
- Reducir a 400 legisladores la Cámara, pero conservando la proporción entre ambos principios: 240 diputados de mayoría relativa y 160 de representación proporcional.
- Reducir a 300 legisladores la Cámara, 180 de ellos electos por el principio de mayoría relativa y 120 restantes por el principio de representación democrática, en términos de la propuesta del Partido Verde Ecologista de México.
- Integrar la Cámara por 400 diputados, 350 de ellos electos por mayoría relativa y 50 de representación proporcional
- Que la Cámara de Diputados se integrara por 400 legisladores, 250 de los cuales fueran electos por mayoría relativa y 150 de representación proporcional
- Integrar la Cámara únicamente por 300 legisladores, todos ellos electos por mayoría relativa.
- Elección de 200 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (Cámara de Diputados 2019, 74).

Si bien algunas de las propuestas son coincidentes con las que se habían venido presentando, existen otras que presentan elementos novedosos, como el concepto de representación democrática, el incremento del número de legisladores de representación proporcional y la reducción de los electos por mayoría relativa, entre otros.

2.2.5 LXIV Legislatura (2018-2021)

En el primer año de ejercicio se presentaron cuatro iniciativas, de las cuales dos fueron presentadas por el Partido Acción Nacional; una más por el Partido Revolucionario Institucional y una más por Morena (Cámara de Diputados 2019, 82).

La iniciativa presentada por MORENA propone incorporar como requisito para ser diputado por el principio de representación proporcional que los aspirantes a candidatos hayan desempeñado al menos una vez un cargo público de elección popular, en cualquiera de los tres niveles u órdenes de gobierno. La iniciativa del PRI contempla que existan diputados asignados a la primera minoría, señalando que serán aquellos que, habiendo obtenido el segundo lugar en la votación federal, cuenten con el mayor número de votos válidos emitidos. Por otro lado, reduce a 100 los de representación proporcional. Lo anterior hace que se continúe con los 500 diputados (Cámara de Diputados 2019, 82).

En cuanto a las iniciativas del Partido Acción Nacional, éstas planteaban reducir el número de diputados a 400, conservando la proporción entre ambos principios, para quedar en 240 de mayoría relativa y 160 de representación proporcional (Cámara de Diputados 2019, 82).

Las iniciativas presentadas en las Legislaturas referidas han quedado dispersas en las distintas etapas del proceso legislativo y no han prosperado, a pesar de la relevancia que el tema reviste en un país en proceso de consolidación democrática y con retos y áreas de oportunidad en la calidad de la representación política, como el nuestro.

Durante el resto de la LXIV Legislatura se presentaron otras iniciativas sobre el tema, entre las que se encuentran la de la entonces diputada federal Tatiana Clouthier Carrillo, hoy Secretaria de Economía del gobierno federal, que en abril de 2019 planteó la eliminación de los senadores plurinominales bajo un argumento de generación de economías (Clouthier 2019); las presentadas por el entonces senador Martí Batres Guadarrama, quien en septiembre del mismo año propuso, por una parte, reducir a 100 el número de diputados electos por el principio de representación proporcional (Batres 2019); por otra, modificar la integración del Senado (Batres 2019-1). O la que el 16 de febrero de 2021 presentó el diputado Óscar Eugenio Gutiérrez Camacho, mediante la cual propuso la eliminación de los diputados electos por el principio de representación proporcional, quedando la Cámara integrada únicamente por 300 diputados por el principio de mayoría relativa (Gutiérrez 2021).

Desde la elección de 2018, en la que Morena obtuvo el triunfo en la elección presidencial y la mayoría en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, el país entró a una dinámica de reconfiguración del sistema electoral y del sistema de partidos, pues fuerzas políticas que con

anterioridad habían sido mayoritarias hoy ya no lo son y un partido de reciente creación ha sido percibido por la ciudadanía como una opción atractiva y viable, lo que le ha redituado en importantes victorias electorales a grado tal, que algunos estudiosos de la materia ya hagan referencia a un nuevo sistema de partido hegemónico o predominante y a riesgos del sistema democrático ante el avance, de acuerdo a su percepción, de situaciones que podrían estar orientadas a la instauración de un sistema autoritario.

Esto no significa, desde luego, que esta circunstancia sea inmutable, sino que los partidos políticos deben adecuarse, comprendiendo el momento específico, hacer una evaluación y autocrítica de los resultados obtenidos y, en su caso, rediseñando planes o estrategias a presentar a la ciudadanía de cara a próximas elecciones.

En este sentido se ha expresado Jean François Prud'homme, cuando afirma que

Desde una perspectiva formal, retomando la clasificación de Sartori, puede hablarse del paso de un sistema multipartidista moderado, constituido por tres partidos principales y un número creciente de partidos secundarios, a un sistema de partido dominante. Para retomar los términos de Peter Mair, entre 2012 y 2018, se dio un cambio de categoría de sistema de partidos en México. Sin embargo, el tema es más complejo y aún es temprano para definir el nuevo sistema de partidos mexicano. Desde la sola perspectiva de los resultados electorales, Morena queda en situación de dominación. El PRD está a punto de desaparecer; de hecho, el socio menor de la coalición Por México al Frente, Movimiento Ciudadano, tiene una representación tres veces superior a la del PRD en la Cámara de Diputados (27 diputados). El PRI está en una situación delicada no sólo por la magnitud de su derrota sino por el resquebrajamiento del sistema de poder que le permitía mantener una formidable maquinaria electoral a lo largo del territorio nacional. Por el momento, Acción Nacional, con una representación disminuida, se mantiene como un partido de oposición muy distante en cuanto al apoyo electoral de la mayoría gubernamental (Prud'homme 2020, 28-30).

Sin embargo, como se refirió con anterioridad, en el contexto de pluralidad y alta competitividad del sistema de partidos políticos vigente en nuestro país, hoy en día ningún partido político tiene los triunfos electorales garantizados, aunado a que el ciudadano se involucra cada vez más en la gestión pública y el voto se ha convertido en un mecanismo de evaluación para “premiar” o “castigar” a sus gobernantes y representantes, de manera que los resultados electorales que se dieron en un momento específico, no necesariamente se conservarán para el siguiente, si dicho partido político no tiene una buena gestión a la opinión del electorado. Circunstancia que se corrobora en los resultados electorales del proceso electoral federal 2020-2021, pues si bien es cierto Morena conservó la mayoría de la Cámara de Diputados, ésta se vio reducida y, hoy en día, ese partido político, aún con sus aliados, carece de fuerza suficiente para impulsar y aprobar reformas constitucionales.

Es importante no perder de vista que hasta este momento se ha expuesto la implementación y desarrollo del principio de representación proporcional en el ámbito federal; sin embargo, en las entidades federativas si bien se aplica el principio, en algunas de ellas existen algunas variantes o factores adicionales, como se analiza a detalle con posterioridad.

Una vez señalados los antecedentes y el proceso evolutivo de la implementación del principio de representación proporcional como mecanismo de integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, es posible colegir que estamos ante una institución jurídica vigente que se encuentra en constante dinámica y desarrollo hasta alcanzar su configuración actual.

CAPÍTULO 3. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LA ACTUALIDAD. CRÍTICAS, RETOS Y PROPUESTAS DE REFORMA

Una vez que se han expuesto los antecedentes legislativos en torno al surgimiento y desarrollo del principio de representación proporcional como mecanismo para la asignación de escaños de las Cámaras del Congreso de la Unión, procede analizar cuál es su estado actual en el sistema político electoral del país, cuáles son, en su caso, las críticas o cuestionamientos que enfrenta tanto por actores políticos como por ciudadanos, así como cuáles han sido las propuestas e iniciativas de reforma que se han presentado para intentar dar cauce y solución a la problemática detectada.

Se analiza, asimismo, el proceso de reforma constitucional en materia electoral 2022-2023 que si bien no prosperó, habría tenido implicaciones profundas en la implementación de principio de representación proporcional, en la asignación de escaños, así como en la calidad de la representación política en el país.

Acto seguido se expone, a manera de balance o evaluación, cuál es el estado de la aplicación del principio de representación proporcional en la actualidad, cómo el mismo ha resultado determinante en la potenciación de derechos políticos de personas pertenecientes a sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad, así como algunas de las críticas o cuestionamientos más recurrentes y que son, en gran medida, sustento de las iniciativas y propuestas de reforma que se han presentado.

Con los elementos que analicen hasta este momento, se propone, asimismo, analizar si las circunstancias del país en la actualidad son idóneas y propicias para una reforma de esta naturaleza y se analizan aspectos que, se considera, resultan esenciales en una reforma que incida o trastoque la integración de los órganos de representación, particularmente la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para lo cual se aborda, en primera instancia, cuál es o debiera ser el tamaño idóneo de un órgano parlamentario o Congreso y se analiza, desde la perspectiva del derecho comparado, la reforma constitucional italiana sobre el tema que nos ocupa, así como sus posibles semejanzas o diferencias sustanciales con el caso mexicano.

Por último, se esbozan, a la luz del enfoque de políticas públicas, los que, desde la propia perspectiva, debieran ser los elementos mínimos indispensables que, debiera abordar una eventual reforma a los mecanismos, criterios y procedimientos para la integración de los órganos representativos, así como para regular su estructura, organización y funcionamiento.

3.1 Situación actual de la asignación de escaños por el principio de representación proporcional

En cuanto a la materia que motiva esta investigación, la reforma política de 2014 se caracterizó porque no sólo reformó de manera relevante el sistema político electoral y la coordinación entre autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, sino también porque introdujo figuras novedosas que tendrían repercusión directa en la integración y el funcionamiento del Congreso de la Unión y de la Cámara de Diputados en particular, que si bien ya habían sido propuestas con anterioridad, no habían prosperado en el ámbito legislativo.

Por una parte, se estableció la figura de reelección o elección consecutiva como una medida de evaluación y profesionalización de los órganos legislativos; asimismo, se estableció que para que un partido político tuviera derecho a escaños de representación proporcional y pudiera conservar su registro debía obtener al menos, 3% de la votación válida emitida en la última elección de diputados.

Respecto a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, se establecieron nuevos factores de cálculo que permitirían que la votación se tradujera de la manera más exacta posible en la asignación de diputados a cada fuerza política. El procedimiento respectivo quedó regulado en el Capítulo Segundo del Título Segundo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014 y que, en lo esencial, consiste en lo siguiente:

- a) Determinación de partidos políticos con derecho a asignación de escaños;
- b) Determinación de cociente natural y restos
- c) Asignación de escaños conforme al cociente natural y resto mayor calculados
- d) Verificación de cumplimiento de umbrales de sobre y subrepresentación y, en su caso, hacer las adecuaciones conducentes.
- e) Asignación de escaños por circunscripción (LGIPE 2014).

Otro efecto relevante derivado de la reforma política de 2014 tiene que ver con la intensificación de las acciones afirmativas de género primero y, posteriormente, la incorporación paulatina de otras a favor de grupos y sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad.

En cuanto a la paridad de género, aun cuando antes de la reforma en comento ya se aplicaba una cuota en la postulación de candidaturas, ello no garantizaba el acceso de las mujeres a los cargos y menos aún, la paridad en la integración de los órganos representativos pues, como lo ha

señalado Lorenzo Córdova, dado que bajo el principio de mayoría el acceso al cargo está supeditado a la postulación y, posteriormente, al voto popular, éste principio no es adecuado para garantizar la paridad en los órganos, si acaso al interior de los partidos al tener que postular candidaturas de manera paritaria (Córdova 2022).

Sin embargo, ya para el proceso electoral federal de 2015 se debió garantizar la paridad no sólo en la postulación de candidaturas, sino en la integración de los órganos, lo que implicó adecuaciones normativas, interpretaciones, precedentes jurisdiccionales o regulación específica orientada a generar mecanismos que propiciaran y garantizaran dicha paridad.

Entre las acciones afirmativas implementadas con mayor frecuencia se encuentran las siguientes:

- Bloques de competitividad: De acuerdo con este criterio, los distritos o demarcaciones electorales de cada entidad se dividirán en tres segmentos de acuerdo a la competitividad de los partidos políticos: alta, media y baja, para garantizar un determinado número de postulaciones en cada una, de manera que se evite que las mujeres sean postuladas únicamente en distritos o demarcaciones donde el partido político no es competitivo o históricamente no gana.

- Prohibición de sustituir a candidatas con suplentes varones. Esta regla permite evitar que los partidos políticos simulen el cumplimiento del principio de paridad y, posteriormente, sustituyan a las candidatas por suplentes hombres, alterando no sólo la paridad en las candidaturas, sino por ende, en el acceso al cargo. Es importante señalar, asimismo, que esta regla ha venido ampliando el espectro de tutela del derecho político, pues mientras que una mujer no puede ser sustituida por un hombre, un candidato sí puede ser sustituido por mujer, como una medida de potenciación de la paridad de género.

- Integración alternada de candidaturas. Independientemente de la fórmula que se establezca para la asignación de escaños, de acuerdo con este criterio se obliga a los partidos políticos a registrar una lista en la que las candidaturas aparezcan de manera alternada por género, de manera que un género no tenga prevalencia sobre el otro.

- Porcentaje específico del financiamiento público de cada partido político para la realización de actividades orientadas a la formación y desarrollo de liderazgos de mujeres, así como actividades específicas de capacitación.

Adicionalmente, con la reforma constitucional en materia de paridad de género publicada el 6 de junio de 2019 (CPEUM 2019), que estableció la transversalización del principio de paridad, así como las reformas en materia de violencia política en razón de género (LGAMVLV 2020), las cuales se vieron propiciadas en gran medida por la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada el 10 de junio de 2011, la autoridad administrativa electoral diseñó mecanismos adicionales para procurar mayores condiciones de equidad y paridad en la contienda política y el acceso a cargos electivos. Tal es el caso, por ejemplo, de los Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género, aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en sesión celebrada el 28 de octubre de 2020, en cuyo artículo 14, fracción XIV se establece lo siguiente:

Artículo 14. Los partidos políticos y las coaliciones deberán implementar, de forma enunciativa pero no limitativa, las siguientes acciones y medidas, para prevenir y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género, estas acciones deberán ser coordinadas con los organismos encargados del ejercicio y protección de los derechos de las mujeres al interior de los partidos políticos.

[...]

XIV. Garantizar que el financiamiento público destinado para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres propicie efectivamente la capacitación política y el desarrollo de liderazgos femeninos de militantes, precandidatas, candidatas y mujeres electas, así como la creación o fortalecimiento de mecanismos para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en razón de género. En el caso del financiamiento **no podrá otorgarse a las mujeres menos del 40% del financiamiento público con el que cuente cada partido o coalición para las actividades de campaña.** Mismo porcentaje se aplicaría para el acceso a los tiempos en radio y televisión en periodo electoral.

Tratándose de las elecciones de ayuntamientos o alcaldías y diputaciones locales o federales, en candidaturas con topes de gastos iguales, el financiamiento público destinado a las candidatas no podrá ser menor al 40% de los recursos totales ejercidos en dichas candidaturas equiparables (*Énfasis añadido*) (INE 2020, 14).

Como se puede apreciar, mediante dichos Lineamientos no sólo se procuró el adecuado destino y ejercicio de los recursos que los partidos políticos deben aplicar para las actividades de desarrollo y formación de liderazgos de mujeres, sino además, se establecieron mejores condiciones para garantizar la equidad de la contienda, al fijar un porcentaje mínimo indispensable para campañas encabezadas por mujeres, pues en caso contrario se impondrá la sanción a que haya lugar considerando las circunstancias particulares y, de manera especial, el monto que hubiera quedado pendiente de asignar o que no se hubiere entregado.

Aun cuando en algunas entidades federativas ya se habían instrumentado medidas a favor de otros grupos en situación de vulnerabilidad, en el ámbito federal fue hasta el proceso electoral de

2021 que la autoridad administrativa electoral determinó establecer acciones afirmativas a favor de diversos grupos en situación de vulnerabilidad, específicamente, personas pertenecientes a comunidades indígenas o pueblos originarios; población afromexicana; personas pertenecientes a la diversidad sexual; personas con discapacidad, así como migrantes o residentes en el extranjero.

Lo anterior se vio robustecido, además, en virtud de que en dicho proceso electoral fue la primera vez que los legisladores federales en funciones podrían ser reelectos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo Décimo Primero Transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 10 de febrero de 2014, que determinó que podrían optar por la elección consecutiva los legisladores que hubieran sido electos en el proceso electoral de 2018 (CPEUM 2012, Artículo Décimo Transitorio).

En efecto, el 18 de noviembre de 2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo por el que se aprobaron los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputados por ambos principios que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones. En dicho instrumento se estableció originariamente la acción afirmativa indígena, determinando que los partidos debían postular al menos 21 candidaturas de miembros de comunidades indígenas o pueblos originarios por el principio de mayoría relativa y 9 de representación proporcional de las cuales al menos 1 tendría que ser registrada en el primer bloque de 10 candidaturas, además de garantizar el principio de paridad (INE 2020-1).

No obstante, diversos ciudadanos y partidos políticos controvirtieron dicha determinación señalando, entre otros agravios, que las acciones afirmativas de género y en materia indígena afectaban derechos partidistas y su facultad de autoorganización. También se controvirtió la falta de una acción afirmativa en materia de personas con discapacidad.

En la sentencia respectiva, el Tribunal Electoral determinó modificar el Acuerdo controvertido a efecto de que se especificaran los 21 distritos a que corresponderían las candidaturas de personas indígenas por el principio de mayoría relativa; se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral llevar a cabo las acciones necesarias para implementar acciones afirmativas a favor de personas con discapacidad para garantizar su acceso a cargos de elección popular en el proceso electoral en curso y, adicionalmente, se instruyó determinar los grupos que ameritan contar con una representación legislativa para que, de inmediato, diseñe las acciones o medidas afirmativas necesarias y efectivas tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos o comunidades, mediante la postulación de candidaturas (SUP-RAP-121/2020).

En cumplimiento de la referida sentencia, mediante Acuerdo de fecha 15 de enero de 2021, el Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo mediante el cual se definieron los 21 distritos en los que necesariamente todas las fuerzas políticas deberán postular candidatos miembros de comunidades indígenas o pueblos originarios (INE 2021).

Es importante señalar que dicho acuerdo previó, inicialmente, 28 distritos con población mayoritariamente indígena para que los partidos políticos determinaran 21 de los cuales para hacer las postulaciones requeridas; sin embargo, en el Acuerdo de acatamiento se especificaron expresamente los distritos que debían contar con postulaciones de personas que se autoadscriban como indígenas y se establecieron acciones afirmativas a favor de diversos grupos en situación de vulnerabilidad:

- Personas con discapacidad: 6 candidaturas de mayoría y 2 de representación proporcional
- Personas afroamericanas: 3 candidaturas de mayoría y 1 de representación proporcional
- Personas de la diversidad sexual: 2 candidaturas de mayoría relativa y 1 de representación proporcional (INE 2021).

Sin embargo, dicha determinación fue impugnada por diversos partidos políticos por la presunta omisión de la autoridad electoral de incluir entre las acciones afirmativas adoptadas, a la población residente en el extranjero o que tiene la calidad de migrante, a pesar de que en dicho proceso electoral podrían ejercer su derecho al voto.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ordenó, por una parte, diseñar e implementar acciones afirmativas para personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero a efecto de que, en el proceso electoral federal que estaba en curso, se les postulara dentro de los diez primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, observando el principio de paridad. También ordenó llevar a cabo un estudio sobre la eficacia y funcionamiento de las acciones afirmativas implementadas este proceso electoral, para determinar si es necesario realizar ajustes en próximos procesos. (SUP-RAP-21/2021 y acumulados).

En cumplimiento de dicha ejecutoria, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dictó nuevo Acuerdo en el que se estableció la referida acción afirmativa de personas migrantes o residentes en el extranjero, además de las que ya se habían regulado (INE 2021-1).

El acuerdo aprobado fue impugnado mediante juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-346/2021 y sus acumulados. En la sentencia respectiva, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que las comunidades migrantes han enfrentado discriminación y, por lo tanto, la acción afirmativa debe estar orientada a revertir esa situación de desventaja que han enfrentado, por lo que ordenó que sólo los mexicanos residentes en el extranjero podrán ser postulados por los partidos políticos en los lugares para cumplir la acción afirmativa a favor de los migrantes, y que la calidad de migrante y residente en el extranjero se podrá acreditar, además de los documentos señalados por el Instituto Nacional Electoral, con cualquier otro elemento que genere convicción (SUP-JDC-346/2021 y acumulados, 10-7).

Otra impugnación relevante al Acuerdo en comento fue la derivada de la consulta formulada por el Partido Acción Nacional respecto de la manera en que debían contabilizarse las acciones afirmativas. Al respecto, la Sala Superior determinó que la paridad no debe atenderse como una acción afirmativa, sino como principio constitucional de aplicación transversal. También determinó, esencialmente, que en caso de que una mujer forme parte de alguno de los grupos en situación de vulnerabilidad respecto de los cuales se formuló acción afirmativa, se deberá definir bajo qué grupo se le postula, para conciliar el principio transversal de paridad y las acciones afirmativas establecidas (SUP-RAP-47/2021 y acumulado, 25-7).

Así, las acciones afirmativas aprobadas para la postulación de candidatos quedaron de la siguiente manera:

Tabla 1. Postulación de candidaturas por acción afirmativa		
ACCIÓN AFIRMATIVA	TOTAL DE CANDIDATURAS POR PARTIDO POLÍTICO	
	MAYORÍA RELATIVA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Comunidades indígenas	21	9, al menos 1 candidatura por circunscripción, dentro de los primeros 10 lugares de la lista
Personas con discapacidad	6	2, dentro de los 10 primeros lugares de la lista
Personas afromexicanas	3	1, dentro de los 10 primeros lugares de la lista
Diversidad sexual	2	1, dentro de los 10 primeros lugares de la lista
Personas migrantes o residentes en el extranjero	0	5, uno en cada lista de circunscripción dentro de los 10 primeros lugares de la lista

Acciones afirmativas que, por su relevancia como vías para revertir desventajas históricas a favor de determinados grupos o segmentos de la población, han adquirido una protección jurisdiccional especial, incluso con anterioridad a que el tema fuera abordado por la autoridad administrativa electoral nacional.

Tal es el caso, por ejemplo, de la sentencia dictada en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-1150/2018, en la que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desarrolló el concepto de “paridad flexible”, según el cual tratándose de grupos en situación de vulnerabilidad, éstos tienen una posición preferente e, incluso, pueden llegar a constituir excepciones al principio de paridad, para potenciar el derecho del grupo en situación de desventaja para acceder al cargo (Sentencia SUP-REC-1150/2018, 19-20).

En ese caso, relativo a la integración del Congreso del estado de Zacatecas, al Partido Acción Nacional le había sido sustituida una candidatura encabezada por hombre para designar a una candidata, en cumplimiento del principio de paridad.

El candidato afectado, al exponer sus agravios, hizo valer que no se le podía retirar el escaño asignado, pues era una persona con discapacidad.

Al resolver la controversia, la Sala Superior razonó que “la paridad de género debía de ponderarse con la protección reforzada con la que deben contar las personas con discapacidad; esto es, que la paridad puede ceder, en las circunstancias concretas del caso, en beneficio de una persona con discapacidad, lo que se puede sustentar en una “paridad flexible”, aplicable estrictamente para casos que tengan estas condiciones. [...] La paridad flexible teóricamente permite que, en algún momento, uno de los sexos supere al otro, ante casos muy concretos y de igual forma puede sustentarse dicha forma de paridad ante la legitimidad de una representación política como parte de la sociedad democrática e incluyente. De esta manera, los órganos representativos reflejan la composición social – representación *mirror* (espejo)— de los representantes públicos que reflejen la diversidad de la población” (EJE 2021).

La implementación de las acciones afirmativas referidas se reflejó en la integración de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, que abarca el período comprendido entre 2021 y 2024, pues se alcanzó la paridad plena, quedando como a continuación se muestra:

Tabla 2. Integración de la Cámara de Diputados, LXV Legislatura 2021-2024					
Grupo Parlamentario	Mujeres		Hombres		Total
	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	
MORENA	66	37	59	39	201
PAN	35	22	38	19	114
PRI	15	20	15	19	69
PVEM	11	7	18	5	41
PT	13	3	13	4	33
MC	4	9	6	8	27
PRD	4	4	3	4	15
TOTAL	148	102	152	98	500

(Cámara de Diputados, 2023)

Adicionalmente, de acuerdo con el Instituto Nacional Electoral, “los resultados obtenidos [en la jornada electoral] indican que 65 personas resultaron electas por las acciones afirmativas implementadas (cuando se esperan mínimo 50); 37 son personas indígenas (mínimo 30), 8 son personas con alguna discapacidad (mínimo 8), 6 afroamericanas (mínimo 4), 4 personas de la diversidad sexual (mínimo 3), y 10 personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero (mínimo 5)”, lo que se observa en la tabla siguiente:

Tabla 3. Candidatos electos por acciones afirmativas									
Acción afirmativa	Total			Mayoría Relativa			Representación proporcional		
	Total	Mujeres	Hombres	Total MR	Mujeres	Hombres	Total RP	Mujeres	Hombres
Indígena	37	22	15	21	13	8	16	9	7
Discapacidad	8	5	3	4	1	3	4	4	0
Afromexicana	6	4	2	4	3	1	2	1	1
Diversidad sexual	4	4	0	1	1	0	3	3	0
Migrantes y residentes en el extranjero	10	5	5	0	0	0	10	5	5
TOTAL	65	40	25	30	18	12	35	22	13

(INE 2021-3, 12)

Las acciones afirmativas implementadas resultan relevantes porque, al recaer sobre sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad y de desventaja histórica, la Sala Superior del Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación ha determinado que podrían tener incluso una ponderación especial ante el principio de paridad; es decir, es posible que un candidato perteneciente a los grupos vulnerables referidos, independientemente de su género, pudiera tener un mejor derecho o preferencia para su acceso a un escaño, ante una candidata, pues de lo que se trata es, justamente, hacer efectiva la finalidad de la acción afirmativa por cuanto a que se reviertan situaciones de desventaja históricas lo que se observa, por ejemplo, en el caso del Congreso de Zacatecas descrito con anterioridad.

A propósito de lo anterior, Lorenzo Córdova considera que dado el sistema de listas cerradas y bloqueadas que existe en el país, el mejor ámbito representativo para poder introducir o aplicar acciones afirmativas es justamente la cuota proporcional, a diferencia del de mayoría, en el que se pueden aplicar cuotas para la postulación de candidaturas, pero eso no garantiza el acceso al cargo, de manera que es un mecanismo mucho menos eficaz que el que se tiene en las listas plurinominales para incidir de esta forma aunque, cabe señalarlo, está en función de la votación obtenida por cada partido político. Es un sistema cierto para hacer efectivas dichas acciones afirmativas y ha habido un gran avance, aunque debe hacerse una revisión respecto de las acciones afirmativas que se han adoptado, que se han suscitado dilemas, ejemplo de lo cual es la acción afirmativa indígena, que se ha traducido en una limitación al derecho a ser votado de personas que no pertenezcan a las comunidades por lo que debe reflexionarse sobre el mecanismo que se utiliza, que bien podría ser que los partidos decidan a quién postular dentro de los distritos señalados como indígenas.

En materia de representación proporcional, explica, se han introducido cuotas importantes, pero hay temas que reflexionar, como en el caso de las candidaturas de personas migrantes, que fueron votados por los ciudadanos que se encuentran en el territorio nacional, no por los residentes en el extranjero, que sólo pueden votar, en el ámbito federal, por Presidente y Senadores (Córdova 2022).

A su juicio, si hubiera un sistema de listas abiertas y desbloqueadas, independientemente de la posición del candidato en la lista, sería el ciudadano quien establecería el orden de las candidaturas. No hay orden de prelación preestablecido y eso complicaría el cumplimiento de acciones afirmativas, pero ello no ocurre en sistemas proporcionales de listas cerradas.

Por otro lado, en cuanto a los criterios adoptados recientemente por el Tribunal Electoral, aun cuando comparte el propósito, considera que el procedimiento pudo no ser el mejor, ya que para lograr la paridad plena, se tomó una decisión con posterioridad a la votación. Los ciudadanos, al

votar, votan por un candidato de su preferencia, pero ese voto tiene impacto en la representación proporcional y es tan válido un sentido de voto como el otro, porque el orden de prelación fue con el que se emitió la votación (Córdova 2022).

A manera de ejemplo, refirió que un partido que tuvo como último candidato a entrar al cargo, por la votación obtenida, a un hombre, lo bajaron y subieron en el orden de prelación a una mujer para completar la paridad y eso ya ha ocurrido en dos casos, lo que es delicado, pues antepone un principio válido como propósito por encima de la certeza sobre la cual se pronuncia el elector: el elector sabe que hay un orden de prelación, pero que dicho orden se mantenga depende de otras circunstancias, lo que implica un problema, principalmente porque fue una decisión tomada con posterioridad (Córdova 2022).

Las autoridades electorales están llegando tarde a estas decisiones. Las acciones afirmativas son positivas, pero se han implementado de manera tardía, cuando ya estaban abiertos los procesos de selección de candidatos de los partidos políticos, lo que fue un factor de incertidumbre, porque cuando iniciaron dichos procesos, se pueden mover las reglas del juego, pero el caso que se comenta es preocupante, no sólo porque ya se habían cerrado las reglas del juego, sino porque ya se había votado y después de la votación se cambiaron de nuevo las reglas del juego (Córdova 2022).

A su juicio, deben definirse con claridad anticipación las reglas del juego para que se conozcan, en su caso se impugnen, y haya certeza sobre las reglas conforme a las cuales van a tener que ajustarse. Considera que son temas que se deben repensar para dotar de mayor certeza los procesos electorales pues en algunas decisiones no se ha honrado totalmente el principio de certeza (Córdova 2022).

Por su parte, Uuc-kib Espadas ha señalado que hay un despropósito porque se han establecido obligaciones que no tienen sustento legal, pero además cuando la mayoría de los partidos políticos ya habían establecido sus listas, lo que violentó el derecho de partidos y de las personas que ya ocupaban posiciones en las mismas (Espadas 2022).

Además, explica, en el caso concreto se está ante acciones afirmativas en su vertiente de cuotas, de manera que al establecer de forma arbitraria una serie de cuotas no se tiene consideración de las personas que se ven afectadas cuando ya se habían integrado las listas de los partidos y del derecho de éstos para definir su estrategia y oferta electoral a través de las listas de representación proporcional. Es decir, no hubo una ponderación, sino una valoración de las cuotas

sin que fuera ponderada con otros derechos existentes y la obligación de órganos electorales a contribuir al mejor desarrollo de los partidos políticos, lo que implicó la violación de derechos de hombres y mujeres que ya habían ocupado posiciones en las listas, lo que se observó, por ejemplo, en las cuotas indígena y de personas migrantes, respecto de las cuales se antepusieron criterios jurisdiccionales al texto constitucional (Espadas 2022).

A su vez, Fernando Zárate manifestó no compartir ni coincidir con la forma en que se utiliza el tema de paridad en el país y que se ponga por encima del principio de democracia, pues considera que no se ha logrado avanzar en derechos sustantivos para que se ponga por encima del principio, que presenta áreas de oportunidad para su implementación y consolidación. A su juicio, falta verdadero respeto a las mujeres en su altura y nivel, aunado a que es un criterio burocrático y no es de fondo (Zárate 2022).

Por su parte, Juan Antonio Garza ha considerado que se trata de decisiones que no se materializan en verdaderos beneficios para el sector que representan. Obligar a los partidos políticos a designar candidatos solamente por cuestiones de género, o de cualquier otra cuestión, no se traduce en ventajas para ese sector. Y muchas veces incluso puede ser hasta contraproducente. El simple hecho de pertenecer a un género, no quiere decir que sea un buen representante. Creo que la solución al rezago histórico que existe en el ejercicio de los derechos de todas las personas va mucho más allá de cuestiones de forma o de criterios jurídicos (Garza 2023).

Ello es así, explica, porque las acciones afirmativas no garantizan la efectiva representación de un grupo minoritario o relegado en los órganos de representación popular y la representación debe ser una cuestión más de calidad que de cantidad; es decir, la voz de un integrante dentro de un órgano compuesto por 500 personas no tendría mayor impacto, si las otras 499 no están conscientes del problema y son sensibles a las posibles vías de solución al mismo. Para contar con esta conciencia y sensibilidad no es necesario pertenecer al grupo que merece atención especial, sino que se debe garantizar que las personas que resultan electas efectivamente sean la voz de la comunidad que representan y de sus intereses. Por lo tanto, ningún representante debe contar con una ponderación especial y, en consecuencia, tampoco deben admitirse excepciones al respecto.

Adicionalmente, consideró que la instauración de acciones afirmativas se presta a mayores abusos, simulaciones y afectaciones a sus derechos político-electorales. Por un lado, se ha acreditado en ya varios casos que acceden a un escaño reservado a un grupo vulnerable personas que en realidad no pertenecen al mismo, en detrimento de auténticos representantes de ese grupo. Por otro lado, no existe ninguna garantía de que ese representante vaya a incidir efectivamente en

los derechos o necesidades de sus representados. No es a través de acciones afirmativas como se va a conseguir beneficios reales para los grupos vulnerables o revertir las desventajas históricas y la exclusión que han enfrentado.

A propósito de lo señalado por el especialista en cita, la calidad de la representación y la verdadera inclusión no se limitan a garantizar el acceso al cargo de determinadas personas pertenecientes a determinado grupo o sector poblacional en situación de vulnerabilidad, sino debe garantizarse que esos representantes impulsen leyes, políticas, programas, agendas legislativas a favor del grupo que representan o del cual accedieron al cargo para efectivamente emprender medidas y acciones que reviertan la desventaja histórica que ese sector o grupo han enfrentado, pues si la acción afirmativa se limita al acceso al cargo de determinado número de personas, si bien es una medida loable, estaríamos lejos de afirmar que se está procurando una auténtica inclusión y participación.

De lo expuesto por los especialistas consultados se observa que si bien consideran que la implementación de acciones afirmativas como la de género han resultado positivas en el país, subsisten retos y áreas de oportunidad que deben atenderse, máxime cuando habría visos de violación de otros derechos; uso faccioso de dichas acciones afirmativas como mecanismo de coacción o censura al interior de los partidos políticos, y en detrimento de la libertad de la ciudadanía de elegir a sus representantes. En este orden, y como se analiza con posterioridad, si bien el principio de representación proporcional ha propiciado la implementación de las referidas acciones afirmativas, lo cierto es que su instrumentación amerita revisiones ulteriores para garantizar que las mismas continúen respondiendo a las necesidades y exigencias de la sociedad mexicana.

Es en este sentido que en atención a lo mandatado por el Tribunal Electoral en la sentencia SUP-RAP-21/2021 y acumulados referida con anterioridad, El Colegio de México ha emitido el estudio sobre la implementación de las acciones afirmativas durante el proceso electoral 2020-2021, como un insumo de evaluación sobre el cumplimiento y efectividad de las mismas como mecanismos potenciadores de derechos fundamentales en el que se señala, esencialmente, que dichas acciones deben ser susceptibles de revisión y mejora para su desarrollo y consolidación en el contexto de desarrollo democrático del país (COLMEX 2022).

Otro aspecto relevante de la asignación de escaños de la Cámara de Diputados por el principio de representación proporcional en vigor guarda relación con las acciones adoptadas por el Instituto Nacional Electoral para evitar la construcción de mayorías ficticias o que no correspondan a la realidad de la votación emitida por la ciudadanía, como ocurrió en el proceso electoral de 2018,

en el que diversos legisladores accedieron al cargo por una coalición y se les relacionó con un partido político, pero ya en el cargo se adscribieron a una fuerza política distinta, generándole una mayoría mucho más amplia que la obtenida a partir del voto ciudadano.

A manera de antecedente, a través de la reforma político electoral de 2014 no sólo se ajustaron algunos de los factores de la fórmula para la asignación de los escaños; además, se incrementó la votación mínima indispensable para que un partido político tenga derecho a la asignación de escaños de representación proporcional, pasando del 2 al 3% (CPEUM, artículo 54, fracción II, 2014). Adicionalmente, siguiendo a Alfredo Orellana, “debe tenerse presente que la reforma electoral de 2014 estableció un nuevo marco para las coaliciones entre partidos políticos, en cuyo régimen transitorio [...] señala que la ley diferenciará entre coaliciones totales, parciales y flexibles” (Orellana 2017, 930).

La regulación de las coaliciones referida por Orellana resulta relevante para el caso que nos ocupa, pues mientras que antes de dicha reforma eran los partidos políticos coaligados los que, a través del convenio de coalición definían los porcentajes de votación que correspondería a cada fuerza política integrante, con esta reforma no sólo se establecen tres tipos de coalición dependiendo del número de distritos en los que se postulan candidatos, sino además, al ya no existir emblemas de coalición, sino que cada fuerza política aparece en la boleta electoral con el propio, se permite al ciudadano votar por uno o más partidos de la coalición, siendo en ambos casos el voto válido, pero con efectos distintos al llevar a cabo los cómputos.

A este respecto y a propósito de la asignación de escaños de representación proporcional en el proceso electoral federal 2018, Raúl Espinoza señala lo siguiente:

Dentro del problema de las coaliciones se concluye que, con base en la experiencia empírica acontecida, es preferible, y conforme a los principios que postula un sistema de RP, que no sea la voluntad del partido o partidos integrantes de la coalición quienes decidan para quién de la misma se cuente un distrito como ganado.

Consecuentemente, cuando un partido gane un distrito en votos, contará para éste, independientemente si otro partido de la coalición postuló al candidato, o si el candidato pertenece a otro partido integrante de la coalición y no al ganador, ya que, para efectos de contabilizar el triunfo en MR y su impacto en RP deberá ser al partido que obtuvo más votos.

[...]

Con las anteriores ideas y propuestas se cumplen las dos finalidades de los sistemas electorales regulados constitucionalmente en México, se forman mayorías al partido que obtuvo la mayoría y se refleja la voluntad del electorado de manera proporcional (Espinoza 2020, 511-2).

Ello es así, porque a diferencia de lo que ocurría antes, que propiciaba mayorías ficticias y que partidos políticos que no contaban con un respaldo ciudadano mínimo, tuvieran escaños que en

realidad no les corresponderían, a partir de la reforma en comento se determina la votación obtenida para cada uno de los partidos coaligados y, en caso de existir un remanente, se asignará al de mayor votación de la coalición.

De esta manera, es posible determinar con alto grado de precisión el número de fuerzas políticas que tienen derecho efectivo a la asignación de escaños, así como el número de éstos que le corresponden, privilegiando así, como se ha señalado, que la integración de la Cámara de Diputados sea el reflejo lo más exacto posible de la decisión ciudadana expresada a través de las urnas.

Sin embargo, especialistas como Lorenzo Córdova han manifestado su preocupación sobre los mecanismos de asignación de escaños, particularmente en lo relativo a los umbrales de sobre y subrepresentación, pues afirma que se trata de un acuerdo político que data de hace 25 años que ya no responde a la realidad, aunado a que genera distorsiones en la integración del órgano representativo y, por lo tanto, en el reflejo de la pluralidad política, por lo que su propuesta es eliminarlos. Considera que, una vez que se han determinado los triunfos de mayoría relativa, la primera asignación de representación proporcional sea a favor de los partidos políticos subrepresentados para que, una vez que se ha revertido ese problema, se asigne el resto de diputaciones a las fuerzas políticas, en un plano de igualdad, porque eso habría permitido una representación más fiel y apegada a la voluntad ciudadana. (Córdova 2023).

A propósito de evitar la construcción de mayorías ficticias, el 19 de marzo de 2021 el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el 6 de junio de 2021 (INE 2021-2).

En dicho Acuerdo se estableció, esencialmente, que en primera instancia se verificaría la afiliación efectiva de cada uno de los candidatos triunfadores por el principio de Mayoría Relativa y el triunfo sería contabilizado a favor del partido con el cual el candidato ganador tenga una “afiliación efectiva”.

En caso de que el candidato no tenga afiliación efectiva a alguno de los partidos que lo postularon, el triunfo será contabilizado en los términos de lo expresado por el convenio de coalición aprobado (INE 2021-2, 101-2).

El Acuerdo en comento también estableció que en caso de que el candidato electo hubiera participado bajo la figura de elección consecutiva y no cuente con afiliación efectiva a alguno de los partidos que lo postularon, el triunfo se considerará a favor del partido a cuyo grupo parlamentario haya pertenecido al momento del registro de la candidatura (INE 2021-2, 102).

En este orden, Lorenzo Córdova considera que si bien el Acuerdo pudo ser distinto y es susceptible de mejora, debe reconocerse que fue muy eficaz y sirvió para inhibir actos que los partidos políticos intentaran presentar como candidatos de otro partido de la coalición a claros militantes. Refiere que en la Legislatura de 2018-2021 se observaron casos preocupantes. A manera de ejemplo, refiere que coordinadores o vicecoordinadores parlamentarios de un partido político fueron electos como diputados de otra fuerza política.

El especialista en cita explicó que el Acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral produjo por efecto que los militantes de un partido político fueran electos por ese mismo. Caso distinto es la formación de coaliciones parlamentarias, lo cual es normal y saludable, pero lo que no es admisible es la simulación para burlar la constitución y la ley. Los legisladores pueden cambiar de bancada, pero con posterioridad a la asignación e, incluso, explicó que el Tribunal Electoral fue más allá, pues determinó que la asignación que lleve a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral será válida para la definición de los órganos directivos de la Cámara, pues en la Legislatura referida se observó que muchos legisladores cambiaron a la bancada mayoritaria, lo que provocó que un mismo partido político retuviera la Mesa Directiva de la Cámara. De ahí su propuesta para que, de cara a una posible reforma electoral, se considere eliminar los umbrales de sobre y subrepresentación (Córdova 2022).

Sobre el mismo tema, Uuc-kib Espadas considera que se trató de un criterio remedial en el que los partidos sólo tenían que señalar a qué partido pertenecería el legislador electo para evitar la sobrerrepresentación, pero esto habría sido innecesario si se transitara a la representación directa y no a la representación más 8% de sobrerrepresentación (Espadas 2022).

Ahora bien, el Acuerdo referido fue impugnado por los partidos políticos Acción Nacional y Morena, así como por el otrora Partido Encuentro Solidario para controvertir, en lo esencial, la figura de “afiliación efectiva” al considerar que constituía una carga adicional y excesiva a los partidos políticos, aunado a que el acuerdo controvertido excedía las atribuciones del Instituto Nacional Electoral y representaba una violación al derecho político electoral del ciudadano a ser votado, así como a la facultad de autoorganización de los propios partidos políticos (SUP-RAP-68/2021 y acumulados, 17-29).

Al dictar la sentencia respectiva, la Sala Superior determinó que algunos de los agravios esgrimidos resultaban infundados y otros inoperantes. En cuanto al tema que nos ocupa, determinó que el acuerdo controvertido no alteraba el procedimiento de asignación establecido en la ley y, por el contrario, “supone una ordenación de parámetros que la autoridad electoral deberá tomar en cuenta para definir el partido político a favor del cual se debe de considerar cada diputación de MR, tratándose de las postulaciones realizadas a través de un convenio de coalición, lo que constituye únicamente dotar de materialidad a un elemento normativo de la fórmula, que resulta relevante para la revisión de los límites de sobrerrepresentación, de manera que se realicen los ajustes respectivos, de ser procedentes” (SUP-RAP-68/2021 y acumulados, 74).

De lo anterior se advierte que si bien el Instituto Nacional Electoral adoptó medidas para evitar la sobrerrepresentación excesiva y la construcción de mayorías ficticias a través de la verificación de la militancia efectiva de los candidatos en el caso de coaliciones, para determinar el grupo parlamentario al que el candidato quedaría adscrito en caso de resultar electo (INE 2021-4), también es posible que un legislador renuncie a su grupo parlamentario y se incorpore a otro o, incluso, que permanezca como diputado sin partido y, aun así, pueda ejercer a plenitud sus atribuciones como legislador, aspectos que escapan, en principio, del ámbito de competencia de la autoridad electoral, pues la Sala Superior ha determinado en diversos asuntos que el cambio de bancada, la participación en procesos deliberativos y órganos parlamentarios constituyen manifestaciones del del derecho a ser votado, en su vertiente de ejercicio del cargo, como se muestra a continuación:

Se reconoce que existen actos meramente políticos y de organización interna de un órgano legislativo que forman parte del derecho parlamentario. Sin embargo, también existen actos jurídicos de naturaleza electoral que inciden en los derechos político-electorales, como en la vertiente del ejercicio efectivo del cargo, los cuales pueden ser de conocimiento del Tribunal Electoral. Específicamente, el derecho político-electoral a ser electo, en su vertiente del ejercicio efectivo del cargo, implica que cada legisladora o legislador pueda asociarse y formar parte en la deliberación de las decisiones fundamentales y en los trabajos propios de la función legislativa. Por tanto, el derecho a ser votado no se agota con el proceso electivo, pues también comprende permanecer en él y ejercer las funciones que le son inherentes, por lo que la naturaleza y tutela de esta dimensión está comprendida en la materia electoral. De esta manera, atendiendo al deber de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva, las autoridades jurisdiccionales electorales deben conocer de los planteamientos relacionados con la vulneración de esta dimensión del derecho a ser votado y la naturaleza propia de la representación, por determinaciones eminentemente jurídicas adoptadas en el ámbito parlamentario (Jurisprudencia 2/2022).

Circunstancia que tiene incidencia directa en la integración de la Cámara, pero también de su estructura y funcionamiento, pues de ello dependen aspectos fundamentales para la integración y estructura de sus órganos como directivos, comisiones, entre otros.

Si bien la determinación del Instituto Nacional Electoral intentó revertir una situación anómala advertida en el proceso electoral de 2018, no debe perderse de vista que el cambio de grupo parlamentario es un derecho de los legisladores en términos de la legislación parlamentaria y que escapa a la esfera de competencia de la autoridad administrativa electoral. En todo caso, debiera analizarse la forma de conciliar, por una parte, la voluntad ciudadana expresada en las urnas, con la libertad de los legisladores de cambiar de grupo parlamentario si así lo deciden, de manera que no se desvirtúe la representación ni se generen vicios en cuanto a la autenticidad de la votación.

Sobre el tema, Fernando Zárate observa que actualmente no hay militancia efectiva o bien, tiende a desaparecer porque no hay partidos políticos nacionales en realidad, ya que todos son dirigidos por élites o pequeños grupos, distantes de la sociedad, aunado a que históricamente, a su juicio, sólo ha habido un partido de alcance nacional, mientras que otros han sido de carácter regional o han carecido de alcance y estructura suficientes en todo el territorio nacional. En todo caso, explica, con la determinación adoptada se intentaría fortalecer a la militancia, pero en realidad únicamente se refiere a un acto burocrático sin que se acredite que la persona, efectivamente, conoce los documentos básicos, participa de la capacitación e ideologización del partido y, en suma, ejerce la militancia de forma plena, lo que constituye obstáculos para el ciudadano y, en cambio, genera un beneficio para las élites partidarias, fortaleciendo así los intereses involucrados y este criterio va en contra de la representación de la sociedad.

A su juicio, los cambios de bancada o la acreditación de militancia constituyen medidas de control de determinadas élites al interior del órgano parlamentario para evitar que los legisladores actúen por criterios propios, aunado a que existen represalias o sanciones, como la restricción de recursos, entre otras medidas que instrumentan las élites (Zárate 2022).

Por su parte, Juan Antonio Garza ha considerado que se trata de un criterio adoptado a partir de nuestro diseño democrático vigente, en el que se exige a los candidatos a puestos de elección popular suscribir los documentos básicos de los partidos políticos que los registrarán y por lo tanto resulta razonable que acrediten su militancia e, incluso, consideraría razonable poner algunos candados para los cambios de bancadas ya que, a su juicio, al pretender ser un representante popular, debe haber un compromiso mayor con los principios e ideales que se apoyaban al momento de figurar en las boletas electorales y no debe ser suficiente alegar intereses personales para justificar un cambio de bancada sobre los intereses de la comunidad que se protestó representar (Garza 2023).

Para Uuc-kib Espadas, a su vez, se trata de un asunto que amerita profunda discusión, pues en otros países cuando un legislador cambia de partido, renuncia a su acta de elección; es decir, se puede cambiar de partido político, pero dejando el cargo, porque no es de su propiedad, sino que lo obtuvo porque determinado número de ciudadanos dieron su voto para que se defendiera un proyecto político específico, pero si se renuncia a ese proyecto, no se puede continuar ostentando la representación de ciudadanos que votaron por ese proyecto y se le obliga a dejar el cargo. Esto no ocurre en México y ello ha contribuido a desdibujar programáticamente a los partidos políticos (Espadas 2022).

En este orden, aun cuando por lo expuesto se podría considerar conveniente que la integración de los grupos parlamentarios se conservara en los términos originales, es decir, con estricto apego a la votación recibida y los escaños asignados por la autoridad electoral, no debe perderse de vista que los cambios de bancada constituyen una práctica frecuente permitida por la normatividad parlamentaria que se utiliza con frecuencia para la construcción de mayorías para el desahogo de determinados temas, además de constituir un derecho de los legisladores para el mejor desempeño de sus funciones, aunque el tema suscita otros cuestionamientos que, a la fecha, no han sido materia del análisis correspondiente.

Circunstancia que resulta preocupante, porque justamente la construcción de estas mayorías podría traducirse en la obstaculización de los trabajos parlamentarios o en el bloqueo de determinadas iniciativas o propuestas por el solo hecho de no ser acordes o no coincidir con una agenda o visión en particular, lo que a todas luces es una práctica antidemocrática que en nada contribuye a la solución de los grandes problemas que aquejan a la sociedad, aunado a que la integración de las bancadas sería distinta a la mandatada por el ciudadano a través del voto, lo que podría propiciar cuestionamientos acerca de la autenticidad del voto.

Por otro lado, aun cuando con motivo de la reforma política de 2014 se integró el sistema electoral nacional, se dejó a salvo la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas para que, atendiendo a sus circunstancias particulares, la realidad y el momento concreto de cada una, así como sus necesidades específicas en materia de representación, pudieran establecer las reglas o procedimientos atinentes para la integración de sus órganos legislativos. Dicha libertad encuentra sustento, además, en la tesis de Jurisprudencia 67/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.

Los artículos 52 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como "Reforma Política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, **no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas**, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad. (*Énfasis añadido*). (SCJN 2011).

Lo anterior es relevante porque, a propósito de dicha libertad de configuración legislativa, destacan dos casos en los que el legislador local determinó incorporar factores adicionales para la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, y que por su relevancia se exponen a continuación:

El primero de ellos corresponde a la Ciudad de México. La legislación electoral local prevé un procedimiento de asignación de escaños semejante al previsto para el ámbito federal; lo novedoso en esta entidad radica en la forma de integración de la lista de candidatos, pues mientras que en el ámbito federal cada partido político presenta una lista de candidaturas por el total de cargos a elegir o asignar por cada circunscripción, es decir, cinco listas de 40 candidaturas cada una, en el ámbito de la Ciudad de México el legislador optó por la implementación de la figura comúnmente conocida como "mejores perdedores", que consiste en que el partido político registra una lista, pero sólo por la mitad de escaños a asignar.

En este caso, al tratarse de 33 escaños, la lista debe ser de 17 fórmulas. El resto de la lista corresponde a candidatos de mayoría relativa que no resultaron electos, pero obtuvieron los mejores porcentajes de votación en su partido político.

De esta manera, la lista registrada y la de candidatos mejor votados se va intercalando, empezando por la primera posición de la lista registrada, debiendo observar en todo momento el principio de paridad.

Conforme al listado resultante, se procede a la asignación de escaños bajo el procedimiento que la ley de la materia determina (CIPECDMX Artículos 26 y 27, 2017).

Este procedimiento ha observado en los últimos años una importante evolución normativa, pues originalmente se privilegió de manera estricta la integración alternada de ambas listas de candidatos; sin embargo, existen precedentes jurisdiccionales por cuanto a que los principios democrático –votación ciudadana— y de paridad deben armonizarse de manera tal que éste se cumpla sin excepción, atendiendo a su carácter de principio constitucional de aplicación transversal.

Lo anterior denota la importancia del principio de representación proporcional en la prevalencia y transversalidad del de paridad, pues si bien es cierto el registro de la lista de candidaturas es atribución exclusiva de cada fuerza política en ejercicio de su facultad de autoorganización, y que los resultados de cada candidato derivan del voto ciudadano emitido a través de las urnas, lo cierto es que la integración de la lista definitiva de candidaturas y la asignación de escaños debe conciliar el principio de paridad, con el democrático y el de alternancia.

Ejemplo de lo anterior lo constituye el proceso electoral local del entonces Distrito Federal en 2015, del cual surgieron diversos precedentes dictados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación justamente a propósito de la necesaria conciliación entre el principio democrático y el de paridad. Tal es el caso de las sentencias dictadas por la Sala Superior en los recursos de reconsideración 675 y 679 de 2015, correspondientes al proceso de asignación de escaños por el principio de representación proporcional en la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal correspondiente al proceso electoral de ese año.

Dichas sentencias derivan de las impugnaciones promovidas por dos entonces candidatos, en contra de la asignación de escaños aprobada originalmente por la autoridad electoral local y que ya había sido materia de pronunciamiento tanto por el tribunal electoral local, como por la Sala Regional correspondiente.

En ambos casos, los entonces candidatos adujeron contar con mejor derecho para ser incorporados a la lista definitiva de candidaturas, es decir, la resultante de integrar la lista registrada por cada partido político y la obtenida a partir de los candidatos no electos pero con los porcentajes de votación más altos de su partido político. En el primer caso, la Sala Superior determinó que no asistía la razón al promovente y, por lo tanto, privilegió el principio de paridad de género respecto del voto popular, es decir, se colocó a una candidata con menor votación pero que garantizaba la alternancia de género en la lista definitiva de candidaturas, como se advierte a continuación:

...para la asignación de la última candidatura debe partirse del propio orden constitucional y adoptar la regla que garantice de mejor manera el equilibrio entre ambos géneros en la integración del órgano, tomando en consideración el principio de paridad de género y el derecho de autoorganización de los partidos, a fin de garantizar a las mujeres, en igualdad de condiciones en relación a los hombres, el derecho al sufragio en sus dos vertientes, esto es, en su calidad de electoras y de candidatas a cargos de elección popular; como también, el derecho a participar en la creación y en la ejecución de las políticas de gobierno; y a ocupar cargos de orden público en todos los planos gubernamentales. Por lo que la última posición debe corresponder a la mujer colocada en el segundo lugar de la lista A, pues si dicha posición se le otorgara al siguiente hombre de la lista B (conforme con las reglas establecidas en la normativa electoral del Distrito Federal) no se respetarían la asignación sucesiva en las listas ni el principio de auto organización; empero, con esta forma de proceder sí se garantizan los principios democrático y de paridad, el primero, porque ya han sido colocadas las candidaturas que, en términos absolutos, obtuvieron el mayor porcentaje de votación de la lista B, sin que se pueda alegar, que el recurrente del presente juicio tiene necesariamente un mejor derecho, puesto que a quien se le otorga la candidatura se encuentra registrada en la segunda posición de la lista A y es la primera mujer de dicha lista.

De esta forma, se considera que es procedente implementar una acción afirmativa por cuestiones de género respecto del principio de alternancia en la lista final, dado que con ello se afecta en menor medida otros principios, siendo que de colocarse a un hombre de la lista B si bien se atendería al principio democrático y al de igualdad de género, se desatiende, en mayor medida, el derecho de auto organización de los partidos que subyace a la lista A, la aplicación sucesiva de las listas y el principio de paridad de género (SUP-REC-675/2015, 33-4).

Respecto de la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-679/2015, si bien el problema sometido a la consideración del máximo órgano jurisdiccional en materia Electoral del país fue esencialmente el mismo, que el actor alegaba contar con un mejor derecho para integrar la lista definitiva de candidaturas y, por lo tanto, para acceder al escaño de representación proporcional en disputa, en este caso la Sala Superior armonizó los principios en aparente conflicto y determinó que asistía la razón al candidato actor, por lo que determinó reordenar la lista definitiva de candidaturas y sustituir a una candidata por el candidato impugnante. El criterio esencial de la sentencia consistió en que

...conforme al mandato expreso de la ley y al principio de autodeterminación de los partidos políticos, la autoridad administrativa electoral tomó en consideración, al candidato registrado en el primer lugar de la Lista "A", con lo cual se definió el género de las subsecuentes asignaciones.

En este sentido, y con la finalidad de garantizar el principio de alternancia de género, ubicó en

el segundo lugar de la Lista Definitiva a la mujer mejor votada de la Lista “B”, con un porcentaje de votación del 7.85%.

No obstante al asignar la tercera diputación, únicamente tomó en cuenta el principio de autodeterminación, por lo que asignó la diputación correspondiente al segundo lugar de la Lista “A”, lo que generó que se integraran de manera consecutiva y no alternada, dos candidatas de un mismo género.

Como se señaló el agravio resulta esencialmente fundado, dado que al asignar la tercera curul el Tribunal Local, inobservó los principios democrático y de alternancia, y sólo atendió al autodeterminación del partido político, para la conformación de la Lista Definitiva, porque deja de preferir a quien obtuvo un mayor porcentaje de votos, así como el principio de paridad de género.

[...]

En este sentido, lo procedente conforme a los principios que han sido enunciados, a efecto de no dar un trato desigual a la parte actora, es evidente que si los citados candidatos tenían derecho a ocupar una posición en la Lista Definitiva, dado el mayor porcentaje de votación que obtuvieron, lo procedente es asignarles el tercer lugar en la Lista Definitiva.

Con esto se garantiza por una parte el principio de alternancia pues la lista quedaría integrada de manera segmentada “Hombre-Mujer-Hombre”, el principio de paridad, en la medida de lo posible, tomando en cuenta la imposibilidad material de alcanzar la igualdad entre géneros, por el número impar de curules asignado y democrático, pues se asegura que la fórmula de candidatos con mayor porcentaje de votación forma parte de la Lista Definitiva (SUP-REC-679/2015, 52-5).

Así, luego de la valoración y el estudio correspondientes, el órgano jurisdiccional concedió razón al promovente al considerar que la responsable se había limitado a verificar la autodeterminación del partido político en la integración de su lista de candidatos, no así el principio democrático, así como los de alternancia y paridad:

Como se señaló el agravio resulta esencialmente fundado, dado que al asignar la tercera curul el Tribunal Local, inobservó los principios democrático y de alternancia, y sólo atendió al autodeterminación del partido político, para la conformación de la Lista Definitiva, porque deja de preferir a quien obtuvo un mayor porcentaje de votos, así como el principio de paridad de género.

Lo anterior, porque en cumplimiento a lo que dispone la ley y el principio de autodeterminación se cumple, al tomar como primer lugar de la Lista Definitiva, a la fórmula de candidatos registrados en la primera posición de la Lista “A”, integrada por Antonio Javier López Adame (propietario) y José Alberto Couttolenc Guemez (suplente).

Así las cosas, el segundo lugar de la Lista Definitiva para observar tales principios, en la mayor medida posible, se asignó a la fórmula integrada por Eva Eloisa Lescas Hernández (propietaria) y Araceli Fuentes Rosas (suplente) quienes obtuvieron el mayor porcentaje de votación de entre las mujeres postuladas con un 7.85%, con lo cual se asegura la paridad y alternancia de un género diverso.

[...]

En concordancia con lo anterior, y en cumplimiento a los principios enunciados, el tercer y último lugar de la lista debe asignarse a una fórmula compuesta por candidatos del género masculino y con mayor porcentaje de votación, y de manera alternada.

Ello a efecto de respetar los principios democrático, de alternancia y paridad, porque en el segundo lugar de la lista se selecciona a la mujer que obtuvo el mayor porcentaje de votación, y posteriormente se incorpora a la lista a una fórmula de candidatos que fue favorecida con el voto ciudadano.

[...]

En este sentido, lo procedente conforme a los principios que han sido enunciados, a efecto de no dar un trato desigual a la parte actora, es evidente que si los citados candidatos tenían

derecho a ocupar una posición en la Lista Definitiva, dado el mayor porcentaje de votación que obtuvieron, lo procedente es asignarles el tercer lugar en la Lista Definitiva. Con esto se garantiza por una parte el principio de alternancia pues la lista quedaría integrada de manera segmentada “Hombre-Mujer-Hombre”, el principio de paridad, en la medida de lo posible, tomando en cuenta la imposibilidad material de alcanzar la igualdad entre géneros, por el número impar de curules asignado y democrático, pues se asegura que la fórmula de candidatos con mayor porcentaje de votación forma parte de la Lista Definitiva (SUP-REC-679/2015, 53-5).

Al respecto, Fernando Zárate señala que el precedente continúa vigente y es relevante no sólo porque estableció mecanismos para corregir deficiencias que hubo en el proceso electoral y que fueron debidamente acreditadas, sino porque puso de manifiesto que había partidos o actores políticos que pretendían hacer uso faccioso de la acción afirmativa de género, no para potenciar el ejercicio del derecho de las mujeres a la participación política y al acceso a cargos de representación, sino para intentar afectar a alguna candidatura, como la que en ese momento él representaba, lo que no halla sustento en un estado democrático de derecho y que fue lo que corrigió la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El especialista señaló, asimismo, que las sentencias referidas son relevantes porque se estableció un criterio sobre la participación de las mujeres y en uno de los cuales se resolvió una situación de amenazas y vetos, así como actos de corrupción que implicaron violencia hacia las mujeres, compra y coacción del voto y otras irregularidades, aunado a una estrategia orquestada de violación de derechos que implicó la alteración del voto ciudadano, todo lo cual se hizo valer ante la Sala Superior, ya que se pretendió incorporar de forma burocrática a un candidato de la lista A, en lugar del candidato con la mejor votación, lo que puso de manifiesto que se intentó manipular y desvirtuar el principio de paridad de género para detener la voluntad ciudadana.

En suma, explica, la Sala Superior, a través de su sentencia, dio voz y representación a alguien que más allá de la aplicación *automática* del principio de paridad de género, había fungido como voz de la ciudadanía.

A su juicio, las sentencias en comento son relevantes como evidencia de que la justicia electoral puede dar un contenido material a la democracia. Se fortaleció la democracia con la interpretación armónica, congruente y completa de los principios involucrados (Zárate 2022).

El segundo caso relevante de ejercicio de la libertad de configuración legislativa es el relativo a la figura de “asignación directa”, que consiste en que a cada partido político con derecho a asignación de escaños, por ese solo hecho, le será asignado un diputado. Los escaños asignados por esta vía serán deducidos del total a repartir mediante los factores de cálculo que se han venido

señalando, a saber, cociente natural y resto mayor, así como la consecuente verificación de umbrales de sobre y subrepresentación, así como no rebasar el número máximo de legisladores que establezca la ley.

A manera de ejemplo sobre el caso que se analiza, el artículo 17 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero, del 30 de junio de 2014 establece, en lo conducente, lo siguiente:

ARTÍCULO 17. Una vez desarrollada la fórmula prevista en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

- I. Tendrán derecho a participar en la asignación de diputados de representación proporcional, los partidos políticos que por sí solos y/o en coalición hayan registrado fórmulas para la elección de diputados de mayoría relativa, en cuando menos quince distritos de que se compone el Estado, y hayan obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida;
- II. Se obtendrá el porcentaje mínimo de asignación de la votación válida emitida;
- III. Se hará la declaratoria de los partidos políticos que hubieren postulado candidatos para la elección de diputados de representación proporcional y obtenido el porcentaje mínimo de asignación o más de la votación válida emitida y sólo entre ellos, procederá a efectuarse la asignación de diputados de representación proporcional;
- IV. Acto continuo, **se asignará una diputación a cada partido político que alcance el porcentaje mínimo de asignación de la votación válida emitida en el Estado;**
- V. Efectuada la distribución mediante el porcentaje mínimo de asignación se procederá a obtener el cociente natural, y una vez obtenido se asignará a cada partido político tantas diputaciones como número de veces contenga su votación el cociente natural;
- VI. Al concluirse con la distribución de las diputaciones mediante lo dispuesto en el párrafo primero fracciones I, II y III del artículo anterior, se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el límite establecido en el segundo párrafo del artículo 13, de la presente Ley, y de darse ese supuesto se le deducirá al partido político el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no estén en esas hipótesis, dando preferencia a los partidos políticos cuyo porcentaje de representación sea menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales:
[...]. (*Énfasis añadido*). (Ley 483, Artículo 17, fracción IV 2020)

De esta manera, se considera que se contribuye a alcanzar mayor pluralidad en la integración de la Legislatura, pues se garantiza que las fuerzas políticas minoritarias, cuenten con escaños de representación, aunado a que pueden acceder a posiciones adicionales en virtud de la fórmula y factores de cálculo, acorde a la votación que hubieran obtenido.

No podría pensarse en una fórmula única de asignación de escaños en todo el país, o sobre la idoneidad o prevalencia de una fórmula o factor vigente en una entidad federativa como aplicable para otras o, incluso, para el ámbito federal, pues las distintas fórmulas y criterios de asignación han surgido con motivo, justamente, de la libertad con que cuenta cada órgano legislativo para diseñar y elaborar las leyes que resulten necesarias en la entidad de que se trate para regular un aspecto

específico, considerando las circunstancias particulares, el momento específico, la oportunidad y viabilidad y las exigencias o necesidades sociales en el tema concreto.

En este punto, los especialistas entrevistados coinciden en que la diversidad de fórmulas o, dicho de otra forma, el que no exista un procedimiento único de asignación es benéfico y denota la pluralidad y diversidad del país.

Lorenzo Córdova, por una parte, considera que debe haber algunas reglas generales y están previstas en la Constitución, particularmente en el artículo 116. Tiene que haber una cuota proporcional para compensar las distorsiones, es un mandato constitucional. En cuanto a los procedimientos, considera que es muy sano que las constituciones y las leyes electorales locales establezcan las modalidades de integración. Es parte del pluralismo federal y sirve para generar buenas prácticas y, más allá de eso, el propósito que debe seguirse es, más que la uniformidad, una lógica de maximización de la proporcionalidad en la representación (Córdova 2022).

De lo que se habla cuando se integran sistemas electorales, a su juicio, es de privilegiar algunas cosas: si se adopta el sistema mayoritario se privilegia la gobernabilidad, pero si adopta el sistema proporcional, se privilegia la democratización de la representación. Todo sistema representativo debería apostar a ser lo más democrático que pueda y un sistema es más democrático en la medida en la que la representación es más fiel al cuerpo político representado.

Asimismo, el autor en cita señala que el problema no es el mecanismo que en cada estado su legislación determina para cumplir el mandato constitucional o cómo se elige la cuota proporcional que se establezca, sino que los sistemas representativos son mejores porque permiten un reflejo lo más fiel posible del cuerpo de ciudadanos que se representa en estos órganos (Córdova 2022).

En sentido coincidente se pronunció Uuc-kib Espadas al afirmar, medularmente, que las reglas diferenciadas son parte connatural del federalismo y no todos los estados tienen las mismas condiciones, por lo que no podría suponerse que las reglas para la distribución de la representación proporcional deban ser las mismas para todo el país, salvo que en todo el país tiene que respetarse la Constitución (Espadas 2022).

A su vez, Juan Antonio Garza señala que no encuentra razones para que los criterios de asignación de escaños de representación proporcional en las entidades federativas deban homologarse y, por el contrario, considera que es un tema en el que deben ejercer su soberanía. Mientras se respete el principio de representación proporcional en la integración de sus órganos

legislativos y ejecutivos, cada entidad federativa debe gozar de autonomía para determinar las particularidades en su implementación (Garza 2023).

Por su parte, Fernando Zárate explica que en nuestro país prevalecen los principios republicano y el municipalista, este último previsto en el artículo 115 constitucional, en relación con el artículo 124 del mismo ordenamiento. No es lo mismo, desde su óptica, la sociedad de una entidad federativa que la de otra, pues hay otras culturas y costumbres distintas y no se debe buscar un elemento igualador a nivel nacional, sino dentro de su propia sociedad, que tiene características distintas en cada estado, pero sobre todo, cuando se habla de Cámaras y, por lo tanto, de uno de los Poderes, lo que se busca es regular conductas sociales e impedir los abusos del poder. La integración de una Cámara debe tener un objeto social, que no se puede generalizar ya que, a su juicio, ello no es correcto ni prudente, además de que no se ajustaría a la realidad. Consideró, asimismo, que sería un error tratar de homologarlas o establecer una fórmula única, pues se desconocería dicha pluralidad y se intentaría la homogeneidad de sociedades que no son homogéneas, lo que podría tener repercusiones negativas en la calidad de la representación (Zárate 2022).

Adicionalmente, hay que considerar que la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas no es absoluta, sino que debe ajustarse a los parámetros de la Constitución General lo que se pone de manifiesto, a manera de ejemplo, con la sentencia dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 140/2021 relativa al estado de Tabasco.

El Congreso de la entidad reformó la constitución local para reducir el número de legisladores al pasar de 35, de los cuales 21 eran de mayoría relativa y 14 de representación proporcional, a 29, a razón de 21 de mayoría y 8 de representación proporcional.

Inconforme con tal determinación, el Partido del Trabajo promovió Acción de Inconstitucionalidad señalando, en lo que interesa, que “la reducción de diputaciones de representación proporcional hecha al artículo 12, párrafo segundo, de la Constitución de Tabasco vulnera las bases constitucionales previstas en el artículo 116 constitucional que establecen una proporción de sesenta y cuarenta por ciento en relación con las diputaciones de mayoría relativa. Alega que se vulnera la representación proporcional porque la nueva conformación del congreso evita que los partidos políticos estén debidamente representados conforme al porcentaje de su votación y se fomenta una sobrerrepresentación por mayoría relativa” (Acción de Inconstitucionalidad 140/2021, 53-70).

Al dictar la sentencia en comento, el Pleno del Alto Tribunal razonó que si bien, en principio, la reducción del número de legisladores del Congreso local no violenta las bases establecidas en el artículo 116 de la Constitución General, que establece el número mínimo indispensable de legisladores en función del número de habitantes en la entidad, lo cierto es que, al analizar la proporción de reducción de escaños por uno y otro principio se advierte que la misma no se ajusta a los parámetros de regularidad, atento a lo siguiente:

Si bien es cierto en la Constitución General no se establece una proporción de legisladores entre uno y otro principio, de manera que sea el legislador local el que determine ese número atendiendo a las necesidades y particularidades de la entidad, lo cierto es que se deben atender diversos criterios para garantizar la referida regularidad, entre los que destaca garantizar el acceso de las fuerzas políticas a cargos de representación.

En este orden, de acuerdo con el órgano jurisdiccional, al reducirse únicamente el número de legisladores de representación proporcional y no el de mayoría relativa, se violenta de forma grave dicha regularidad y se hace nugatorio el derecho de los partidos políticos minoritarios a acceder a cargos en el Congreso local, favoreciendo indebidamente al partido mayoritario. Más aún, de los cálculos efectuados por el máximo órgano jurisdiccional del país se concluye que, bajo la reforma efectuada un solo partido político podría alcanzar el 100% de los escaños, lo que a todas luces violenta el principio de representatividad.

No pasó inadvertido al Pleno de la Suprema Corte que si bien el legislador local persiguió una finalidad legítima, como la de reducir el costo del Congreso al erario, dicha finalidad, por virtuosa que pueda ser, no puede exceder dicho parámetro de regularidad constitucional, de manera que se debió, en todo caso, ajustar el número de legisladores pero de manera proporcional a ambos principios de manera que se garantizara el derecho de todos los partidos políticos de acceder a cargos de representación. En virtud de no haber sido así y quedar de manifiesto la inconstitucionalidad de los preceptos controvertidos, lo procedente es declarar su invalidez (Acción de Inconstitucionalidad 140/2021, 53-70).

Como se puede advertir de lo expuesto, el eje rector y finalidad primordial de la implementación del principio de representación proporcional en nuestro país ha sido la mayor proporcionalidad posible en la integración del órgano representativo; es decir, que la integración del órgano representativo sea el reflejo más exacto posible de la voluntad popular expresada en las urnas.

Aun cuando es muy complejo garantizar que no haya sobre y subrepresentación pues, como se analizó con anterioridad, ello está en función de múltiples factores, el entramado normativo e institucional se ha venido diseñando y perfeccionando para garantizar que se cumplan determinados umbrales y límites para procurar la mayor equidad entre las fuerzas políticas contendientes con derecho a asignación de escaños, de manera que ninguna fuerza política tenga una representación excesiva respecto de la votación obtenida, en detrimento de otras fuerzas políticas y, desde luego, de la voluntad popular.

Pero también se han evidenciado diversos retos o áreas de oportunidad, lo que han generado que algunos actores políticos y ciudadanos lleguen a cuestionarse sobre la utilidad de este principio y si el mismo amerita una reforma o, incluso, su desaparición del orden jurídico mexicano, pero también hay autores que cuestionan el modelo mayoritario e incluso mixto, como el vigente en el país. Tal es el caso de José Eduardo Kaire, cuando señala que

...la adopción de este sistema en 1977 se puede explicar desde la perspectiva del sistema de partido hegemónico, que por medio de la inclusión del principio proporcional buscaba crear la ilusión de apertura política para las minorías. Hoy en día, con la desaparición del modelo priísta, es necesario preguntarse sobre la utilidad de tener un sistema electoral mixto.

Diversas razones teóricas intentan justificar este tipo de sistemas electorales. La más común es que proporciona un balance entre estabilidad, entendida como capacidad de promulgar leyes y representatividad. Se juzga que la proporcionalidad si bien fomenta la inclusión de todos los sectores de la sociedad en el órgano legislativo, tiene un aspecto negativo al fragmentar a las cámaras en una diversidad inasimilable de intereses, lo cual resulta en la merma de la efectividad con la que se pueden producir arreglos legislativos.

La mayoría relativa, en cambio, funciona exactamente de forma contraria. Reduce el número de intereses que se incluyen, pero provoca un alto grado de unificación, facilitando el trabajo legislativo. Si bien estos son argumentos teóricos atractivos, en el caso mexicano la promesa de un sano equilibrio entre estabilidad y representatividad no ha sido cumplida (Kaire 2010, 150).

Como se aborda en los capítulos subsecuentes, en los últimos años se han presentado diversas propuestas e iniciativas relativas, justamente, al rediseño del sistema político electoral así como a los mecanismos de integración del Congreso y el número de legisladores y cada una de ellas señala las razones por las que, a juicio de los promoventes, las propuestas son necesarias y atendibles.

Se trata, en todo caso, de aspectos que deben ser materia de un amplio proceso deliberativo en el que se dé voz a todos los involucrados, especialistas e, incluso, a la sociedad en general para garantizar que las determinaciones que eventualmente se adopten, sean las más acordes al interés general de la Nación.

En suma, la configuración actual del sistema de asignación de escaños por el principio de representación proporcional es resultado no sólo de la evolución normativa, sino también de la positivización de diversos precedentes y criterios orientados a la maximización de derechos políticos del ciudadano, particularmente los pertenecientes a algún grupo en situación de vulnerabilidad, con miras a revertir situaciones anómalas que se observaron en procesos electorales anteriores y ante los cuales, en su momento, se careció de medidas jurídicas atinentes e idóneas para revertirlas o corregirlas.

3.2 Críticas y cuestionamientos al principio de representación proporcional como mecanismo de asignación de escaños de la Cámara de Diputados

No obstante los importantes avances que se han alcanzado, la asignación de escaños por el principio de representación proporcional actualmente enfrenta diversas críticas y cuestionamientos que han puesto de manifiesto diversos retos y áreas de oportunidad en la integración de los órganos de representación popular, circunstancia que han motivado la presentación de diversas iniciativas y propuestas de reformas al marco normativo.

Es cierto que, como en el caso de todo constructo social, al ser producto de la evolución y de las exigencias y circunstancias de la sociedad en un momento determinado, el procedimiento mixto de integración de las Cámaras del Congreso de la Unión y, particularmente, la asignación de escaños por el principio de representación proporcional presenta un desgaste o deterioro generado en virtud de que, si bien ha habido algunas modificaciones, el mecanismo se ha mantenido, en lo esencial, inmutable en las últimas décadas.

Dicha circunstancia se ha visto agravada, además, por el hecho de que los mismos actores políticos han desvirtuado la institución, lo que ha motivado, a la vez, importantes niveles de rechazo a los legisladores, principalmente a aquellos quienes accedieron al cargo por la vía de la representación proporcional.

En efecto, si bien el papel de los partidos políticos, en el marco de un sistema de partidos y un sistema político electoral es la estabilidad y permanencia y que representen una opción política viable y atractiva a la ciudadanía con la finalidad de contender por cargos de poder público con posibilidades reales de competencia y triunfo, además de estar en condiciones reales de negociación tanto con otras fuerzas como con el gobierno y otros actores políticos y sociales y su vinculación con la ciudadanía, es importante observar los mecanismos y las vías que cada uno de ellos utiliza para lograr su cometido.

Lo anterior resulta relevante al caso que nos ocupa porque justamente la percepción o actitud asumida por los partidos políticos ante, por una parte, su vinculación con la ciudadanía y, por otra, sus procesos de toma de decisiones, han provocado que sean percibidos por la ciudadanía como no confiables, lo que se ha demostrado a través de diversos estudios y sondeos de opinión, como el Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México, elaborado conjuntamente por El Colegio de México y el Instituto Nacional Electoral, o el Informe Latinobarómetro que de manera anual se viene elaborando para medir diversos indicadores en materia de desarrollo democrático en los países latinoamericanos.

En el primero de los documentos referidos se señala que, “En general, a nivel nacional el nivel de confianza hacia instituciones y organizaciones políticas y sociales no supera la mitad de los encuestados, excepto en tres casos: el Ejército (62%), los maestros (56%) y las iglesias (55%). Los encuestados confían un poco más en el gobierno federal que en el gobierno de su estado y municipio (36 frente a 30%). Por su parte, la confianza en los partidos políticos y los diputados está por debajo de 20%, y la confianza en la autoridad electoral es de 34%” (COLMEX, INE 2015, 127).

Por lo que se refiere al Informe Latinobarómetro, si bien se trata de un instrumento de análisis de los países de América Latina, no deja de resultar relevante, de acuerdo con la edición 2021, lo siguiente:

Las instituciones peor evaluadas de las democracias latinoamericanas son los partidos políticos. Los sistemas de partidos han sufrido enormes transformaciones en los países. En el Perú en la última elección parlamentaria la autoridad electoral decretó que 16 partidos habían dejado de existir porque no alcanzaron el mínimo de votos estipulados en la ley para ello (5%). El caso del Perú ejemplifica la crisis de la política y de la democracia que arrastra un problema serio de representación.

En ocho países de la región hay un 10% (El Salvador y Costa Rica) o menos de confianza en los partidos políticos. Un solo país alcanza el 33%, Uruguay, mientras otros ocho se sitúan entre el 24% y el 11% de confianza en los partidos políticos.

[...]

La atomización del sistema de partidos, el surgimiento de un sinnúmero de movimientos y facciones de partidos, es uno de los síntomas más evidentes de la crisis de la política y de representación. Esto remonta a la crítica a las élites y su liderazgo y es un buen indicador del fracaso de las élites que han conducido los gobiernos en la última década donde cae a la mitad la aprobación de gobierno (Latinobarómetro 2021, 70-1).

De acuerdo con el estudio en cita, en el período objeto de análisis México presentó una confianza a los partidos políticos de 13%.

A su vez, el Informe País 2020: el curso de la democracia en México, elaborado conjuntamente entre el Instituto Nacional Electoral y el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo, da cuenta de que “en relación con la confianza ciudadana en las instituciones públicas y sociales, destaca el nivel de confianza que alcanzan las universidades públicas (70% dijo tener mucha y algo de confianza en ellas). Más allá de ese dato, aparece una jerarquía que no representa ninguna novedad, donde la mayor confianza está depositada en las fuerzas armadas (Ejército y Marina Armada, con 64%), y ahora también en la Guardia Nacional (61%). En el Informe País 2014, el Ejército tenía el primer lugar de la confianza institucional, con más de 60%, seguido de las y los maestros, las iglesias y las organizaciones no gubernamentales. [...] La ENCUCI confirma lo que ya es una tendencia de varios años: las figuras de los diputados, senadores, partidos políticos y la policía son las instituciones en las que la ciudadanía confía menos” (INE PNUD 2022, 42).

En el estudio en comento se observa que a pregunta expresa en el sentido de cuánta confianza tiene el encuestado en las instituciones o grupos sociales, sólo 23% de los encuestados manifestó tener confianza en los senadores y diputados federales, así como los diputados locales, mientras que sólo 22% manifestó confiar en los partidos políticos (INE PNUD 2022, 43).

En suma, los partidos políticos han venido aumentando su nivel de descrédito y desconfianza ante la ciudadanía y ello permea, en gran medida, a los gobernantes o representantes emanados de sus filas, porque se asume que ellos personifican esa apreciación negativa, lo que ha propiciado que parte importante de la ciudadanía se pronuncie por lo que, a su juicio, constituye la importancia o necesidad de reducción del número de legisladores. Al respecto, Gamboa y Valdés señalan que

...de un estudio elaborado por el Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados se desprende que, en general un alto porcentaje (59%) de la ciudadanía, al ser entrevistada se inclina por señalar que el número de legisladores federales debe disminuir, otros más, que debe mantenerse (26%) la cantidad ya establecida y, un disminuido número de ciudadanos consideran que deben aumentar (6%). Los anteriores resultados los obtienen de la encuesta que realizaron señalando lo siguiente:

“Ante pregunta cerrada, los ciudadanos aducen cuatro argumentos a favor de una reducción del número de legisladores. Primero, opinan que es muy costoso tener un Congreso integrado con el actual número de diputados y senadores (47% de las respuestas); segundo, que es difícil que los legisladores se pongan de acuerdo “cuando son muchos” (19%). En tercer lugar, los entrevistados expresan que, al ser muchos, entre los diputados y senadores siempre existen “algunos muy malos que echan a perder el trabajo” (15%). Finalmente el 15% de los ciudadanos que favorecen la disminución del número de legisladores considera que el trabajo de éstos “no sirve a los ciudadanos” (Gamboa y Valdés 2007, 49).

En el caso de los legisladores electos por el principio de representación proporcional, esta circunstancia se ve agravada aún más, pues con frecuencia se les atribuye, en primera instancia, que son candidatos por los que en realidad nadie vota, percepción que es incorrecta, porque el ciudadano sí vota la lista de candidaturas aunque, al tratarse de una lista cerrada, carece de incidencia alguna sobre el orden de la misma, de manera que los escaños que se asignen al partido

político serán a favor de las personas que éste haya decidido colocar en las primeras posiciones de la lista respectiva que, con frecuencia, forman parte de la élite partidaria o son allegados a la misma.

Otra irregularidad que se les atribuye es su falta de vinculación con la ciudadanía y que se trata de legisladores que se preocupan más por agendas personales o por agradar a la élite partidaria que por involucrarse con la población e impulsar acciones para atender la problemática de las comunidades.

En este punto, no se pasa por alto que al no haber resultado electos por una demarcación territorial específica, su representación es difusa, por lo que ni ellos se interesan por involucrarse con la población, como la población no acude a ellos por no pertenecer de manera directa al distrito o demarcación de que se trate. Ello, a pesar de que, en el caso del sistema representativo de este país, no existe el mandato categórico, es decir, que una vez electo el legislador no sólo representa un distrito o demarcación y, menos aún, sigue sus “instrucciones”, sino que es representante general de la Nación.

Otro señalamiento que con frecuencia se ha formulado para cuestionar o descalificar a los legisladores que acceden al cargo por el principio de representación proporcional es el mal desempeño que en algunos casos se ha observado, lo que se refleja por alto ausentismo, baja productividad legislativa, escándalos por alguna actitud o práctica que se pueda considerar como comportamiento inapropiado, entre otras.

Al respecto, quienes formulan las críticas señalan que en realidad no hay un mecanismo eficiente y eficaz para fincar responsabilidades, pues prevalece la impunidad, aunado a que al no haber sido electos por una población en particular, no son responsables ante la misma.

Aun cuando dichos legisladores optaran por la elección consecutiva, ello no les implica un incentivo a un mejor desempeño, pues dado que deberán contender por el mismo principio por el que resultaron electos, es claro que no dependerán de manera directa del sufragio ciudadano, sino que se verán beneficiados de la votación total que reciba el partido político y de la posición que ocupen en la lista de candidaturas, por lo que su prioridad será consolidar su posición ante la dirigencia o élite partidista, no así ante la ciudadanía.

También se ha señalado que estos legisladores son, en su mayoría, personas con perfiles no idóneos para la función parlamentaria ni el compromiso suficiente para aprender las actividades propias del cargo, sino personas favorecidas por las élites políticas u órganos directivos de los

partidos políticos, cuestionando con ello el acceso al cargo de personas que se han desempeñado en otros ámbitos como el artístico, el deportivo, entre otros.

Al respecto, si bien ni el artículo 55 constitucional (CPEUM Artículo 55, 2023) ni el 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE 2022, Artículo 10) establecen algún requisito de escolaridad o conocimientos previos de la función parlamentaria para el desempeño del cargo, es claro que al tratarse de una labor altamente especializada en la que se toman decisiones que tendrán repercusiones generales para la vida social, sería altamente deseable que los partidos políticos hicieran esfuerzos de capacitación a sus militantes y candidatos para impartir conocimientos básicos de la materia, de manera que se posibilite que el legislador electo pueda familiarizarse con la función de manera expedita y mejorar el ejercicio de su cargo.

A juicio de los especialistas consultados, como el exlegislador Fernando Zárate, el mal desempeño que muestran algunos legisladores no es un aspecto de capacitación, que si bien es importante, no es lo único indispensable. En su opinión, se debe hacer una apuesta a la cultura cívica, de manera que estos conocimientos y la conciencia sobre la importancia de la participación, la representación y conocimientos básicos de leyes, derechos fundamentales, entre otros conocimientos, se adquieran desde edades tempranas y no hasta que se va a desempeñar un cargo (Zárate 2022).

En el mismo sentido, Lorenzo Córdova explica que el grado de escolaridad en nada contribuiría a la mejora de la calidad de la labor parlamentaria o de la función legislativa, pues ello se encuentra más bien relacionado con el grado de compromiso del legislador. Igualmente, destacó que mientras que hay legisladores con alto grado académico que no se involucran o no hacen mayores aportaciones al trabajo parlamentario, también hay legisladores con menor escolaridad pero que contribuyen de mejor forma al desarrollo de la función parlamentaria.

Asimismo, señaló que deben reforzarse los mecanismos de auditoría sobre quiénes son los legisladores, considerando, por ejemplo, que la reelección no es un derecho de los legisladores, sino de los propios ciudadanos que pueden optar por premiar al buen legislador o sancionándolo ya no votando por él. A su juicio, debiera trabajarse, mejor, en revertir la crisis de la representación, pero le preocuparía que para tal efecto se utilicen mecanismos excluyentes, como lo es exigir determinada escolaridad, pues se deja fuera a un sector de la población bajo una premisa inexacta, además de que mientras más condiciones o requisitos se establezcan, más se reduce el ejercicio de derechos políticos y más bien se resuelve con políticas públicas que apuesten por que la escolaridad siga creciendo, entre otras medidas (Córdova 2022).

Por su parte, Juan Antonio Garza señala que, a su juicio, haciendo más rígidos los requisitos de acceso al cargo se podría mejorar el desempeño de los legisladores, pero también sería muy importante pensar en la profesionalización de la actividad legislativa, lo que implicaría capacitación, evaluación al desempeño y eventuales sanciones por incumplimientos. En su perspectiva, si se condiciona la posibilidad de postularse para una reelección a partir de indicadores del desempeño, podría motivarse a los legisladores a ser realmente representantes populares y cumplir con los compromisos que los llevaron a ocupar una curul (Garza 2023).

Por otro lado, el número de legisladores de representación proporcional también ha sido materia de crítica o cuestionamientos bajo el argumento de que los mismos representan altos costos al Erario, por lo que su reducción o eliminación generaría importantes economías que podrían aplicarse a otras necesidades del país. Para sustentar sus afirmaciones, quienes sostienen esta postura señalan que no se trata únicamente de los legisladores, sino de sus equipos de trabajo y de todas las percepciones y emolumentos con que cuentan.

Si bien, como se analiza más adelante, la reducción del número de funcionarios y servidores de la Cámara implicaría que se dejaran de destinar importantes montos a esos conceptos, las propuestas que se formulan no se hacen cargo del posible efecto de una determinación de tal magnitud o naturaleza en la calidad de la representación y el funcionamiento del órgano parlamentario, habida cuenta el cúmulo de atribuciones con que cuenta.

Por último, otro cuestionamiento que se formula contra los legisladores en general, independientemente del principio por el que resultaron electos, tiene que ver con que la reducción del número de representantes se traduciría en facilidad de diálogo, construcción de acuerdos y, en general, en mayor agilidad en la labor parlamentaria.

Sin embargo, como se analiza más adelante, no existe evidencia o elemento objetivo alguno que permita sustentar que por la sola reducción del número de legisladores se observará una mejora sustantiva en la calidad de la representación o en el desempeño parlamentario. Por el contrario, la doctrina especializada y los especialistas entrevistados coinciden en señalar que las propuestas que pretenden reducir el número de legisladores bajo un argumento de eficiencia del órgano, pasan por alto la pluralidad política y la calidad de la representación, lo que es regresivo y no es conveniente para el país.

En este punto, no debe pasar inadvertido que los procesos de toma de decisiones no se lleva a cabo entre la totalidad de legisladores, sino a través de la coordinación del grupo parlamentario o

de diputados que dirigen las negociaciones o representan a su partido en determinado tema y, una vez alcanzado un acuerdo, éste permea al resto de la fracción parlamentaria a través de los mecanismos de comunicación, coordinación y disciplina de cada grupo: es decir, por la disciplina parlamentaria y la institucionalidad de cada partido político, de manera que los legisladores aceptan la decisión ya tomada y votan en el sentido señalado, en consecuencia.

No obstante, existen casos en los que el legislador puede no estar de acuerdo con algún posicionamiento o postura partidaria sobre un tema específico, en cuyo caso puede llegar a votar en sentido distinto al del resto del grupo parlamentario. Sin embargo, esto puede tener alguno de los siguientes efectos:

Que el legislador, consciente del respaldo social del que goza, opta por consolidar su posición ante la ciudadanía y votar en contra de la posición del partido político, aún a sabiendas de que dicha decisión podría tener consecuencias en cuanto a su trayectoria política a futuro dentro de ese partido político.

Por otro lado, podría ocurrir que el partido considere que el legislador incurrió en algún acto de indisciplina y se le sancione por ello en términos de la normatividad interna respectiva, independientemente de las consecuencias electorales que ello pueda producir, ya sea porque no se le respalda para una candidatura subsecuente o bien, que habiéndola obtenido, no es respaldado en la contienda electoral respectiva o, incluso, no obtenga el apoyo ciudadano (Valencia 2004, 31-4).

Independientemente de las críticas y cuestionamientos a los diputados, particularmente a los electos por la vía de representación proporcional, la doctrina especializada también ha señalado que este principio presenta ventajas y desventajas en su implementación.

En este sentido, investigadores de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han señalado que entre las primeras se encuentran que evitan los resultados desproporcionados; incentivan acuerdos y relaciones entre grupos partidarios para la conformación de listas del partido; impiden el número elevado de votos no útiles; incentivan la representación de las minorías; limitan la formación de bastiones regionales debido a que se compensa a los partidos minoritarios con cierta proporción de escaños; propician la continuidad de proyectos y estabilidad de políticas públicas a partir del consenso de varias fuerzas políticas y no solo de la decisión del partido mayoritario, además de que visibilizan el ejercicio del poder y acuerdos entre fuerzas políticas.

En cuanto a las desventajas o aspectos negativos, se encuentra la fragmentación, que puede generar parálisis legislativa; se podría dar voz y voto a partidos con posiciones extremistas; se pone en riesgo o en peligro la gobernabilidad ante gobiernos de coalición débiles; se da poder de veto a partidos minoritarios; la remoción de partidos políticos podría llegar a ser más complicada para el elector, además de que pueden resultar complejos o difíciles de comprender por parte de la ciudadanía (EJE 2021-1).

3.3 Iniciativas de reforma en materia de integración de la Cámara de Diputados

En la Legislatura actual (2021-2024) se han presentado otras propuestas e iniciativas que inciden sobre el tema que nos ocupa e, incluso, solicitudes de Parlamento Abierto con la finalidad de que especialistas y ciudadanos en general puedan expresar sus puntos de vista en torno a las propuestas de adecuación al marco normativo, como se analiza a continuación:

3.3.1 LXV Legislatura (2021-2024)

El 28 de abril de 2022 el titular del Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reforma constitucional en materia Electoral que plantearía modificaciones profundas a diversos rubros del sistema político electoral y de la representación política. De igual manera, diversas fuerzas políticas presentaron iniciativas sobre el tema. Por su parte, el Partido Revolucionario Institucional no presentó iniciativa, pero su dirigencia nacional anunció, en conferencia de prensa, diez puntos que, según su dicho, serían los temas que abordará la iniciativa que presentarían más adelante, como se expone a continuación.

3.3.1.1 Iniciativa del Ejecutivo Federal

El documento en estudio plantea la modificación sustancial del procedimiento de elección y de asignación de escaños, pues como se analiza a continuación, se propone transitar de un sistema mixto a uno de proporcionalidad pura, reduciendo el número de legisladores. Si bien la propuesta no es nueva pues como se ha expuesto, en años anteriores se han presentado iniciativas y propuestas en el mismo sentido, la iniciativa en comento resulta congruente con la política de austeridad y reducción de costos operativos de las instituciones que ha adoptado la Administración actual, así como hacer efectivo el poder del pueblo, característico de los regímenes democráticos.

A mayor abundamiento, la propuesta presentada por el Presidente de la República señala, esencialmente que es necesario fortalecer la calidad de la representación y los procesos electorales,

por lo que también resulta necesario modificar la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión:

La presente iniciativa tiene por objeto adecuar el sistema electoral mexicano a las transformaciones políticas que ha vivido México en los últimos años.

Específicamente, se busca ampliar la representatividad y garantizar la pluralidad en los poderes públicos; insertar el principio de austeridad republicana en el sistema electoral y de partidos; facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en la vía pública; fortalecer a los órganos administrativo y jurisdiccional en materia electoral salvaguardando el equilibrio de poder y su imparcialidad en las contiendas electorales, y homologar los procesos electorales locales y el método de representación

[...]

La crisis de representación política es una de las principales características de las llamadas democracias contemporáneas. En México, desde hace décadas, se cuestiona la legitimidad de las personas legisladoras en general, pero marcadamente de las plurinominales. En la presente iniciativa se propone un método de elección que busca mejorar la representación ciudadana depositada en las Cámaras del Congreso de la Unión con la reducción del número de sus integrantes y su elección mediante una sola lista por entidad federativa.

La Cámara de Diputados quedaría conformada por 300 curules, es decir, se eliminarían 200. El Senado de la República quedaría integrado por 96 escaños, pasando de 128 a 96. Su elección será a través del sistema de listas por entidad federativa. La aplicación de este método daría como resultado la representación plural más amplia existente en la historia del país (Presidencia de la República 2022, 1, 14-5).

Como se expresa en la iniciativa, la determinación del número de legisladores por entidad federativa estaría en función de un cociente natural atendiendo a un criterio demográfico de acuerdo con el último censo de población y vivienda, de manera que la población total se divide entre los escaños a elegir para obtener el cociente natural. Una vez obtenido, la población de cada entidad federativa se divide entre el mismo para obtener el número de legisladores a que tendría derecho, así como el porcentaje de la representación nacional. De igual forma, se salvaguarda el principio según el cual ninguna entidad federativa podrá tener menos de dos diputados, de manera que de no alcanzarlos, le serán asignados a partir de los remanentes que se obtengan y, posteriormente, se procederá a la asignación de acuerdo al criterio de resto mayor y se deberá garantizar el principio de paridad.

Por cuanto a la representatividad de cada legislador,

...México tiene una alta proporción de representantes populares. Mientras que en nuestro país se elige una diputación por cada 252,000 habitantes, en India se vota una por cada 2 millones 524,275 habitantes, y en Estados Unidos, por una por cada 765,287. (...)

Este alto número de representantes existente en México no se ha traducido en una mejor democracia, en mayor cercanía de representantes con población representada, ni en una mayor cantidad de leyes que atiendan las necesidades más sentidas de la sociedad mexicana. En la presente iniciativa se propone pasar a contar con una diputación por cada 420,000 habitantes y una senaduría por cada millón 312,500 habitantes.(...) (Presidencia de la República 2022, 17).

Si bien el Ejecutivo federal sustentó su iniciativa en la supuesta existencia de una crisis de la representación política basada, esencialmente, en el mal desempeño de los legisladores y en el número excesivo de ellos, también es cierto que el documento que se analiza no presenta un diagnóstico ni datos objetivos que permitan sustentar o acreditar la referida crisis; tampoco razona cuál es el tamaño idóneo de una asamblea, Cámara o Congreso, ni la forma en el incremento de personas representadas por cada legislador contribuiría a revertir los efectos nocivos de la crisis de la representación, máxime cuando, desde mi perspectiva, subsistirían otros problemas, como el mal desempeño legislativo y la desvinculación de los legisladores con la población, por razones como las que se han referido con antelación.

Aunado a ello, el número de legisladores propuesto en la iniciativa fue fijado arbitrariamente por el promovente; sin embargo, dicho número pudo ser cualquier otro ya sea mayor o menor, de manera que la proporción entre habitantes y representantes iría variando de conformidad con esos factores. Lo importante aquí es que no se plantea un razonamiento, más allá de la representatividad en otros países, sobre las razones por las que sería idóneo reducir el tamaño del Congreso y de cada una de sus Cámaras o por qué el número propuesto es idóneo, atendiendo a las circunstancias particulares de cada entidad federativa y del país.

Por otro lado, la iniciativa es omisa en analizar el impacto en la representatividad de las fuerzas políticas minoritarias, la cual se vería severamente afectada de aprobarse la propuesta en los términos planteados. Lo anterior es así, porque si se pretende transitar a un modelo únicamente proporcional, aun cuando la propuesta resulta, en una primera impresión, virtuosa por cuanto a que dicho modelo permitirá un mayor reflejo de la votación recibida por los partidos políticos y el número de escaños alcanzados, en la práctica ello no ocurriría así, pues al determinarse un cociente de distribución por entidad, acorde al número de legisladores a asignar y la votación recibida, el número de votos para cada escaño se incrementaría, lo que traería por efecto que los partidos políticos minoritarios vieran reducida su representación o, incluso, no alcanzaran escaños al tener una votación inferior al cociente que se determine.

Otra deficiencia que se advierte de la iniciativa en comento es que no resuelve lo relativo a las listas cerradas de candidatos, pues los partidos políticos conservan la atribución exclusiva de registrar las listas de candidaturas en el orden de su preferencia, sin mayor limitación que atender los criterios de paridad y otras acciones afirmativas, excluyendo al ciudadano de cualquier participación en su elaboración o eliminando la posibilidad de que, al emitir su voto, el ciudadano

pueda colocar a las candidaturas propuestas en el orden de su preferencia, por lo que, en los hechos, el registro de candidaturas y, en consecuencia, el acceso al cargo, seguiría supeditado a decisiones de los órganos directivos partidistas o de la élite predominante al interior de los mismos, lo que resulta a todas luces indeseable por profundizar y agravar fenómenos como el de la partidocracia y la cartelización a que se ha hecho referencia en esta investigación y, en consecuencia, de la crisis de la representación, a la que también se ha hecho referencia.

No pasa inadvertido, además, que la propuesta del Ejecutivo Federal determina el número de legisladores que correspondan a cada entidad en términos de la densidad demográfica tal como se aplicaba con anterioridad a 1977, de manera que dicho número podrá variar dependiendo de la población de la entidad y no, como se viene aplicando hasta la fecha, que lo que varía es la extensión territorial de las demarcaciones, no así el número de legisladores, pues éste se mantiene fijo.

Circunstancia que, desde la perspectiva particular, constituye un retroceso, máxime cuando, como se ha señalado, la iniciativa carece de estudios u otros elementos objetivos que sustenten el sentido de la propuesta y, menos aún, se hace cargo de las posibles implicaciones en la calidad de la representación, como la posible exclusión de fuerzas políticas que, a pesar de no alcanzar escaños de mayoría relativa, sí cuentan con determinado respaldo de la ciudadanía. Los ciudadanos que optan por esas fuerzas políticas dejarían de estar representados al interior del órgano parlamentario, lo que a todas luces es contrario al sistema democrático.

3.3.1.2 Iniciativa del Partido del Trabajo

El propio 28 de abril de 2022, el Partido del Trabajo presentó iniciativa de reforma constitucional en materia Electoral. Por lo que se refiere a la asignación de escaños por el principio de representación proporcional, el partido propuso modificar el artículo 53 constitucional ya que, a su juicio, en procesos electorales anteriores se ha violentado la facultad de autoorganización de los partidos políticos, al no permitirles opinar o pronunciarse sobre las candidaturas designadas que deben sustituirse para cumplir con el principio de paridad. La propuesta presentada consistió en lo siguiente:

...reformar con la adición de un párrafo a este artículo constitucional en donde la ley reglamentaria establecerá los mecanismos y reglas para realizar los ajustes que, en su caso, deberán realizarse en las Listas Regionales de representación proporcional, una vez concluida la elección por el principio de mayoría relativa, con la finalidad de garantizar la paridad en la conformación de las y los integrantes de la Cámara de Diputados, para lo anterior, el partido político de que se trate junto con la autoridad administrativa electoral federal o local según sea el caso, determinará de común acuerdo el corrimiento hasta llegar a la paridad mediante una

regla de ajuste. El mismo criterio de ajuste se propone para el caso de las senadurías por este mismo principio de representación proporcional (PT 2022, 35-6).

3.3.1.3 Iniciativa del Partido Acción Nacional

El 18 de mayo del mismo año se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados la iniciativa de reforma constitucional presentada por el Partido Acción Nacional mediante la cual, en cuanto al tema que nos ocupa, si bien no se aborda lo relativo al número de integrantes de la Cámara, destaca la propuesta de instaurar, en el ámbito federal, la figura de “mejores perdedores” al que se ha hecho referencia con anterioridad, de manera que la asignación de escaños se lleve a cabo a partir de una lista integrada por los candidatos previamente registrados por cada partido político, y candidatos de mayoría relativa que no resultaron electos, pero obtuvieron los mejores porcentajes de votación en sus partidos políticos (PAN 2022, 9).

De igual manera, se propone la reducción del umbral de sobrerrepresentación para pasar de 8 a 4%, como un mecanismo para evitar la construcción de mayorías artificiales o que constituyen fraude a la ley, como ha ocurrido en procesos electorales anteriores (PAN 2022, 14).

3.3.1.4 Propuestas del Partido Revolucionario Institucional

Si bien este partido no había presentado iniciativa de reforma Electoral en el marco del proceso de reforma anunciado por el Ejecutivo Federal, no se pasa por alto que el 13 de mayo de 2022 la dirigencia nacional de dicho instituto político celebró conferencia de prensa en la que presentó diez puntos en los que, se señaló, se sustentaría su iniciativa de reforma electoral la cual

...no se trata simplemente de un ejercicio de antagonismo frente a la propuesta de MORENA. El PRI es un partido de propuesta, y actuamos de manera muy responsable, y en la Cámara de las y los Diputados, reflexionamos, estudiamos, proponemos y actuamos como un partido histórico. Nos tomamos en esta ocasión el tiempo y nos damos la oportunidad para analizar a detalle y a profundidad la propuesta de MORENA. Llegamos a la conclusión de que es poco seria y que no abona a resolver los problemas político-electorales del país. Que incluso, sigue la lógica de polarizar, de dividir, de fracturar a la sociedad mexicana. Es una propuesta, la de MORENA, que atenta contra las instituciones, particularmente contra el árbitro electoral, que frena en seco el proceso democrático, incluso desconociendo que su gobierno es producto de ese proceso democrático, y que está sesgada por las ambiciones electorales de ese partido mayoritario (PRI 2022).

En la conferencia de prensa en comento, se señaló que la iniciativa en proceso de elaboración atiende a cuatro objetivos centrales, a saber, “democracia más representativa, democracia más ciudadana, democracia más barata y democracia en paz” (PRI 2022).

En cuanto a las diez propuestas de reforma referidas, éstas consisten en lo siguiente:

- I. Reducción del número de diputados pasando de 500 a 300, de los cuales 150 serán electos por el principio de mayoría relativa y 150 por el principio de representación proporcional.
- II. Segunda vuelta en la elección presidencial en caso de que el ganador en primera vuelta no alcance mayoría absoluta, es decir, más de 50% de la votación.
- III. Creación de la figura de vicepresidencia de la República, que iría en fórmula con el Presidente de la República.
- IV. Mayor libertad de expresión durante las campañas electorales.
- V. Reducción de financiamiento público a partidos y ampliación del financiamiento ciudadano global.
- VI. Combate frontal a la injerencia del crimen organizado
- VII. Voto electrónico en modalidad de urna electrónica
- VIII. Nacionalización plena de comicios federales y locales
- IX. Fortalecimiento del nombramiento de consejeros electorales
- X. Fortalecimiento de la autonomía y eficiencia de la justicia electoral y del Tribunal Electoral.

Adicionalmente, la dirigencia partidista sustentó la propuesta de modificar la integración de la Cámara de Diputados en la necesidad de evitar la construcción de mayorías artificiales que afectan el desempeño de la Cámara y la construcción de acuerdos (PRI 2022).

Además de las descritas, se han presentado otras iniciativas de reforma en materia Electoral y, particularmente, sobre el tema que nos ocupa. Tal es el caso, por ejemplo, de la que el 4 de mayo de 2022 presentó la diputada federal Alma Delia Navarrete Rivera, integrante del grupo parlamentario de Morena, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 17 siguiente, mediante la cual se planteó la reducción de 100 escaños de representación proporcional, bajo el argumento de mejorar el desempeño legislativo y obtener economías que podrían destinarse a otras prioridades del país. (...) (Navarrete 2022).

El proceso de reforma constitucional en materia electoral de 2022-2023 produjo alto grado de encono y polarización social y entre las fuerzas políticas y un alto grado de desinformación por parte de medios de comunicación y en redes sociales, en las que se difundió información inexacta o incompleta, lo que distorsionó la opinión pública sobre el proceso, el cual también se vio enrarecido por el activismo, incluso, de órganos y dependencias públicas, abonando al encono y polarización social y no a la prudencia que resulta indispensable en estos procesos, máxime cuando la decisión

sobre el sentido de la reforma correspondía exclusivamente a los legisladores, quienes debían alcanzar determinada votación para que la reforma prosperara.

Otro de los factores que contribuyó al encono y polarización en torno al proceso de reforma electoral lo constituyó el argumento sobre la inmutabilidad de instituciones o estados de cosas, argumento que carecía de validez, pues en primer lugar, la sola historia de nuestro régimen político se sustenta en un alto grado de mutabilidad, lo que ha redundado en el avance, desarrollo y consolidación de diversas instituciones y órganos en la materia.

En este sentido, no es que una institución o ley no sean susceptibles de reforma y deban permanecer inmutables, sino que, en todo caso, debe atenderse a principios fundamentales de la labor parlamentaria y, particularmente, de una adecuada técnica legislativa, como los de oportunidad, pertinencia y viabilidad y, bajo esta perspectiva, es posible afirmar que la pretendida reforma no atendió dichos principios, pues se pasó por alto la proximidad de un proceso electoral concurrente en el que, tan sólo en el ámbito federal, se habrán de renovar al titular del Ejecutivo Federal, así como las dos Cámaras del Congreso de la Unión, además de un importante número de cargos en el ámbito local, entre gobernadores, diputados locales y ayuntamientos, así como otras figuras propias de determinadas entidades federativas, aunado a que dado el grado de polarización entre las fuerzas políticas, el gobierno federal y la injerencia de otras dependencias y actores se hacía nugatoria la posibilidad de construcción de acuerdos atendiendo al interés nacional y no al de determinado grupo o partido.

Circunstancia agravada, además, justamente por la naturaleza del proceso electoral que se avecina y el riesgo de implementar un nuevo marco normativo con instituciones y procedimientos novedosos, cambio de atribuciones de órganos, entre otros rubros, lo que podría comprometer la adecuada organización del proceso electoral y, por lo tanto, poner en riesgo la autenticidad del voto, los resultados electorales y la integración de órganos de gobierno y representación en el país.

No pasa inadvertido que si bien la Cámara de Diputados organizó Foros de Parlamento Abierto para que especialistas en el tema expusieran sus consideraciones sobre los temas que abarcaba la iniciativa y otros que, a su juicio, estimaban que debían ser objeto de reforma (Cámara de Diputados 2022), académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general señalaron que dichos espacios deliberativos fueron una simulación, pues ni los legisladores ni el gobierno federal tenían una intención real de someter la iniciativa a un proceso de revisión y, en su caso, fortalecimiento, sino mantenerla en los términos propuestos por el presidente de la República.

En este contexto, el 6 de diciembre de 2022, las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados presentaron el Dictamen de diversas iniciativas, incluida la del Ejecutivo Federal, el cual no alcanzó la votación mínima indispensable para considerarse como aprobado, al obtener 269 votos en pro, 225 en contra y 1 abstención, por lo que fue desechado (Cámara de Diputados 2022-1).

Una vez que se ha revisado brevemente el contenido de las distintas iniciativas que se han presentado para modificar el número de miembros de la Cámara de Diputados, ya sea porque se alteren ambos principios o sólo uno de ellos, llama la atención que a pesar del alto grado de coincidencia en las propuestas, no se hayan llevado a cabo estudios u otros elementos objetivos que sustenten las razones por las que esas propuestas se traducirían en una mejora en la calidad de la representación y el ejercicio de la función parlamentaria o, incluso, si el tamaño de la Cámara que se propone en los distintos casos es el adecuado para el país y únicamente se limiten a proponer un número determinado de forma arbitraria, sin mayor argumento que la mejora del desempeño parlamentario o la generación de economías, sin análisis sobre los posibles efectos o implicaciones de la eventual aprobación de propuestas en ese sentido.

Por otro lado, en cuanto a la presunta reducción de costos, las iniciativas no se hacen cargo, siquiera de manera estimada, del impacto que se generaría en cuanto a la calidad de la representación o el desempeño del órgano legislativo por el solo hecho de contar con un número menor de legisladores, lo que genera que sustentar la propuesta en un argumento estrictamente en una estimación económica sea jurídicamente endeble, máxime cuando no se indican las garantías del adecuado uso de esos recursos o, más aún, que dichas economías efectivamente van a concretarse y no surgirán circunstancias imprevistas que lo impidan o modifiquen la expectativa.

Ante las referidas circunstancias se pone de manifiesto que las iniciativas analizadas son deficientes en términos del enfoque de políticas públicas, pues no existe claridad en cuanto al problema público a resolver, el diagnóstico que lo sustenta y, menos aún, la necesidad de una intervención pública y el sentido de la misma.

Es decir, el estudio de las iniciativas referidas suscita diversos cuestionamientos o dudas acerca de la pertinencia, oportunidad y viabilidad de la reforma; cuál es el tamaño idóneo de un órgano legislativo, Asamblea o Congreso; cuáles son los factores que determinan el tamaño idóneo de un Congreso; de qué forma se puede concluir que la sola reducción del número de legisladores o, más aún, el rediseño del órgano legislativo se traducirá en mejoras en la organización y funcionamiento del mismo, entre otras.

3.4 Tamaño idóneo de una Asamblea o Congreso

En las últimas décadas la doctrina especializada ha analizado cuál debiera ser el tamaño idóneo de una Asamblea o Congreso y cuáles serían los factores o criterios que determinarían o sustentarían una determinación de esa naturaleza. En efecto, uno de los primeros criterios, o aspectos fundamentales de esta decisión es de carácter eminentemente demográfico; es decir, el número de legisladores está en función del número de habitantes del país y de cada demarcación en que el mismo se divide, intentando determinado grado de homologación para que cada legislador represente a aproximadamente el mismo número de habitantes.

Hasta antes de la reforma política de 1977, tanto la Constitución como las leyes electorales establecían que un diputado representaría a un número específico de ciudadanos y se estableció el criterio de que ninguna entidad podría contar con menos de dos diputados. A manera de ejemplo, el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1917 establecía en su artículo 52, lo siguiente:

“Art. 52. Se elegirá un Diputado Propietario por cada ciento setenta mil habitantes o por una fracción que pase de ochenta mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal 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 a la fijada en este artículo, será de un diputado propietario” (Tena 2005, 840).

Dicha disposición ha venido evolucionando hasta su configuración actual, primero, incrementando el número de personas a ser representadas por cada diputado para, posteriormente, establecer un número fijo de demarcaciones electorales, de manera que ya no se establece un número específico de habitantes por legislador, porque ello arrojaría un número variable y permanentemente actualizable de integrantes del órgano legislativo; en cambio, se estableció un número fijo de demarcaciones territoriales o distritos y se dividió la población entre cada uno de ellos, buscando el mayor grado de homogeneidad en el número de personas representadas, en cada uno.

Para ilustrar lo anterior, baste observar el decreto de reformas constitucionales publicado el 8 de octubre de 1974 el cual, respecto del artículo 52 constitucional estableció:

“ARTÍCULO 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o por una fracción que pase de ciento veinticinco mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado; pero en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos diputados” (CPEUM Artículo 52, 1974).

Por su parte, la reforma constitucional publicada el 6 de diciembre de 1977, respecto del precepto en comento, determinó:

“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” (CPEUM Artículo 52, 1977).

Como puede observarse y se ha venido señalando, mientras que en 1974 se mantenía el número de legisladores en relación directa a la densidad demográfica del país, por cuanto a que al corresponder a cada diputado un número específico de habitantes, si la población se incrementaba, esto repercutía en el número de legisladores, mediante la reforma de 1977 se optó por establecer un número específico de demarcaciones territoriales y, por ende, de diputados.

En este caso el criterio poblacional sería considerado de manera distinta, por cuanto a que la población total se dividiría entre el número total de demarcaciones o legisladores a elegir por el principio de mayoría relativa, para ver cuántas personas debían corresponder a cada distrito o demarcación y proceder a la elaboración del marco geográfico resultante de manera que, en todo caso, el factor sujeto a posibles variaciones es el tamaño de los distritos por su densidad demográfica, no así el número de legisladores.

En este punto, no debe pasarse por alto que el eje rector de la implementación del sistema de demarcaciones territoriales obedeció, por una parte, a fortalecer el vínculo entre los legisladores y la población y, por otra, evitar reformas frecuentes y recurrentes al marco normativo y a la geografía electoral, en virtud de la necesidad de actualizar el número de habitantes a ser representados por cada legislador.

Pero el criterio demográfico o poblacional no es el único que incide en el proceso de determinación del tamaño de una Asamblea o Congreso. También se encuentra el tipo de representación y de sistema político con que se cuenta.

En nuestro país, por ejemplo, para determinar la representatividad de cada legislador se divide la población total entre el número total de legisladores, es decir, 628; sin embargo, este cálculo se estima incorrecto porque el Senado no representa directamente a la población, sino a las entidades federativas, aunado a que las demarcaciones que corresponden al Senado se superponen con las demarcaciones territoriales o distritos para la elección de diputados, lo que genera que la

población que es representada por un legislador, sea representada también por determinado senador, no una población diversa.

De ahí que la forma de elección e integración del Senado sea distinta y esté en función, justamente, de la representatividad de cada estado: dos senadores por entidad federativa, uno de cada entidad por primera minoría y los 32 restantes a partir de una lista nacional de representación proporcional, marco geográfico que se superpone al establecido para el caso de diputados y que puede dar lugar a sobrerrepresentación de algunas entidades respecto de otras, habida cuenta que la referida lista nacional es de integración libre por parte de los partidos políticos y constituye una manifestación del ejercicio de su facultad de autoorganización, de manera que en la misma podría registrarse a personas de tan solo algunas entidades federativas, aunado a que quienes acceden al cargo son solo algunos, atendiendo a los resultados de la votación respectiva y que, las listas se integran por élites o dirigencias partidistas, sin que la militancia o los ciudadanos tengan incidencia o participación en su elaboración o integración.

Pero si, de acuerdo al cúmulo de iniciativas que se han presentado sobre el tema, el número de legisladores ya no responde a la realidad social, aunado a que se ha obstaculizado el trabajo parlamentario por el alto número de legisladores y, en consecuencia, se propone la reducción del número total de legisladores, cabe cuestionarse cuál es o debiera ser el tamaño idóneo de una Asamblea o Congreso y qué otros factores indiquen en una determinación de esa magnitud y naturaleza, habida cuenta los efectos que la misma podría traer aparejados.

En 1972, Rein Taagepera, en su artículo *The size of National Assemblies*, cuestionaba qué determinaba el tamaño de las Asambleas o Congresos Nacionales, así como si los países eran libres de adoptar de forma arbitraria un tamaño o había consideraciones de eficiencia que les imponían determinados límites en su decisión. De acuerdo con sus investigaciones, el autor señala que algunos de los factores que inciden o surten efecto en el tamaño de la asamblea son: el tamaño del país; el grado de desarrollo económico; la movilización social; el grado efectivo de autonomía o independencia del país; el método de elección, es decir, si era electa o designada; las funciones de la Asamblea; antecedentes de Asambleas anteriores; idiosincrasia nacional y personal (Taagepera 1972, 385-6).

De acuerdo con el autor, los criterios que juegan un papel determinante en fijar el tamaño de un Congreso o Asamblea son los de población y de movilización social. En cuanto al resto, éstos influyen de manera mínima y señala que el número idóneo de escaños en una asamblea nacional corresponde a la raíz cúbica del tamaño de la población, conclusión a la que arriba luego de

observar, en más de 120 países, la relación directa entre población y el número de representantes (Taagepera 1972, 386-401).

Sobre este punto se ha pronunciado Said Hernández, quien en su artículo *¿Cuál es el tamaño óptimo del Congreso mexicano?* cuestiona cuáles son los factores que inciden para determinar el tamaño del Congreso o, en este caso, de la Cámara de Diputados y, siguiendo los planteamientos de la literatura especializada arriba a la conclusión de que los factores que mayor incidencia tienen en el número de legisladores es la población y el número de partidos políticos. Al respecto, el autor mencionado expone:

La primera investigación que intenta explicar el tamaño de las legislaturas se basa principalmente en la variable poblacional, el modelo ya citado de Rein Taagepera; según el autor, dicha variable es el condicionante que afecta directamente el tamaño de la cámara baja en tanto democracia representativa, ya que, por regla general, el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos mediante el voto.

De acuerdo con la llamada ley de la raíz cúbica de Taagepera, la cámara baja de México debería estar integrada por 501 escaños, muy cerca de los 500 miembros que actualmente la componen (véase la Gráfica 1). Bajo este supuesto, el primer hallazgo de este artículo es que la Cámara de Diputados tiene el tamaño adecuado. Sin embargo, no siempre fue así. Al comparar la evolución del tamaño del congreso durante el periodo de 1940 a 2022, puede observarse que en los años 90 la Cámara tenía un tamaño mucho “más” democrático, es decir: había más representantes en relación con el nivel óptimo que indicaba la denominada ley de la raíz cúbica (en esos años, el número óptimo oscilaba entre 433 y 460 curules, cuando la cámara ya contaba con 500 miembros).

[...]

Por el contrario, durante las décadas de los 40 a los 80, el país tenía una cámara demasiado pequeña: en los 40, el óptimo eran 270 curules, pero la cámara estaba integrada por solo 147 miembros. Este desbalance se fue corrigiendo con el tiempo a través de las reformas electorales. Ya en la década de los 80, el tamaño óptimo era de 406 curules, cuando el tamaño real sumaba 400 escaños, una diferencia mínima de seis representantes.

El segundo hallazgo es que, en la época de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) (1929 a 2000), la población mexicana estaba subrepresentada en el congreso. Con la reforma política y electoral de 1977, año en que inició el proceso de liberalización política que favoreció la pluralidad partidista del régimen, se comenzó a corregir dicha sub-representación, primero al pasar a 236 curules, luego a 400, hasta arribar a las 500 actuales (Hernández 2022).

Como puede advertirse de lo expuesto por Hernández Quintana, si bien ha habido períodos en los que, podría considerarse, la población estuvo subrepresentada, es decir, la población representada por legislador era alta, ese fenómeno se ha venido adecuando tanto por la dinámica poblacional como por las reformas electorales de manera que, de conformidad con el índice de Taagepera, se puede estimar que el tamaño actual de la Cámara es idóneo (Hernández 2022).

Ahora bien, por lo que se refiere al segundo aspecto, relativo al número de partidos políticos, Hernández Quintana explica, en el caso mexicano, dos etapas:

...la primera se caracteriza por una cámara baja pequeña con un número que oscila entre 147 y 236 escaños. Entre 1946 a 1979, el promedio del NEPP fue de 1.3, lo que indica que hubo una situación de un partido político relevante y algún otro partido con poca fuerza parlamentaria. De acuerdo con la composición de la cámara baja, se puede concluir que ese partido relevante era el PRI, con una proporción promedio de 89.3% de los escaños, y el Partido Acción Nacional (PAN) era ese otro partido de poca relevancia, con una proporción promedio de apenas seis puntos porcentuales del total de escaños.

La segunda etapa comprende las legislaturas que comenzaron en 1979 y se mantiene hasta la actual, en ésta, la asamblea tiene un tamaño mayor (400, y a partir de 1988, 500 miembros) — en este periodo se introdujo el sistema de representación proporcional—. El índice promedio del NEPP es de 3.0, lo cual indica que en un periodo de 43 años han sido tres partidos los relevantes en la composición del congreso. De conformidad con la integración de las legislaturas, el PRI tuvo en promedio el 48.5% de las diputaciones; el PAN, el 23%, y el principal partido de izquierda en turno, 16.3%. Por tanto, es posible concluir que el tamaño de la Cámara de Diputados en México tuvo un efecto: entre más grande el congreso, más partidos tuvieron cabida (Hernández 2022).

En este orden, el número de partidos políticos juega un papel determinante en el tamaño del Congreso, de manera que si éste fuera particularmente reducido, se eliminaría la posibilidad de que diversas opciones políticas tuvieran acceso a escaños, aunado a que los partidos ya representados podrían perder espacios de influencia, lo que reduciría sus posibilidades de negociación, construcción de acuerdos e impulso de agendas.

Atento a lo expuesto, se coincide con el autor en cita cuando refiere que el tamaño actual de la Cámara es idóneo, atendiendo a las variables analizadas, pero más aún, que a pesar del cúmulo de iniciativas presentadas, no hay intención ni disposición reales por parte de los partidos políticos para reducir el Congreso o alguna de sus Cámaras, pues ello les implicaría la pérdida de espacios y se perdería la posibilidad de que otras fuerzas políticas estuvieran en condiciones de acceso a los escaños o bien, alcanzándolos, sus posibilidades de incidencia y negociación en los asuntos inherentes al ejercicio del cargo se verían afectados de manera severa (Hernández 2022).

Postura que es compartida por autores como González Fernández, quien ha señalado lo siguiente:

El tamaño del Poder Legislativo y, por ende, la relación de proporcionalidad entre representante y representado es un modulador central de los sistemas electorales, más aun, cuando lo que se desea devenir es una mayor calidad en la representación dentro de las democracias modernas. Aun así, es necesario esclarecer que este factor no viene a ser independiente de los demás elementos del sistema electoral, ya que todos los factores deben estar acordes con el objetivo de generar calidad en la representación.

[...]

En lo que sí se viene a diferenciar este elemento de los demás, se expresa en lo que mencionaba Lijphart, en el sentido de que un Poder Legislativo con mayor número de integrantes se traduce en que durante el proceso de conversión de votos en escaños, se realizará una repartición más proporcional entre los partidos políticos. Por lo tanto, el aumento en el número de diputados es el primer factor que se debería de tomar en cuenta para reformar

y, posteriormente, modificar o revisar los demás elementos del sistema electoral (González 2014, 428-9).

Es decir, se ratifica que el tamaño del Congreso guarda estrecha relación con el número de fuerzas políticas participantes, de manera que restringir o limitar la posibilidad de acceso de dichos institutos a partir de la reducción de escaños no sólo perjudicaría la representación de las fuerzas políticas mayoritarias sino que, igualmente, podría afectar la calidad de la representación de la sociedad en cuanto a vinculación y cercanía.

En cuanto a las iniciativas que plantean la reducción del número de escaños, pero conservando la proporción entre ambos principios, de mayoría relativa y de representación proporcional, esta posibilidad tampoco se considera viable pues aún en ese caso las fuerzas minoritarias verán mermadas sus posibilidades de acceso a escaños.

Para tener mayor claridad en cuanto a qué tan grande es la Cámara de Diputados mexicana, en relación con las de otros países es posible hacer un comparativo en cuanto al número de diputados y el número de habitantes al que representa cada uno de ellos. Como se observa en la Tabla 4, se comparó el número de integrantes de las Cámaras de Diputados de diversos países, de lo que se advierte que la Cámara de Diputados de nuestro país se encuentra en un rango medio de proporción diputados-población representada.

Mientras que existen casos en los que esa relación es particularmente baja, en otras se muestra elevada de manera importante. Sin embargo, se reitera, el número de legisladores idóneo para un país no puede definirse de forma arbitraria, sino que debe estar en función de las circunstancias particulares del país, atendiendo para ello la evolución de las instituciones involucradas en el caso concreto.

Tabla 4. Relación población – diputados			
PAÍS	POBLACIÓN	CÁMARA DE DIPUTADOS	PROPORCIÓN DIPUTADOS-POBLACIÓN
Argentina	46,245,668	257	179,944
Bolivia	12,054,379	130	92,726
Brasil	217,240,060	513	423,470
Colombia	49,059,221	188	260,953
Chile	18,430,408	155	118,906
España	47,163,418	350	134,753
Estados Unidos	337,341,954	435	775,499

Francia	68,305,148	577	118,380
Italia	61,095,551	630	96,977
Paraguay	7,356,409	80	91,955
Reino Unido	67,791,400	650	104,294
Uruguay	3,407,213	99	34,416
México	129,150,971	500	258,302

Fuente: Elaboración propia con información de CIA, 2022.

Es importante señalar, asimismo que las propuestas de reducir el número de diputados no gozan de consenso entre las distintas fuerzas políticas e, incluso, diversos especialistas han advertido de los inconvenientes de una reforma en ese sentido.

Así, por ejemplo, José Woldenberg, expresidente del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral se ha pronunciado en el sentido de que es “un error tratar de “exorcizar” la pluralidad del Congreso. Cada fuerza política debería tener en la Cámara de Diputados tantos legisladores como lo indique su porcentaje de votos” (Woldenberg *apud* García 2017, 10).

Por su parte, Pedro Salazar estima que la reducción de 100 diputados de representación proporcional “afectaría la mejor traducción, en términos porcentuales, de votos en asientos (Salazar *apud* García 2017, 10).

A su vez, los especialistas entrevistados se manifestaron, en su mayoría, por cuanto a que cualquier propuesta relativa a la reducción del órgano parlamentario no sólo no mejoraría el desempeño del mismo sino que afectaría de forma grave la inclusión y representación social. Incluso, se pronunciaron a favor de que se incremente el número de legisladores, pues a mayor número de éstos, sería posible el acceso de más fuerzas políticas o mayor número de legisladores de cada una de ellas, garantizando una integración más plural del órgano y la mayor inclusión de fuerzas políticas minoritarias, logrando que la integración de la Cámara sea reflejo exacto de la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Tal es el caso de Fernando Zárate, quien ha señalado que la apreciación en el sentido de que la reducción del número de legisladores incrementará la eficiencia del órgano parlamentario es incorrecta y que, de hecho, a su juicio, el tamaño de la Cámara debiera incrementarse para incluir a más sectores de la población que pasan desapercibidos y que, si bien no constituyen grupos o sectores en situación de vulnerabilidad, sí son grupos minoritarios que a la fecha también carecen de cauces adecuados de representación, tales como las Universidades o gremios de profesionistas; especialistas en determinada rama económica o industria, entre otros y refirió que en su gestión

como diputado federal fungió como vicecoordinador de grupo parlamentario, por lo que tuvo a su cargo la coordinación de su bancada para la construcción de acuerdos y, aunque influye en gran medida la élite o el grupo dirigente del partido político, se atiende a la naturaleza del acto en cuestión

El exlegislador refiere que en cada legislatura se pretende depurar el sistema político electoral, y uno de los argumentos más utilizados es la reducción de legisladores, tanto como medida de austeridad, como para atender una crisis de representación por cuanto a que no se estaría representando a nadie, sino que sólo se sirven de los ciudadanos.

A juicio del especialista, este tipo de propuestas se basan en un sistema de representación proporcional en el que la élite decide, no los ciudadanos, porque el elemento fundamental en ese tipo de listas es en qué lugar queda cada candidato, lo cual es definido por el órgano o grupo dirigente del partido, lo que implica que lo importante es la lealtad y la disciplina, lo que no es conveniente, porque inhibe la libertad y la crítica. De ahí que, a su juicio, los conceptos de democracia y formación cívica guarden una estrecha relación en el tema ya que, desde su perspectiva, la democracia no funciona sin juicio, y este sistema está destinado a sociedades poco cívicas que requieren mucha guía para la toma de decisiones. Esa tendencia no es totalmente ajena a la realidad mexicana.

Asimismo, señaló que se trata de propuestas que, en realidad, forman parte de un mismo juego por cuanto a que se han vuelto sólo son un reparto distinto de posiciones de poder, pero no cambian nada sustantivo: no se atiende la austeridad ni la mejora de la calidad de la representación, sino sólo un recurso retórico (Zárate 2022).

En similar sentido se ha manifestado Lorenzo Córdova, para quien las propuestas orientadas a reducir el número de legisladores son regresivas, tanto las que plantean la reducción del Congreso, como las que proponen la reducción o eliminación de los legisladores de representación proporcional en ambas Cámaras. Primero, porque van en contra de la historia de la representación; asimismo, porque se fundan en una lógica falaz, ya que en los últimos años se ha venido construyendo un discurso por cuanto a que a los legisladores de representación proporcional no los elige nadie, sino que son designados por la cúpula partidista; sin embargo, valdría preguntarse quién designa a los candidatos de mayoría relativa, pues en su experiencia, únicamente en muy pocos casos de democracia interna es el ciudadano quien elige a quienes serán candidatos a los distintos cargos electivos. También intervienen las dirigencias partidistas, pero además, es un fenómeno normal de la vida interna de los partidos. Un tercer elemento es que se oponen a la lógica de la representación.

En cuanto a la reducción del número de legisladores, considera que las propuestas adolecen de múltiples falacias y se señala que con frecuencia se afirma que el Congreso es muy grande al compararse con otros, como el norteamericano, lo cual es inexacto, ya que se puede comparar con otros Congresos respecto de los cuales el mexicano es menor y destacó que en realidad nuestro país se encuentra en la parte baja de la relación existente entre población y número de legisladores, destacando que únicamente catorce países presentan una relación inferior a la existente en México y señala que la construcción de acuerdos al interior de la Cámara de Diputados no está en función del número de legisladores sino que, por organización interna, estos procesos están a cargo de un número reducido de diputados y, posteriormente, el acuerdo permea al resto de legisladores para la votación o decisión respectiva.

Respecto al argumento del alto costo, el especialista entrevistado considera que es un tema banal, pues el tema de fondo es cómo se utilizan los recursos, sin perder de vista que el Congreso es uno de los órganos públicos de mayor opacidad ante la ciudadanía y el costo no tiene que ver con el número de legisladores, sino con la transparencia en el ejercicio de los recursos ya que, incluso, la Auditoría Superior de la Federación ha señalado que las partidas que se asignan a las fracciones parlamentarias adolecen de gran opacidad. Por ello, a su juicio, el tema del número de legisladores no se puede analizar únicamente en términos de costos porque, por otro lado, se encuentra otro elemento: mientras más grande sea un Congreso, mejor será la calidad de la representación, mientras más chico sea, mayor será la distorsión. En el caso de nuestro país, considera que 500 legisladores es adecuado, aunque en muchos países hay más, pero lo que queda claro es que mientras más grande sea un Congreso, el número de diputaciones a repartir mejor será la representación de la pluralidad política, lo que es un valor incuantificable en términos democráticos.

Por ello, señala, lejos de reducir los Congresos, debieran incrementarlos o mantenerlos, pero aumentando la cuota proporcional, poniendo como ejemplo exitoso de ello el Congreso alemán, en el que no hay un número preestablecido de legisladores, sino que está en función de lograr la adecuada representación de la población y corregir deficiencias y distorsiones en la distribución de las diputaciones, logrando así una mayor aproximación a la proporcionalidad pura.

En cambio, el sistema de mayoría distorsiona por su propia naturaleza, ya que sólo cuentan los votos de quien ganó, dejando de considerar a los de fuerzas y candidatos que no resultaron electos y esto se corrige en la asignación por la vía proporcional. Por eso, a su juicio, se debería aumentar la asignación proporcional y si el problema es que el ciudadano no participaría en la

integración de las listas, debiera pensarse en la implementación de un sistema de listas abiertas, como el de Holanda, que es más democrático ya que el ciudadano elige no sólo al partido, sino también al candidato. Considerando que es un cambio radical, pugnaría por el aumento de la proporcionalidad, en lugar de disminuirla y, en todo caso, que se alcanzara 50% y 50% de ambos principios y, en el caso del Senado, propone que se elimine la lista nacional y se instaure un sistema de listas estatales, que es lo que plantea el Presidente de la República para la Cámara de Diputados, sólo que ahí se produciría el efecto de eliminar a los partidos políticos minoritarios, sobre todo en entidades de menor población, lo que la hace una propuesta regresiva (Córdova 2022).

Para Uuc-kib Espadas, la presentación de iniciativas que proponen la reducción del número de legisladores no es nueva; sin embargo, dichas propuestas denotan un amplio desprecio hacia el voto ciudadano y se pretende que quien gane cuente con una mayoría cameral, aunque no se corresponda a una mayoría electoral, lo cual es antidemocrático e ingenuo, pues se parte de la base de que si así se procede, se tendrá y conservará una mayoría, lo cual no es así.

Sobre la reducción del número de legisladores específicamente, consideró que aunque es viable por cuanto a que se puede someter a discusión y votación del Congreso, sería una medida profundamente antidemocrática porque se suprimiría una porción muy importante de la representación que los ciudadanos tienen hoy en ambas Cámaras. Si se eliminara la representación proporcional se dejaría sin voz en las Cámaras a 60% de los votantes, lo que sería antidemocrático, cuando el país debería estar buscando darse una mejor representación social en la política. Las propuestas que han formulado los partidos en distintos períodos buscan reducir el involucramiento de la sociedad civil en la representación parlamentaria, cuando en una sociedad democrática se tendría que buscar la incorporación de las voces de la sociedad en las Cámaras y no cómo limitarlas.

En cuanto a la mejora del desempeño del órgano parlamentario, el especialista en cita refiere que no existe ninguna relación entre el tamaño de una Cámara y su funcionalidad, pues los debates en el Pleno de la Cámara son resultado final de los debates que se llevan a cabo en comisiones durante meses. La Cámara no discute punto por punto entre 500 legisladores, hay debates intensos y no todos terminan en consenso, pero eso no depende del número de legisladores o el tamaño del Congreso, sino que las disfuncionalidades dependen de diversos factores, como de un régimen arcaico de períodos de sesiones y recesos; de una Comisión Permanente que sustituye durante los recesos algunas de las funciones del Pleno, pero es una reliquia del pasado. Otro factor es que el proceso legislativo se llega a concentrar en unos cuantos personajes de la política, en ocasiones ni siquiera son legisladores.

Así, considera que los legisladores deben hacer trabajo parlamentario y legislativo y no sólo buscar un posible nuevo cargo, por lo que la estructura del Congreso puede modificarse y ello no repercute en su desempeño (Espadas 2022).

Por su parte, Juan Antonio Garza explica que, a su juicio, las iniciativas y propuestas que plantean la reducción del número de legisladores por uno o ambos principios, obedecen más a temas demagógicos que verdaderamente estratégicos, además de que no impactarían de manera significativa en el presupuesto, por lo que tampoco debemos creer que se trata de un tema de economías o ahorros y que mientras que las personas que ocupan esos cargos no sean verdaderos representantes de la comunidad, su desempeño será deficiente.

En todo caso, considera que sería viable la reducción del número de legisladores electos por el principio de representación proporcional; sin embargo, precisa que para que esta reducción tenga un efecto positivo en el desempeño de los órganos legislativos, deben implementarse las medidas necesarias para garantizar una representación efectiva de los legisladores que permanezcan en el cargo. Para estos efectos podríamos pensar en la profesionalización de la labor legislativa, la evaluación del ejercicio del cargo de los legisladores, la imposición de sanciones por el incumplimiento de sus responsabilidades. En todo caso, el tema no es de cantidad, sino de calidad en el desempeño de responsabilidades (Garza 2023).

Como puede advertirse de las consideraciones expuestas, las propuestas de reducir el número de legisladores bajo el mero argumento de mejora del desempeño del órgano parlamentario constituyen argumentos genéricos que no se sustentan con elementos objetivos y, menos aún, se señala la forma en que el menor número de legisladores se traduciría, en lo inmediato, en el mejor funcionamiento de la Cámara, máxime cuando no se hace referencia alguna a la adecuación de la estructura y organización interna de dicho órgano, aunado a que existen posicionamientos por cuanto a que el funcionamiento de la Cámara de Diputados no está en función directa del número de legisladores, sino en los perfiles de cada uno de ellos, los flujos de comunicación y los procesos deliberativos.

Finalmente, por cuanto a la obtención de economías, quienes sostienen estas propuestas refieren la disminución de costos operativos por cuanto a la reducción del número de legisladores y, en consecuencia, de sus equipos de trabajo, apoyos a sus gestiones legislativas, así como prestaciones y emolumentos; sin embargo, además de que dichas economías no serían significativas en términos presupuestales, dichas propuestas omiten hacerse cargo de las implicaciones, en cuanto a calidad de la representación, de estas medidas: la reducción del número

de legisladores tendría aparejada la reducción de posibilidades para que un partido político acceda a escaños, aún por la vía de representación proporcional y se excluiría de la representación a sectores de la población que no se sienten identificadas o representadas por los partidos mayoritarios y habían optado por una opción diversa que, incluso, podría ser una candidatura independiente, que aun cuando no resultan electas, demuestran contar con determinado respaldo ciudadano, lo que no debe soslayarse al integrar el órgano representativo.

Aunado a lo anterior, y como se expuso con anterioridad, la reducción del número de escaños tendría, entre otros efectos, la reducción de la representación de las fuerzas políticas minoritarias, pues el cociente de asignación se incrementaría de forma relevante.

Lo hasta ahora expuesto pone de manifiesto que, bajo las circunstancias actuales, la inconveniencia e inviabilidad de reducir el número de legisladores de la Cámara de Diputados, independientemente del principio por el que hayan sido electos. Es decir, no es que se trate de un tema inmutable o que no pueda ser susceptible de reforma, sino que para que una propuesta de tal naturaleza y las implicaciones que puede tener en la calidad de la representación y de nuestra democracia, se debe atender a diversos principios, entre otros, los de necesidad y oportunidad los cuales no se encuentran satisfechos.

No obstante, y en aras de obtener mayores elementos de análisis sobre la pertinencia o no de una posible reforma que afecte o repercuta en el número de legisladores o el principio por el que fueron electos, se considera indispensable llevar a cabo un estudio de Derecho comparado, esto es, el análisis de un caso de reducción del tamaño del Congreso o alguna de sus Cámaras, el contexto de la modificación y sus implicaciones, para lo cual a continuación se procede al estudio de la reforma constitucional italiana de 2019-2020, que culminó con la celebración de un referéndum para que la ciudadanía se pronunciara sobre si debía reducirse el número de legisladores en ambas Cámaras de su Parlamento.

3.5 Derecho Comparado. El caso de Italia

Para una comprensión integral del proceso de reforma constitucional y referéndum que dio como resultado la reducción de su Parlamento en 345 escaños, es necesario hacer una revisión del contexto que prevalecía con anterioridad a dicha reforma, así como cuáles fueron las causas o circunstancias que la motivaron y cuál ha sido o se espera que sea el impacto de la misma en la sociedad de dicho país.

Al término de la Segunda Guerra Mundial Italia enfrentó un complejo proceso de recuperación política y económica que condujo a la promulgación, en 1948, de una nueva Constitución la cual, de acuerdo con Pedro Aguirre, “expresó los principios, los valores y los métodos del nuevo Estado, e intentó proveer un marco formal para el desarrollo político que ha tenido una premisa principal: evitar el advenimiento de un nuevo régimen autoritario” (Aguirre, 1998).

El autor refiere que luego del derrocamiento de Benito Mussolini en 1943, el país estuvo ocupado por dos fuerzas opositoras durante casi dos años y no tuvo gobierno sino hasta 1945, pero fue hasta 1946 cuando se llevaron a cabo elecciones para integrar la Asamblea Constituyente encargada de elaborar el texto fundamental y más tarde se llevarían a cabo las elecciones parlamentarias como se expone a continuación:

El largo intervalo entre la caída del régimen, la ocupación externa, el gobierno provisional, la reconstrucción y el surgimiento de una nueva Constitución significó una gran oportunidad para que los partidos y los grupos de interés se reorganizaran y reivindicaran sus propuestas rumbo al surgimiento de una nueva República.

La intención de las denominadas "élites liberales" --que dominaron el escenario político italiano desde la unificación, en 1860, hasta la "marcha sobre Roma" de 1922, que marcó el inicio del régimen fascista— era asumir el periodo del fascismo como un intervalo y retomar su predominio una vez terminada la conflagración mundial. Este propósito fue eliminado por los aliados, la Resistencia y los nuevos partidos políticos. El 25 de junio de 1944, después de consultar con el Comité de Liberación Nacional, los aliados emitieron un decreto con nuevas disposiciones para la conducta futura del gobierno italiano. El artículo primero del decreto convocaba a elecciones para la Asamblea Constituyente. Éstas debían realizarse con base en el sufragio universal apenas terminara la guerra. El vínculo con el viejo orden liberal se había roto por completo. Italia necesitaba una nueva Constitución basada en el principio de soberanía popular.

La Constitución italiana tomó forma bajo una conciencia unitaria. Respetando ante todo los principios de libertad democrática basados en la soberanía popular y en la igualdad jurídica, la Carta Constituyente se apoyó en la tradición del constitucionalismo contemporáneo y respondía a los modelos de los Estados democráticos. [...] Asimismo, se incluyeron los preceptos de democracia representativa, atribuida al Parlamento, mismo que se encargaría de las funciones fundamentales de la dirección de la política; de la legalidad de la acción administrativa; de la división de poderes, y de la independencia de la Suprema Corte (Aguirre 1998).

En cuanto al sistema político electoral italiano, éste se basó, de acuerdo con el autor en cita, en la aplicación estricta del principio de representación proporcional, lo que dio lugar al surgimiento de múltiples partidos políticos en el Parlamento, aunado a que las candidaturas eran definidas por las dirigencias partidistas y, en consecuencia, éstas también dirigían el comportamiento parlamentario y de gobierno sin considerar la decisión del electorado, lo que dio lugar a una partidocracia (Aguirre 1998), es decir, que los partidos se dirigen por una élite o grupo minoritario en todos los ámbitos, sin considerar la voluntad de la militancia, los simpatizantes e, incluso, de sus representantes o gobernantes que hubieran resultado electos.

Aguirre explica, de igual forma, que el estancamiento generalizado en el país y la percepción de que no se respondía a los problemas nacionales, el tema de una profunda reforma política que rediseñara el sistema político empezó a tomar impulso, a grado tal que para la década de 1980 ya ocupaba un lugar relevante en la agenda pública.

En 1991 se emprendió un movimiento social que logró presionar al gobierno para convocar a referéndum para decidir sobre la reforma política, particularmente sobre la figura presidencial, que hasta entonces jugaba un papel primordialmente ornamental, así como al sistema de representación proporcional. Así, aunque dicho mecanismo obtuvo una participación superior al 60%, sólo versó sobre modificaciones mínimas al sistema proporcional, pero también se produjo el surgimiento de nuevos partidos que se sumarían al combate al estado de cosas que entonces prevalecía.

Ante el fracaso de las reformas de 1994 y 1996, en 1997 se instaló una nueva Comisión bicameral cuyo objetivo primordial fue reformar la constitución para instaurar un régimen semi presidencial, implementar un sistema electoral uninominal con segunda vuelta para garantizar la elección de mayorías estables y capaces de impulsar las reformas necesarias; así como establecer un sistema federal. También se planteó la necesidad de reducir el número de legisladores y de establecer la elección directa del Primer Ministro para dotarlo de independencia, entre otras acciones (Aguirre 1998).

Hasta antes de la reforma constitucional de 2020, el Parlamento italiano se integraba por 630 diputados y 315 senadores, más los denominados senadores vitalicios.

En cuanto a los diputados, éstos son electos por ciudadanos mayores de 18 años, por períodos de cinco años. Desde 2006, 12 diputados son electos por ciudadanos italianos residentes en el extranjero (*Camera dei Diputati*, 2022).

Por lo que se refiere al Senado, éste se integra por 315 miembros, 6 de los cuales se eligen desde el extranjero, 116 son electos de manera directa por el principio de mayoría relativa y 193 a través de listas plurinominales; además de los senadores vitalicios que son los expresidentes de la República. Adicionalmente, el Presidente puede nombrar como senadores vitalicios a cinco ciudadanos que hayan hecho aportaciones al país en los ámbitos social, científico, artístico y literario (*Senato della Repubblica* 2022).

Como se observa de lo anterior, el ánimo de reforma política en Italia obedeció a la alta volatilidad política y la baja estabilidad de los gobiernos. Circunstancia que, a juicio de Gianfranco Pasquino se puede atribuir a tres factores fundamentales:

"En la primera fase de la república", que va de 1946 a 1992, un periodo marcado a nivel internacional por la confrontación de la Guerra Fría, "no había alternancia entre partidos", explica Pasquino a BBC Mundo.

"Ni el Partido Comunista italiano" -el más grande por apoyos en Europa occidental- "ni los neofascistas podían gobernar y por lo tanto la única oportunidad para cambiar dirigentes y políticas era cambiar los gobiernos".

La mayoría de esos ejecutivos fueron liderados por el partido centrista de la Democracia Cristiana (DC), a veces con el apoyo de otros 4 o 5 partidos menores.

Y allí reside la segunda razón esgrimida por Pasquino para explicar la brevedad de los ejecutivos italianos.

"A lo largo de esos años la Democracia Cristiana tuvo en su interior hasta nueve facciones contrapuestas. Por lo tanto, los gobiernos cambiaban en función de los equilibrios de poder entre estas facciones".

Esto explica también por qué algunos dirigentes históricos de esa formación política presidieron varios gobiernos, acumulando varios años en el cargo.

[...]

Finalmente, el tercer motivo remite a la naturaleza fragmentada y diversificada de la actual sociedad italiana.

"Esto genera un sistema político formado por muchos partidos", añade Pasquino, "algo que dificulta la formación de coaliciones estables".

De hecho, en las últimas elecciones legislativas italianas, 11 partidos, divididos en tres coaliciones, consiguieron representación parlamentaria.

"No hay ningún sistema electoral que pueda dar soluciones simples con este resultado", asevera Luca Tentoni, analista político y autor de varias publicaciones sobre este tema.

"La inestabilidad gubernativa italiana es claramente una anomalía".

De hecho, si bien en los últimos años otros países europeos como España, Bélgica y Holanda experimentaron largos periodos de inestabilidad política, ninguno de ellos tiene una tradición tan arraigada de gobiernos breves como los italianos (Attanasio 2021).

En este orden, en octubre de 2019 la Cámara de Diputados italiana aprobó la reducción del Parlamento, pasando a 400 diputados y 200 senadores, es decir eliminando 345 escaños en total, quedando como sigue:

Art 56 La Cámara de los Diputados será elegida por sufragio universal y directo. **El número de los diputados es de cuatrocientos**, ocho de los cuales se elegirán en la circunscripción del Extranjero. Serán elegibles como diputados todos los electores que el día de las elecciones hayan cumplido los veinticinco años de edad. El reparto de los escaños entre las circunscripciones, sin perjuicio de los asignados a la circunscripción del Extranjero, se efectuará dividiendo el número de habitantes de la República, tal como resulte del último censo general de la población, por trescientos noventa y dos, y repartiendo los escaños en proporción a la población de cada circunscripción, sobre la base de los cocientes enteros y de los decimales mayores.

Art 57 El Senado de la República será elegido sobre una base regional, con excepción de los escaños asignados a la circunscripción del Extranjero. **El número de los senadores electivos es de doscientos**, cuatro de los cuales se elegirán en la circunscripción del Extranjero. Ninguna Región o provincia autónoma podrá tener un número de senadores inferior a tres; Molise tendrá dos y Valle de Aosta uno. La distribución de los escaños entre Regiones o

provincias autónomas, tras la aplicación de las disposiciones del apartado anterior, se realiza en proporción a su población, tal como resulte de su último censo general, sobre la base de cocientes enteros y mayores restos. (*Énfasis añadido*) (Constitute Project, 2022).

Sin embargo, 71 senadores solicitaron que dicha reforma fuera sometida a referéndum, de manera que los ciudadanos pudieran pronunciarse sobre la misma, fundando su petición en el artículo 138 constitucional que prevé el referéndum para el caso de reformas constitucionales. Dicho referéndum se llevó a cabo los días 20 y 21 de septiembre de 2020 y versó, esencialmente, sobre el funcionamiento del parlamento y la calidad de la democracia (Noferini 2020, 1).

De acuerdo con la autora en cita, el proceso de reforma constitucional, y el referéndum propiamente dicho se explican en el contexto histórico del país y se involucra la estructura institucional emanada de la Constitución de 1948:

En primer lugar, cabría repensar el bicameralismo paritario, defendido por Togliatti y De Gasperi a la luz de los desastres de la dictadura fascista, pero menos comprensible en el contexto actual de los sistemas políticos multinivel (desde la UE al renovado papel de los parlamentos regionales). O buscar los mecanismos institucionales para reducir la dramática inestabilidad de los gobiernos italianos insertando, por ejemplo, elementos del presidencialismo, que no se materialicen, sin embargo, en forma de cheques en blanco a favor de la mayoría de turno. En tiempos de creciente populismo, el riesgo sería aún mayor. Por no hablar, por último, del continuo vaivén entre malas leyes electorales, hoy un poco más mayoritarias, mañana un poco más proporcionales, y con nombres inverosímiles (Noferini 2020, 2).

No pasa inadvertido, asimismo, que quienes respaldaron la reforma y el resultado del referéndum han manifestado que la reducción del número de parlamentarios se traducirá en economías superiores a los 1,000 millones de euros en la próxima década y que se mejorará la calidad de la representación, ya que las Cámaras serán más eficientes y se acelerará el debate político. (BBC News Mundo 2020).

Sin embargo, Noferini advierte diversos problemas o riesgos que traería aparejados la reforma: por una parte, se incrementaría el número de representados por cada legislador o, dicho de otra forma, habría menos legisladores por cada número determinado de habitantes. Al respecto, la autora señala que mientras que antes de la reforma dicha representación era de 1.9 legisladores por 100,000 ciudadanos, posterior a la misma la misma pasa a 1.2 parlamentarios por cada 100,000 ciudadanos lo que podría provocar que algunas regiones o comunidades queden subrepresentadas (Noferini 2020, 2).

El segundo problema que la autora en cita advierte del proceso de reforma constitucional radica en que la sola reducción de parlamentarios no se traducirá en mayor grado de responsabilidad

ante el electorado ya que el problema no radica en el número de legisladores, sino en que las candidaturas y listas se concentran por las élites partidarias, de manera que mientras esa situación prevalezca, no habrá mejoras en cuanto a la responsabilidad y rendición de los parlamentarios hacia la ciudadanía, pues atenderán a los intereses de los líderes políticos, antes que al votante.

En el mismo sentido, la autora también destaca que dicho órgano funcionaría de manera óptima únicamente en la medida en que sea capaz de desahogar sus funciones en plazos razonables, de manera que la reducción del número de parlamentarios afectaría la productividad de dicho órgano, aunado a que se le debilitaría para hacer frente a injerencias del gobierno que, recurriendo a figuras como la moción de confianza o la aprobación de decretos, ha pretendido exceptuar la función legislativa del Parlamento (Noferini 2020, 3).

Además de los riesgos señalados por la autora en cita, es pertinente señalar, en cuanto a la proyección de ahorros o economías, que no existe evidencia de que ello vaya a ser así pero, independientemente de ello, no se ponderó la relación entre las economías esperadas y la calidad de la representación, máxime cuando, como se ha señalado, existe el riesgo de que algunas regiones queden subrepresentadas.

Por otro lado, especialistas opositores a la reforma constitucional han señalado que la modificación no fue buena porque afectará la democracia, ya que debilitará la autoridad del parlamento, limitará la representatividad y porque los ahorros serán mínimos. También han señalado que la disminución de escaños fue arbitraria y demagógica, ya que habrá regiones que no tendrán representatividad territorial (BBC News Mundo 2020).

En suma, el proceso de reforma constitucional de 2019-2020 en Italia tuvo el objetivo de atender las siguientes circunstancias:

- Crisis política recurrente desde la promulgación de la Constitución, en 1948.
- Ineficiencia e ineficacia del Parlamento y baja vinculación con el electorado
- Lograr una reducción de costos y generación de economías de alrededor de 1,000 millones de euros, en el plazo de 10 años
- Fortalecer al Parlamento en sus atribuciones de control y vigilancia al ejercicio del poder público y reducir la injerencia gubernamental en su desempeño.

Lo anterior es relevante porque como quedó de manifiesto, entre la propia sociedad italiana existen diferencias de opinión respecto de los efectos que surtirá la reforma tanto en la calidad de la

representación como en la eventual generación de economías en el largo plazo y no se aportan elementos objetivos suficientes para asumir que los objetivos planteados se cumplirán a cabalidad o en los términos esperados.

Además, cuando se analiza dicho proceso de reforma en términos comparativos con el caso mexicano se observan aspectos relevantes:

- Si bien existe coincidencia con el proceso de reforma constitucional en Italia por cuanto a que diversas iniciativas y propuestas presentadas en el país plantean la reducción del número de escaños con base en argumentos sobre la mejora de la calidad de la representación y el desempeño de las Cámaras del Congreso, es importante destacar que México no enfrenta el grado de inestabilidad política que el país europeo, de manera que, en ese aspecto, una reforma en ese sentido no sería apremiante, máxime cuando de las iniciativas no se advierte cómo la sola disminución del número de escaños se traducirá en un mejor desempeño y en la calidad de la representación, sin abordar otros rubros estrechamente relacionados, como el perfil de los legisladores y la generación de mecanismos para la mejora de su desempeño en lo individual, aunado a que el Poder Legislativo se ha venido fortaleciendo a través de distintas reformas que le han dotado de mayores instrumentos y mecanismos para el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia y control y, por el contrario, se ha acotado el poder presidencial.

En cuanto a la “facilidad” para la construcción de acuerdos, como se refirió con anterioridad, de las iniciativas a las que se hizo referencia en este Capítulo tampoco se advierte que la disminución del número de escaños, por uno o ambos principios, se traduzca en mejores condiciones de diálogo, construcción de acuerdos y consensos. En este rubro, las iniciativas pasan por alto, a mi juicio, el papel que deben desempeñar los partidos políticos representados en el Congreso, ya sean el partido en el gobierno; partidos mayoritarios, o de oposición, pues contrario a lo que ha venido ocurriendo en el país, la oposición no consiste en oponerse y obstaculizar todas las acciones y propuestas, sino contribuir y aportar elementos de deliberación para el mejor desempeño de la labor parlamentaria aunado a que, como también fue referido, la construcción de acuerdos no se lleva a cabo, en la práctica, entre la totalidad de legisladores, sino entre algunos solamente y, posteriormente, operan los cauces de comunicación y de disciplina partidaria propios de cada fuerza política. (Haro 2002, 45-7).

De igual manera, nada se ha señalado en cuanto a la integración de diversos órganos parlamentarios, como las Comisiones o Comités y la representatividad de los mismos, lo que

podría llegar a afectar la posibilidad de que algunas fuerzas políticas formen parte de diversos órganos colegiados de la Cámara, en detrimento de su representatividad y el adecuado ejercicio del cargo.

- Por lo que se refiere a la generación de economías, de la experiencia italiana ni de los elementos de análisis que existen en el país se advierte que dichos beneficios económicos se reflejen en lo inmediato, aunado a que ni la reforma constitucional italiana, ni las iniciativas que se han presentado en nuestro país se hacen cargo del impacto sobre la representación, que va más allá del número de habitantes a ser representados por un legislador, sino en los cauces de participación en condiciones de equidad por parte de la totalidad de fuerzas políticas, aunado a que, de llevarse a cabo una reforma en este sentido, será indispensable que se haga un análisis exhaustivo y pormenorizado de la organización y funcionamiento interno de la propia Cámara.

- Respecto del fortalecimiento del Congreso, se comparte el punto de vista de los críticos de la reforma constitucional italiana respecto a que un Congreso o Parlamento debilitados por la reducción de escaños difícilmente podrá cumplir sus atribuciones en plazos razonables y de manera eficiente y eficaz, aunado a la afectación de la representación territorial de la sociedad y la posibilidad de acceso a escaños de partidos políticos con poca fuerza electoral. Así, una reforma orientada a la disminución del tamaño del Congreso o de alguna de sus Cámaras colocaría al Poder Legislativo ante una posible situación de desventaja o vulnerabilidad para el ejercicio de sus atribuciones de representación y control y el gobierno podría pretender exceptuar la actividad del Congreso a través de otros instrumentos jurídicos.

3.6 Principio de Representación Proporcional y Políticas Públicas

Una vez que se han expuesto los elementos esenciales de la reforma a la Constitución italiana y se ha analizado dicho proceso en términos comparativos con las iniciativas que se han presentado en el país sobre la reducción del número de legisladores y el contexto vigente, es oportuno analizar si con los elementos con que hasta ahora se cuenta es posible considerar que los temas de naturaleza política electoral pueden ser considerados como problemas públicos y, por ende, ser materia de políticas públicas, así como si resulta viable un proceso de reforma al respecto.

Determinar si un tema es susceptible de ser considerado problema público es una labor compleja porque, con frecuencia, algunos rubros, como el que es materia de estudio, resultan abstractos o complejos para quien no está familiarizado con los mismos y su incidencia o efecto en

ocasiones no es tan fácilmente perceptible u observable como ocurre en otros temas, como el desarrollo económico, el desarrollo social, así como la gama de temas que cada uno de ellos comprende, entre los que destacan, de manera estrictamente enunciativa, la salud, la alimentación, el empleo, el combate a la pobreza, la educación, entre muchos otros.

Sin embargo, al igual que los referidos, los temas de naturaleza electoral o parlamentaria también son susceptibles de estudio y de formulación de políticas públicas no sólo porque son resultado de un largo proceso evolutivo resultado de la dinámica y desarrollo de nuestra sociedad, sino porque, al ser un producto humano susceptible de mejora, es viable que los mismos se encuentren en continua revisión para garantizar que se ajusten a la realidad vigente del país y se responda a las exigencias y necesidades que la dinámica política y social establezcan, aunado a que es a partir de un sistema político electoral que se integran los gobiernos y órganos de representación que, a la vez, serán los que diseñen, elaboren e implementen las normas, políticas y programas, que surtirán efectos y serán aplicables a la sociedad en su conjunto.

Al respecto, Irma Méndez explica que

El vínculo entre elecciones y políticas públicas no es tema que haya capturado la atención de muchos analistas, aunque constituye en la práctica parte consustancial de cualquier democracia moderna. [...] Lo cierto es que, cada vez más, los ciudadanos se involucran en política mediante la discusión de las políticas públicas, a la vez que la legitimidad de los políticos deriva de la aprobación de sus políticas o plataformas por el electorado. Durante las campañas políticas la relación entre elecciones y políticas públicas florece, o al menos parece más clara, pues los programas o plataformas de los partidos políticos son, en gran medida, la expresión más simple de las políticas que se proponen para solucionar los problemas que más preocupan a la opinión pública. Con todo, las elecciones no constituyen un área o sector tradicional de política pública como son la salud, el transporte, la educación, el medioambiente, la política social, la vivienda, la política económica y la planeación urbana, entre otros (Méndez de Hoyos 2010, 380-1).

Atento a lo anterior, resulta incontrovertible que las instituciones político electorales y parlamentarias que se integran a partir del entramado normativo e institucional en materia electoral, constituyen factores de estabilidad y gobernabilidad en el país, porque con su desempeño han garantizado no solamente el ejercicio del voto ciudadano, propiciando así la renovación de los órganos de poder público por la vía pacífica y dentro del marco de la legalidad e institucionalidad, sino también se ha contribuido a la formación de leyes y políticas con sentido social o que atiendan la problemática del país generando, asimismo, mayores cauces de participación, escrutinio e involucramiento ciudadano en la gestión pública.

No debe perderse de vista, además, que la democracia tiene dos componentes o vertientes: por una parte, la procedimental, que consiste en el entramado normativo e institucional con arreglo al cual se llevan a cabo los procesos de renovación de cargos de poder público, esto es, en términos generales, las reglas de la contienda electoral. Por otro lado, tenemos la vertiente que la doctrina especializada denomina como democracia sustantiva, que se refiere a factores distintos del estrictamente electoral y tiene incidencia en la calidad de vida del individuo, como el ejercicio de libertades y derechos y la tutela de los mismos, mecanismos de control y contrapeso al poder, el desarrollo social, económico, político y cultural del pueblo, entre otros factores.

Dado que el tema que nos ocupa es susceptible de ser materia de políticas públicas, a continuación se expone qué debe entenderse por problema público, cuándo una cuestión puede ser considerada tal y el tratamiento que se puede dar desde la perspectiva señalada, y las razones por las que nuestro objeto de estudio es susceptible de abordarse desde este enfoque.

En este orden, la literatura especializada coincide en señalar como problema público toda situación que afecta a un número importante de habitantes de un Estado o comunidad y que requiere intervención pública. Tal es el caso, por ejemplo, de Joan Subirats, quien define un problema público como la “existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público” (Subirats 2012, 40).

Por su parte, André Noël Roth Deubel señala que la construcción de un problema público pasa por distintas fases: “una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales; que personas o grupos tengan la capacidad de llevar la vocería del problema, le den una definición y lo expresen para que se vuelva “público”. Una vez reconocido el problema como problema social y sea formulado como tal, se busca su institucionalización; es decir, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública o política que se traduce generalmente en leyes y reglamentos” (Roth Deubel 2009, 58-9).

Como se puede advertir de las definiciones citadas, un problema público se caracteriza, en primera instancia, porque constituye una situación que se reconoce como irregular o anómala; esa situación afecta a un amplio segmento de población, pero más aún, dicha circunstancia es reconocida por un órgano del Estado y se reconoce la necesidad de una intervención, a través de su inclusión en la agenda pública y el diseño de la acción pública que corresponda.

Así, por ejemplo, temas como el tabaquismo, la obesidad o el deterioro medioambiental constituyen problemas públicos porque afectan a amplios sectores de la población, así ha sido

reconocido por las instancias correspondientes y, en consecuencia, han ameritado el desarrollo de diversas políticas que han comprendido la expedición de marcos normativos específicos, la instauración de órganos o dependencias especializados para su atención y acciones o programas específicos al respecto tanto de carácter preventivo como correctivo.

Al respecto, José Luis Méndez explica:

“En el campo de las políticas públicas existen diversas visiones sobre la definición de un problema público; sin embargo, en sentido estricto implica especificar dos elementos centrales: una circunstancia (por ejemplo, la existencia en el aire de una ciudad de cierta cantidad de contaminantes) y los efectos públicos negativos de esa circunstancia (como los efectos de la existencia de cierta cantidad de contaminantes sobre la salud de un número considerable de habitantes de la ciudad). [...] si bien en efecto las circunstancias negativas son “construidas” por uno o varios sujetos (...), su aceptación como tales por parte de la sociedad, y sobre todo del Estado, suele requerir la presentación de alguna evidencia empírica que fundamente su naturaleza problemática y, sobre todo, su presentación de una forma tal que resulte convincente (...) Y segundo, que los problemas se construyan no implica necesariamente que los efectos negativos asociados a una circunstancia “no existan” o sean meramente “inventados”. (...) no se trata por lo tanto, de una mera guerra de definiciones, sino que en efecto están en juego circunstancias que pueden tener efectos reales sobre la sociedad” (Méndez 2020, 77-81).

Con lo expuesto hasta el momento es posible colegir que la integración de la Cámara de Diputados, el principio de representación proporcional como mecanismo o criterio de asignación de escaños, así como la calidad de la representación política en el país son susceptibles de considerarse como problemas públicos tanto por el número de individuos que se ven afectados con cualquier reforma en estos rubros: partidos políticos y los posibles candidatos; el ciudadano que emite su voto por la opción de su preferencia, así como la población en general, que se ve afectada por las leyes y programas que surjan a partir del desempeño de los órganos de representación de que se trate.

Así, si estamos ante el necesario estudio de cómo se integra uno de los órganos representativos del país y que tanto la integración, como estructura y funcionamiento del mismo tiene repercusión e incidencia directa en la calidad de vida de la sociedad, habida cuenta que ese órgano habrá de aprobar leyes y tomar decisiones que incidan en la calidad de vida de la sociedad en general, es evidente que su atención y tratamiento como problema público es atinente y queda de manifiesto la necesidad de una intervención pública.

Sobre este mismo punto se ha pronunciado Irma Méndez, quien explica que “las elecciones han tenido un papel central en la transición a la democracia, por lo que su organización fue un ámbito más de disputa por el poder e, incluso, subsisten casos en los que la validez y legitimidad de dichos

comicios han sido frágiles o cuestionadas por los perdedores en las contiendas” y que, según se ha mencionado, del sistema político electoral que se diseñe y establezca emanarán órganos de representación y gobierno cuyo desempeño y gestión surtirán efectos hacia toda la población” (Méndez de Hoyos 2010, 381).

Otro aspecto a considerar es que la intervención pública que se lleve a cabo no puede quedar sujeta al vaivén político o determinadas coyunturas sino, que si bien debe ser susceptible de adecuación, debe orientarse a la estabilidad y permanencia, habida cuenta justamente, la naturaleza de la situación a atender y la cobertura o alcance de la misma en el país. En este sentido, se coincide con Luis F. Aguilar cuando explica que

“Una PP [política pública] no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la PP son: su orientación hacia objetivos de interés o de beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. Pero lo distintivo de la PP es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar 2012, 29).

De lo expuesto es posible colegir que la integración, estructura y funcionamiento de los órganos de representación como la Cámara de Diputados puede ser considerada como problema público y, en este sentido, ser materia de intervención pública, por lo que resulta necesario analizar a continuación si, de acuerdo con las etapas o fases que integran el ciclo de las políticas públicas, y con los elementos recabados y expuestos en este capítulo se pondría de manifiesto la necesidad de una reforma que trastoque la integración de la Cámara de Diputados, específicamente en cuanto al principio de representación proporcional como criterio o mecanismo para la integración de dicho órgano y, en ese caso, en qué sentido debiera emitirse esa reforma o cuáles debieran ser los elementos a considerar para una acción de tal magnitud, relevancia e impacto en el país.

En cuanto a las etapas que integran el ciclo de las políticas públicas, es decir, el proceso que se sigue desde que una circunstancia o situación adquiere la calidad de problema público, hasta que se traduce en intervención pública que puede revestir la forma de una ley, programa, política, creación de órganos específicos, procedimientos, entre otros, la literatura especializada ha señalado las siguientes:

- a) Surgimiento y percepción de los problemas;
- b) Incorporación a la agenda pública
- c) Formulación de la política
- d) Implementación
- e) Evaluación (Subirats 2012, 44)

No obstante que del análisis de iniciativas y de una experiencia del exterior se advierten elementos que permitirían desprender que a la fecha no resultaría necesaria, oportuna ni viable una reforma que trastoque la integración de la Cámara de Diputados, así como su estructura, organización y funcionamiento, se estima que, en caso de que se tomara una determinación en ese sentido, se debieran considerar, entre otros, los aspectos que se exponen a continuación, acorde a las etapas o fases que integran el ciclo de políticas públicas referido.

En efecto, al trasladar dicho ciclo al tema que nos ocupa, es posible advertir que la etapa de surgimiento del problema se encuentra en curso y consiste en la consideración de algunos actores políticos y sectores de la sociedad de que el Congreso de la Unión, particularmente la Cámara de Diputados está presentando irregularidades y áreas de oportunidad en cuanto a su integración y desempeño las que, a su juicio, ameritan una reforma orientada a corregir dichas situaciones.

El problema consiste, esencialmente, en los argumentos de altos costos operativos; obstaculización de los trabajos de la Cámara por el alto número de legisladores; el mal desempeño personal y perfiles no idóneos para el cargo. Sin embargo, como se ha venido señalando, de las iniciativas que se han presentado en la última década no se advierte la forma en que la sola reducción del número de escaños corregirá las situaciones que se señalan como irregularidades o anomalías y, menos aún, se especifica cómo se compensarán las deficiencias que se generen en la representación:

Tratándose del principio de representación proporcional, éste no sólo garantiza el acceso de fuerzas políticas minoritarias a escaños en la Cámara de Diputados sino que desde hace unos años ha sido un factor que ha posibilitado la materialización de acciones afirmativas, primero de género y más recientemente a favor de grupos o sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad.

En el caso de la reducción de escaños por ambos principios, las propuestas tampoco se hacen cargo de los costos que se originarán derivado de la reforma, tales como el diseño y elaboración de un nuevo marco geográfico electoral y el trazo de las demarcaciones y circunscripciones, según corresponda.

En ninguno de los dos casos se explican los efectos en la calidad de la representación, cuando las reformas que se plantean pueden generar que algunas regiones del país vean afectada su representatividad, aunado a que ello puede generar que la desvinculación entre representante y la sociedad se profundice o agrave. Dicho de otra forma, no se advierte la forma en que ello se llevaría a cabo, máxime cuando bajo las mismas, ahora un legislador representará a un mayor número de ciudadanos.

Además, las propuestas e iniciativas que se han presentado no toman en cuenta posicionamientos en el sentido de que no sólo no debiera reducirse el número de legisladores, sino que debiera incrementarse para dotar de representatividad a otros sectores sociales y que el desempeño de los legisladores es, ante todo, un problema de cultura cívica que debe atenderse desde edades tempranas y en distintos ámbitos de la vida social, como el familiar, laboral, escolar, entre otros.

Pero más aún, la experiencia externa, como se analizó, tampoco arroja evidencia empírica en el sentido de que la sola reforma al marco normativo vaya a corregir este tipo de situaciones de forma directa y en breve.

En este orden, y atendiendo al ciclo de políticas públicas referido, es posible colegir que aun cuando se tiene claridad en determinadas situaciones que se considera deben ser corregidas y la necesidad de una intervención de órganos del Estado para su corrección, no existe precisión respecto del sentido de la intervención que se ameritaría o el sentido de la misma. Tampoco existen elementos objetivos o evidencias que pongan de manifiesto que dicha intervención resulte apremiante; por el contrario, tanto de la situación actual en el país como de la observación de la experiencia exterior se debiera analizar si una posible reforma es posible, necesaria, viable y, de manera más relevante, oportuna.

Es decir, como se señaló con anterioridad a propósito del proceso de reforma constitucional en materia Electoral que tuvo lugar en nuestro país entre 2022 y 2023, no es que el tema no sea susceptible de reforma, sino que por sus posibles implicaciones y efectos debe atender a los principios que rigen el Derecho Parlamentario y, particularmente, la Técnica Legislativa, entre los que se encuentran de necesidad, pertinencia, oportunidad y viabilidad, entre otros.

Ahora bien, en cuanto al diseño de la política pública o intervención estatal específica, si bien en el caso concreto no se ha transitado a la misma, se considera que en ésta debieran considerarse, entre otros, los siguientes elementos:

- ¿Cuál es el impacto territorial o de representación de la posible reforma? En este punto se deberá analizar el riesgo de afectar la representación de determinadas regiones del país, máxime cuando de los elementos con que se cuenta no existe un estudio pormenorizado del tema. Si bien hay propuestas de ajuste de la densidad demográfica del país acorde a un posible nuevo número de legisladores no se señalan las razones por las que es número se estima idóneo o acorde a las circunstancias y necesidades del país.

- Como ya se refirió, las iniciativas que se han presentado sobre el tema tampoco se hacen cargo de que la relación entre el nuevo número de legisladores y la población se traduciría en un incremento del cociente de distribución, lo que excluiría a partidos políticos minoritarios o reduciría su representación de manera significativa, fortaleciendo a las fuerzas políticas mayoritarias lo que, en última instancia, desvirtuaría el sentido de la representación proporcional.

- Tratándose del principio de representación proporcional, cómo conciliar la reducción o eliminación del número de legisladores electos por esta vía, con el hecho de que este principio ha sido factor que ha propiciado el acceso a escaños de fuerzas políticas minoritarias sino también para la materialización de acciones afirmativas ya que, de no haber esos escaños ni ese principio o criterio de asignación de los mismos, dichas acciones serían de imposible concreción.

- Si lo que se pretende es la mejora del desempeño legislativo, no bastaría con la reducción del número de legisladores, máxime cuando existen elementos que permiten presumir que los procesos deliberativos y de toma de decisiones se llevan a cabo entre algunos legisladores y, a partir de ellos, permean a los integrantes de cada facción. Es necesario, asimismo, que una posible reforma se haga cargo del desempeño legislativo: cuál es el perfil idóneo de un legislador; qué acciones de capacitación o profesionalización deben emprender los partidos políticos para sus candidatos primero y, posteriormente para sus legisladores en ejercicio del cargo; cuáles serán, en su caso, las adecuaciones en la integración y funcionamiento de órganos parlamentarios como comisiones y comités, entre otros.

- No obstante, los especialistas han expuesto los que, desde su perspectiva, podrían ser los inconvenientes para la calidad representación; la contravención constitucional y la violación de derechos fundamentales al exigir determinada escolaridad a quien aspira a acceder a un cargo de representación, aunado a que no hay evidencia objetiva alguna de una posible

relación causal o de proporcionalidad entre la mayor escolaridad y el mejor desempeño o compromiso, lo que pone de manifiesto la necesidad de explorar vías o mecanismos alternos tendentes a mejorar o incrementar la calidad del desempeño parlamentario y, en sentido amplio, la representación.

- En el caso de las economías, cómo garantizar que los recursos se destinan, efectivamente a otras prioridades nacionales y no se incurre en malas prácticas como la asignación de emolumentos adicionales a pesar de la reducción de escaños, entre otros, aunado a que, como se ha señalado, no existe evidencia de que un monto esperado de ahorro podría no cumplirse, en virtud de circunstancias emergentes y que a la fecha no se tienen previstas.

Por lo que se refiere a la etapa de implementación, ésta corresponde a la puesta en marcha de la intervención pública que se hubiera llevado a cabo que incluye, desde luego, adecuaciones orgánicas y económicas.

Respecto de las propuestas de reducción del número de escaños por ambos principios o de las que plantean la instauración de un sistema de proporcionalidad pura, en esta etapa será necesario que la autoridad competente lleve a cabo el diseño del nuevo marco geográfico para establecer los nuevos distritos o circunscripciones, según corresponda atendiendo al número de legisladores que se hubiera aprobado y, en todo caso, definir el número de legisladores por entidad o demarcación.

De igual manera, la legislación secundaria, así como la reglamentación que se emita en el proceso electoral respectivo deberán prever los requisitos de elegibilidad, la concreción de acciones afirmativas, la plena observancia del principio de paridad y, más adelante, en cuanto al desempeño del cargo, además de las normas de disciplina que cada grupo parlamentario adopte, las reglas de desempeño a que se deberán sujetar los legisladores la cual, deberá incluir aspectos como cambios de bancada o facción, productividad parlamentaria, entre otros.

La evaluación, por su parte, guarda especial relevancia en el proceso de elaboración de políticas públicas no sólo porque ésta se puede llevar a cabo en cualquier etapa y respecto de cualquier proceso, sino porque de los resultados que arroje se pueden desprender hallazgos por cuanto a la pertinencia o idoneidad de la reforma, si ésta se ajustó a los objetivos que la motivaron, si los resultados que se han producido son los esperados o, incluso, si han sido adversos, etc. En consecuencia, de la evaluación a la intervención que se hubiera llevado a cabo será posible

determinar si la misma fue conveniente y, más aún, si debiera permanecer en sus términos, si amerita alguna adecuación o, por el contrario, requeriría revertirse o reconducirse.

En este punto, el momento político por el que atraviesa el país y la crisis de la representación a que se ha venido haciendo referencia parecen constituir un momento propicio para llevar a cabo una evaluación del marco normativo y las políticas relativas a la integración de los órganos representativos para determinar si son acordes al momento actual y, más relevante aún, responden de forma óptima a las necesidades y exigencias de la sociedad y, en el caso específico de la evaluación, el enfoque de políticas públicas establece que ésta se puede llevar a cabo no sólo al final de la política o cuando ésta ya se encuentra en curso, sino que puede instrumentarse en cualquier momento o etapa tanto del diseño y elaboración de la política de que se trate, como de su implementación y sus efectos para determinar si ha sido acorde a lo pretendido o, en caso contrario, adoptar las medidas pertinentes a que haya lugar.

CAPÍTULO 4. EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA

De acuerdo a lo expuesto en el capítulo anterior, de la doctrina especializada que se ha venido generando sobre el tema que nos ocupa y la experiencia internacional al respecto, es posible advertir elementos que ponen de manifiesto que, actualmente, una reforma a los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados y a la organización, estructura y funcionamiento del propio órgano no resultan oportuna ni viable, habida cuenta las vicisitudes que se enfrentan en cuanto al proceso legislativo y el grado de encono, polarización y falta de acuerdo entre las fuerzas políticas ahí representadas; además, por su repercusión directa en la integración y funcionamiento del órgano y, de manera más relevante aún, en la calidad de la representación.

Ello es así, porque como se anticipó en el capítulo que antecede, las propuestas de reforma que se han emitido carecen de un diagnóstico o estudios que las sustenten y, en cambio, se basan en apreciaciones subjetivas o consideraciones personales de los promoventes, poniendo en entredicho la necesidad, pertinencia o viabilidad de la propia reforma, así como, en su caso, su carácter de problema público y su incorporación a la agenda pública o bien, la justificación sobre la necesidad de intervención pública y, de ser el caso, en qué sentido o de qué manera debiera darse la reforma planteada sin trastocar otros bienes jurídicos o valores democráticos y, menos aún, los avances que en materia de representación y calidad de la democracia se han venido alcanzando en los últimos años.

A ello hay que agregar la falta de acuerdos y la polarización entre las fuerzas políticas, lo cual a permeado a la sociedad. Como se refirió con anterioridad, no es que una determinada institución o figura jurídica no se pueda o deba reformar, sino que no hay claridad respecto del problema que se quiere corregir, aunado a que por las implicaciones que una reforma de tal naturaleza y magnitud podría tener, además de la proximidad de un proceso electoral concurrente, se requiere un exhaustivo proceso deliberativo y ejercicios de Parlamento Abierto que permita conocer y que se atiendan todas las posturas, incluso las contrarias o inconformes con la propuesta que se analice.

Una vez señalado lo anterior, a continuación procede exponer las razones por las que se considera que no es posible establecer la pertinencia o necesidad de una reforma que incida de manera directa sobre los mecanismos de integración de la Cámara de Diputados, su estructura, organización y atribuciones y cuáles podrían ser algunos de sus efectos en la calidad de la representación, en la eficiencia y eficacia de la Cámara de Diputados, así como en el ámbito financiero.

4.1 Efectos en la calidad de la representación

La eventual reforma a la integración, estructura y organización de la Cámara de Diputados surtiría, como se ha venido señalando, diversos efectos en distintos ámbitos, como la calidad de la representación, aspecto que resulta de la mayor relevancia, máxime si no se pierde de vista que, tradicionalmente, se limita el concepto de representación a la integración de distintos órganos a través del voto popular, en términos de lo dispuesto por la Constitución General de la República, perdiendo de vista, por una parte, que la representación y la correlativa participación ciudadana no se limitan al ámbito electoral, sino que constituyen un proceso complejo e integral en el que el ciudadano debe involucrarse de forma permanente para lograr incidir en la gestión pública y, a través de distintos mecanismos que se han venido diseñando e implementando, llevar a cabo un escrutinio y evaluación de la gestión pública.

En el mismo sentido, dado que al integrar los órganos representativos no existe mandato imperativo, lo que implica desafección, desinterés y desvinculación entre partidos políticos y los representantes que emanan de sus filas, con los ciudadanos, se han generado dos efectos: que el ciudadano no se interese por los asuntos públicos, y que los representantes y partidos políticos consideren que carecen de un escrutinio eficaz y que pueden actuar bajo su arbitrio y discreción.

Al respecto, en los últimos años, la doctrina especializada ha puesto de manifiesto lo que ha dado en denominar “crisis de la representación”, refiriéndose con ello, esencialmente, al distanciamiento existente entre los ciudadanos y los partidos políticos y los representantes y gobernantes emanados de sus filas, lo que tiene incidencia y repercusión directa en la calidad de las leyes, políticas públicas y programas que se expiden y que surten efectos en la población en general.

Dicha situación de crisis es atribuida a diversas razones, que van desde la evolución histórica de las propias instituciones, el diseño normativo e institucional e, incluso, la pluralidad que se ha alcanzado en la integración de los órganos representativos, hasta la complejidad que han alcanzado las sociedades, lo que ha generado una dificultad importante para la atención de la totalidad de problemas y necesidades que pueden presentarse.

Circunstancia que se ha visto agravada por la transformación de los partidos políticos, pasando de instrumentos o vías de movilización social y canalización de intereses a maquinarias electorales que sólo buscan el acceso a cargos de poder público pero, una vez en ellos, atienden agendas o intereses distintos de los de la nación o la sociedad en su conjunto, sin hacer de lado,

además, que el representante, en lo individual, puede adoptar decisiones contrarias al interés general e, incluso, de su partido político o bien, cambiar de bancada privilegiando aspiraciones o expectativas personales.

Para tener una comprensión integral de la representación política y, por ende, de los efectos que una reforma en la integración, organización y estructura de la Cámara de Diputados podría generar en este aspecto, es importante no perder de vista que, en su acepción clásica, la representación política y social alude a un sistema de gobierno consistente en que los ciudadanos eligen a quienes habrán de desempeñar funciones de gobierno y de representación propiamente dichas para que adopten e implementen las acciones y políticas a que haya lugar para conducir el destino del país o Estado de que se trate. En este sentido, este concepto da cuenta de que, por una parte, el elector deposita su confianza en determinada opción política para que desempeñe dichas funciones y, por otro lado, le autoriza o, más propiamente dicho, le ordena tomar las acciones que resulten necesarias para el cumplimiento de los fines de bien general de la población (Sauquillo 2012, 112).

Por su parte, autores como Marcos Criado, consideran que la representación cumple dos funciones esenciales: la unificación política, así como la de mediación e integración de intereses sociales fragmentados; sin embargo, la evolución de circunstancias de diversa índole como políticas, económicas o sociales provocan transformaciones y evidencian limitaciones, lo que genera que la representación sea incapaz de alcanzar dicha unificación política y de integrar armónicamente el mosaico social de intereses sin exclusiones conflictivas (*Cfr.* Criado 2012, 80-1).

Ahora bien, históricamente la integración de la representación, de los órganos de representación, ha surgido a partir del voto que se otorga a los partidos políticos; sin embargo, la doctrina especializada ha advertido que éstos han dejado de responder de forma exacta a los intereses de la población en general y que han surgido nuevos cauces a través de los cuales la ciudadanía logra participar e incidir en la gestión pública, ya sea para llevar a cabo actividades de escrutinio o evaluación a la gestión gubernamental o representativa, ya sea para involucrarse de manera más cercana y directa a procesos deliberativos y de toma de decisiones de cuestiones públicas o de interés general.

En este sentido, Estrada Rodríguez señala que los partidos ya no tienen el monopolio de la representación y, en cambio la sociedad civil organizada ha encontrado nuevas formas de participación incorporando demandas a la agenda pública a fin de contribuir en la calidad de la democracia. Así, el autor en cita menciona que hoy en día la discusión sobre el tema radica en la

actuación de los representantes y las instituciones y el grado de cumplimiento de sus propósitos para alcanzar legitimidad y el bienestar general (Estrada 2012, 39-42).

De acuerdo con el mismo autor, es importante tener en consideración, asimismo, que al explicar la representación política se presenta una imprecisión en cuanto al alcance del mandato que se genera con el voto ciudadano, pues si bien por el propio sistema electoral que predominó durante los siglos XVIII e, incluso, parte del XIX se generaba un mandato imperativo, por cuanto a que el representante quedaba sujeto a las determinaciones del electorado de la demarcación en virtud de la cual accedió al cargo, hoy en día no es así, y como se refirió con anterioridad, dicho mandato imperativo no existe; en cambio, se está ante un mandato libre que implica que, al acceder al cargo, el representante no lo es únicamente del electorado que le otorgó su confianza, sino de la nación.

A ello debe agregarse, además, que en diversos casos el representante intenta privilegiar, al menos teóricamente, los intereses de la nación, pero en realidad actúa a favor de intereses partidistas, lo que privilegia los intereses de la élite de dicha organización política, haciendo de lado los de la población general, aunado al hecho de que no existe una sanción prevista para este proceder, dejando al ciudadano en estado de indefensión (Estrada 2012, 43-50),

Dicha circunstancia da lugar a fenómenos recientemente descritos doctrinalmente como los de la partidocracia y la cartelización de partidos políticos a los que se ha hecho referencia con anterioridad, que tienen como elemento común la exclusión del ciudadano de los procesos deliberativos y decisorios del partido político, limitando su participación a aceptar las determinaciones que haya adoptado la dirigencia o élite de dicho partido político.

En cuanto al distanciamiento de partidos políticos y representantes con los ciudadanos que se ha venido refiriendo, la doctrina especializada atribuye este fenómeno a distintos factores. A juicio del autor en cita, uno de ellos es que el representante no conoce las necesidades, exigencias o expectativas reales del representado y, en contraparte, los ciudadanos carecen de vías o cauces para hacer llegar sus propuestas o intereses, lo que genera lo que se ha denominado “democracia delegativa” consistente en que se hace creer al ciudadano que queda eximido del involucramiento en los grandes temas nacionales, ya que los representantes lo harán por él y éste se conforma con las acciones que se emprendan y las acepta, a pesar de que le resulten perjudiciales. (Estrada 2012, 51-2).

En el mismo sentido se ha pronunciado Hernández de Gante, quien considera que el ciudadano influye en las políticas públicas y en la representación es el juicio retrospectivo, ya que “al emitir un nuevo voto evalúan las acciones pasadas del representante y/o de su partido político, teniendo en sus manos la fuerza de apoyar o rechazar al nuevo candidato” (Hernández 2015, 176).

Aunado a que la representación, en el contexto de las democracias contemporáneas entre cuyos componentes fundamentales se encuentra la universalidad de la comunidad política, *demos*, enfrenta hoy en día crisis que se manifiestan en distintas vertientes, como el debilitamiento o deterioro de la confianza hacia los partidos políticos e instituciones; el perfil y el comportamiento de los representantes en el desempeño de su cargo, así como otros fenómenos como el transfuguismo, que generan distorsiones en la integración de la representación derivada del voto ciudadano expresado en las urnas (Hernández 2015, 177-81).

Otro factor que la doctrina especializada ha identificado como aspecto relevante en la crisis de la representación lo constituye el tipo de Congreso con que se cuente que, en términos de lo expuesto por Patrón y Pérez, pueden ser reactivos o proactivos dependiendo de la intervención gubernamental y del papel de la oposición en el desempeño parlamentario.

A juicio de estos autores, se estará ante un Congreso reactivo cuando el partido en el gobierno alcanza la mayoría absoluta, mientras que será proactivo cuando no ocurre así, lo que coloca al Congreso y, específicamente, a las fuerzas políticas de oposición en un papel determinante para el impulso o no de determinadas iniciativas o proyectos (Patrón y Pérez 2012, 11-2).

A propósito de lo anterior, actualmente, en nuestro país, la oposición pareciera no ser consciente de su poder real de incidencia, pues se considera que pasan por alto que su condición no implica oponerse o rechazar toda iniciativa que no provenga de sus legisladores, sino exigir mejores resultados y contribuir a la mejora de la producción legislativa y, en sentido amplio, de la gestión pública cuyos resultados surtirán efectos en la población en general.

Al respecto, Mora-Donatto ha señalado que la oposición cumple tres finalidades fundamentales: a) la representación y defensa de los intereses de los distintos sectores sociales que no se hallen representados en el gobierno; b) el control del gobierno, es decir, el poder ejercitar una influencia en el mismo persuadiendo, disuadiendo o impidiendo la adopción de decisiones; c) el ofrecimiento de una alternativa, que dentro de la continuidad del sistema, permita asumir el cambio político (Mora-Donatto 2010, 129).

Sin embargo, se reitera, visto el nivel de debate y el grado de encono entre fuerzas políticas, pareciera que dichas finalidades se pasan por alto o se desconocen, todo lo cual ha traído aparejados efectos perniciosos al desempeño parlamentario y a la representación política.

No obstante la problemática hasta ahora descrita, hay autores que plantean que ésta es susceptible de corrección y mejora.

A manera de ejemplo, Francisco Reveles considera que la crisis de la representación es susceptible de corrección a través de la potenciación de mecanismos de democracia directa para reforzar el vínculo entre representantes y los ciudadanos, de manera que el representante no se separe del interés de los ciudadanos y éstos no perciban un distanciamiento o ruptura. A juicio de este autor, en el devenir histórico la democracia se ha venido transformando y ha pasado de figuras como acceso al cargo a través de sorteo, lo que implicaba que quienes cumplieran los requisitos o condiciones para ello, estuvieran enterados o involucrados de los asuntos públicos ante la posibilidad de que pudieran ser llamados a ejercer una función de representación, al voto de representantes, que ha generado en muchos casos pasividad y desafección (*Cfr.* Reveles 2017, 15-7).

Aunado a ello, de acuerdo con el autor en cita y según se planteó con anterioridad, la democracia no se agota en la elección o el ejercicio del voto, sino que implica y requiere involucramiento en todo momento de la gestión. Figuras como la iniciativa ciudadana, la consulta popular o las candidaturas independientes o sin partido, así como los plebiscitos permitirían contribuir a revertir la problemática actual, pues a su juicio, fomentarían el involucramiento ciudadano en todo momento de la gestión del representante o gobernante y contribuirían a la mejora de la producción legislativa por cuanto a que se abrirían cauces para recabar las necesidades y exigencias de la población (Reveles 2017, 18-28).

Otro importante mecanismo de escrutinio y vigilancia del desempeño de los gobernantes y representantes lo constituye la recientemente implementada revocación del mandato, que si bien se instauró en una primera etapa para el Ejecutivo Federal, es factible que la misma se haga extensiva a otros cargos gubernativos y de representación.

En el caso específico de la revocación de mandato del titular del Ejecutivo Federal celebrada en México en abril de 2022, se pusieron de manifiesto diversas deficiencias del marco normativo y otras áreas de oportunidad en cuanto a la organización y desarrollo de dicho proceso consultivo el cual se vio afectado, además, por las controversias suscitadas entre la autoridad electoral y el

gobierno federal en virtud de la negativa de asignación de recursos adicionales para la organización del proceso, así como por la intervención indebida de actores políticos que contribuyeron a la desinformación y polarización social, lo que tuvo por efecto que no se reuniera la participación mínima indispensable para que dicho ejercicio tuviera efectos vinculantes, lo cierto es que quedó de manifiesto la existencia de un nuevo mecanismo a favor de la ciudadanía para evaluar la gestión de sus representantes y gobernantes y, en su caso, decidir que no deben continuar en ejercicio del cargo por mal desempeño (TEPJF 2022).

Aunado a lo anterior, si bien dicho proceso no tuvo efectos por razones como las señaladas, se produjo el efecto virtuoso de evidenciar o visibilizar el potencial del mismo como medio de control del poder público. Baste señalar, a manera de ejemplo, que durante el mes de abril y mayo de 2023 se encontró en curso el proceso de recolección de firmas ciudadanas para solicitar la revocación del mandato de un alcalde de la Ciudad de México, por la presunta comisión de irregularidades en ejercicio de su encargo.

No debe pasar desapercibido, sin embargo, que si bien dichos mecanismos contribuyen al involucramiento ciudadano en la gestión pública, a pesar de que se han emitido ordenamientos específicos para potenciarlos, los mismos no han alcanzado incidencia suficiente, lo que desvirtúa la naturaleza de los procesos, y eso inhibe y disuade la participación ciudadana.

Lo hasta ahora expuesto denota la relevancia de la representación política que ejercen los órganos parlamentarios como la Cámara de Diputados y, por lo tanto, el alcance de las implicaciones y los efectos que puede generar una reforma que repercuta en la integración, estructura, organización y desempeño de la Cámara de Diputados.

En este orden, si además del contexto ya complejo de crisis de la representación, se agrega un factor adicional como la reducción del número de representantes, esta circunstancia se agravaría, pues a menor número de representantes a elegir, es inconcuso que se fortalecería a los partidos políticos mayoritarios en detrimento de los de menor fuerza electoral. Lo mismo ocurriría aun implementándose un mecanismo de proporcionalidad pura, pues los partidos políticos con mayor votación obtendrían mayor número de escaños, aunado a que el andamiaje normativo e institucional vigentes, si bien establecen bases mínimas de equidad en la contienda, aún resultan insuficientes para garantizar competitividad plena, de manera que un Congreso o, en el caso que nos ocupa, una Cámara de Diputados con menor número de miembros implicaría la exclusión de fuerzas políticas minoritarias y tendría efectos perniciosos en la calidad de la representación, dejando fuera del órgano parlamentario a distintas fuerzas políticas que, si bien no alcanzan el triunfo electoral en gran

número de demarcaciones, sí acreditan contar con determinado respaldo popular, que no debe soslayarse.

Lo anterior, sin perder de vista que algunas de las propuestas que se han presentado y que se analizaron con anterioridad serían gravemente regresivas en detrimento de logros y avances democráticos y de derechos fundamentales de la ciudadanía, pues se obstaculizarían de manera severa los cauces o vías para acceder al cargo, aunado a que la logística electoral devendría de mayor complejidad, habida cuenta que dichas propuestas plantean tantas circunscripciones como número de estados hay en el país lo que implica, entre otros efectos, número variable de legisladores atendiendo a la densidad demográfica, criterio superado desde 1977; además de que, al reducirse el número de cargos a elegir se incrementa significativamente el costo en votos de cada escaño, reduciendo de forma grave la representatividad de fuerzas políticas minoritarias.

Como se puede advertir de lo expuesto, en las actuales circunstancias no es viable la reducción del Congreso o alguna de sus Cámaras, porque tendría efectos perniciosos en la calidad de la representación y se agravarían otros que requieren atención prioritaria. En cambio, los especialistas en la materia se han pronunciado a favor del aumento del número de legisladores; la instauración de un sistema de proporcionalidad pura o bien, la permanencia del número actual de legisladores pero aumentando la cuota proporcional.

Ahora bien, ante el argumento de que las listas plurinominales son integradas por las dirigencias partidistas u órganos cupulares, se podría reflexionar sobre la transición a un modelo de listas abiertas en el que el ciudadano, en ejercicio de su voto, pueda elegir al partido de su preferencia, pero también el orden de los integrantes de la lista y, por lo tanto, quienes deben acceder al cargo. Sin embargo, ello generaría otro tipo de retos, como el involucramiento de la ciudadanía en dicha transición para que puedan emitir su voto de manera óptima bajo la modalidad que se hubiere implementado, así como la formación de una cultura política y democrática que consolide la importancia de la participación no sólo a través del voto, sino de manera continua y permanente a través de un escrutinio puntual del desempeño de representantes y gobernantes, utilizando para ello el andamiaje normativo e institucional que las leyes han establecido.

4.2 Efectos en la eficiencia y eficacia de la Cámara de Diputados

Las propuestas de reforma a la integración de la Cámara de Diputados parten de la base de que con un menor número de legisladores los procesos deliberativos y la construcción de acuerdos serían más sencillos, ya que se debatiría entre menos personas. Adicionalmente, se ha planteado

que si se exigiera algún grado mínimo de escolaridad para acceder al cargo, se podría mejorar la calidad del trabajo parlamentario.

A este respecto, y como fue expuesto con anterioridad, los especialistas consultados se han manifestado en contra de dicho planteamiento, ya que consideran que la calidad del trabajo parlamentario y la facilidad de construcción de acuerdos no está en función del número de legisladores.

Por lo que se refiere a la escolaridad, también consideran que no es un factor que resulte decisivo o determinante en la construcción de acuerdos y, en cambio, podría resultar violatorio de derechos al establecer cargas o requisitos adicionales al ciudadano que aspire a un cargo de representación popular.

Ahora bien, las iniciativas de reforma tampoco presentan estudios o análisis exhaustivos y pormenorizados que justifiquen la necesidad de una reforma o de alguna forma de intervención pública y, menos aún, que ameriten la reducción del número de legisladores, sino que las propuestas se basan en apreciaciones subjetivas sobre lo que, a juicio de los promoventes, podría contribuir o dar como resultado la mejora del trabajo parlamentario, pero no se acompaña o sustenta de algún elemento objetivo que así lo acredite, como investigaciones, estudios, entre otros instrumentos.

La cuestión que se analiza no es menor, pues como se ha venido señalando lo que podría ser objeto de eventual reforma no sólo son los mecanismos de integración de una o ambas Cámaras del Congreso y la forma en que los mismos repercuten en la estructura, organización y desempeño sino, de manera más relevante aún, en la calidad de la representación y, en sentido amplio, el régimen democrático.

4.3 Efectos en el aspecto económico

Como se ha señalado con anterioridad, otro de los argumentos que dan sustento a las iniciativas y propuestas de reducción del número de diputados ya sea de uno o ambos principios radica en la generación de economías que podrían destinarse a otras prioridades del país. Argumento que, cabe señalar, cobró fuerza en el debate público a propósito de la pandemia de COVID-19, ya que algunos actores políticos y sectores de población estimaron que, de haber un número menor de legisladores, los recursos que se dejaran de destinar a percepciones, equipos de trabajo y demás emolumentos que se asignan a los legisladores, habrían podido destinarse a la adquisición de vacunas y otros insumos médicos, la mejora de las condiciones laborales del personal

de salud y la generación de infraestructura adecuada para la atención de emergencias médicas surgidas con motivo o a propósito de dicha pandemia.

Sin embargo, como en los casos anteriores, las iniciativas no presentan elementos objetivos que justifiquen la necesidad de una intervención pública en ese sentido. Más aún, si bien algunas iniciativas, como la de Tatiana Clouthier, presentan montos aproximados de lo que, a su juicio, se podrían dejar de destinar a pagos de legisladores y sus equipos de trabajo, lo cierto es que no existen análisis rigurosos o exhaustivos sobre dichos montos y el destino al que se aplicarían.

En caso semejante se encuentra la iniciativa del Ejecutivo Federal presentada el 28 de abril de 2022, pues si bien el documento hace referencia a la reducción del número de legisladores y que ahora todos se elegirían por el principio de representación proporcional a través de listas por cada entidad federativa, no existe un análisis pormenorizado del impacto presupuestal o financiero tanto de la implementación de la nueva modalidad, como del número de legisladores que, de aprobarse, integrarían la Cámara de Diputados, y menos aún, del destino que se daría a las economías que se generarán. Lo anterior, a pesar de que en conferencias matutinas el Presidente de la República ha señalado que la reducción del número de legisladores en ambas Cámaras generaría importantes economías, pero sin sustento documental o en algún estudio u otro elemento objetivo que lo avale (Cervantes 2022).

Ahora bien, aun cuando es incontrovertible la generación de economías en virtud de la reducción del número de legisladores y, por lo tanto, dado que ya no habría esos equipos de trabajo, casas o módulos de gestión, y las percepciones y demás apoyos y emolumentos inherentes al cargo, y que existe multiplicidad de necesidades en el país a las cuales podrían aplicarse esos recursos los cuales, en todo caso, deberán ser materia de una fiscalización exhaustiva para evitar que los mismos se destinen a rubros distintos de los estrictamente relacionados con las prioridades nacionales, a mi juicio, se está generando un efecto ilusorio sobre la necesidad e idoneidad de la reforma, pero perdiendo de vista algo que, debidamente ponderado, podría resultar más valioso y que tiene que ver con la calidad de la representación.

A lo largo de esta investigación se ha venido sosteniendo que el sistema político electoral vigente, el sistema de partidos, el andamiaje normativo e institucional con arreglo al cual se rige su organización y funcionamiento, así como la celebración de comicios para la renovación del poder público por la vía pacífica y dentro de cauces legales e institucionales, son resultado de un largo y complejo proceso evolutivo que ha venido atendiendo distintas necesidades. Si bien en un primer momento se atendió la necesidad y exigencia de apertura del sistema político para generar cauces

de participación de fuerzas políticas minoritarias, más adelante los esfuerzos se abocaron a construir instituciones sólidas, altamente especializadas y con un marco normativo robusto que les permitiera hacer frente a diversas situaciones que pudieran presentarse en ejercicio de su cargo para pasar, en un tercer esfuerzo, a generar y potenciar condiciones de equidad entre las distintas fuerzas políticas, garantizando un grado mínimo de competitividad, así como equidad entre las personas, implementando diversas acciones afirmativas, cuya implementación ha sido un factor determinante para la inclusión de distintos sectores de población en situación de vulnerabilidad o que históricamente han enfrentado situaciones de desventaja. Originalmente se buscó la paridad entre géneros, pero hoy en día se ha dado paso a acciones afirmativas a favor de otros sectores o grupos de población (Cfr. Córdova 2015, 472).

Lo anterior es relevante, porque de las iniciativas analizadas se advierte que pareciera estarse dando énfasis especial en la generación de las referidas economías, a pesar de no haber elementos objetivos que las sustenten, soslayando el detrimento que podría generarse en la calidad de la representación y la exclusión de fuerzas políticas minoritarias del órgano representativo y, por lo tanto, de la población que las respalda, pues si bien es cierto el sistema proporcional tiene el mérito o la virtud de que la integración de los órganos reflejen de manera más exacta posible el voto de los ciudadanos, también lo es que, como señaló Lorenzo Córdova, al haber menos espacios a asignar, la votación requerida para obtener uno será más elevada, provocando que los partidos con menor fuerza electoral se vean significativamente perjudicados, ya sea porque vean reducida su representación o bien porque de plano queden excluidos del reparto.

Circunstancia que a todas luces no sólo es contraria a la evolución histórica de nuestras instituciones electorales, sino también al sentido de representación que debe privar y que debiera privilegiarse en todo momento, habida cuenta que es el pueblo, en última instancia, el que decide y, por lo tanto, los órganos de representación debieran corresponder de manera lo más exacta posible a la voluntad expresada en las urnas. Sin pasar por alto que de instaurarse cambios como estos, también se profundizaría la desafección hacia los asuntos públicos y la crisis de la representación a la que se ha hecho referencia.

Se pasa por alto, igualmente, que el principio de representación proporcional ha sido un factor determinante para la materialización de distintas acciones afirmativas que, cabe señalarlo, su necesidad y relevancia radican en revertir situaciones de exclusión y desventaja en que se han encontrado distintos grupos o sectores de población. Lo cual dejaría de posibilitarse de reducirse o eliminarse los legisladores por este principio, pues aun cuando se conservaran las acciones

afirmativas, éstas no necesariamente se materializarían a través del principio de mayoría relativa, pues ahí el eje rector es el voto ciudadano, por cuanto a que accede al cargo quien haya obtenido el mayor número de votos, colocando a estos sectores en severa situación de desventaja y haciendo nugatoria la acción afirmativa que se hubiera establecido o bien, se deberá diseñar e implementar un nuevo modelo o mecanismo que posibilite la armonización de estos elementos: por una parte, el voto popular obtenido; por otra, la tutela a favor de grupos o sectores de población en situación de vulnerabilidad.

4.4 Prospectiva

Los elementos referidos en los incisos que conforman este capítulo conducen necesariamente a una reflexión por cuanto a que si se han detectado distintas áreas de oportunidad o deficiencias de las iniciativas que plantean la reducción del número de legisladores por uno o ambos principios, dicha reforma es necesaria o viable y, de ser el caso, en qué términos debiera darse la misma, privilegiando no solo la evolución de las instituciones, sino con miras a fortalecer el régimen democrático y bienes y principios tutelados por la normatividad en aras de potenciar los derechos político electorales de los ciudadanos.

En este orden, coincido con la postura esgrimida por los especialistas entrevistados por cuanto a que la disminución del número de legisladores en poco o nada contribuiría a mejorar la calidad de la representación ni el desempeño de los órganos parlamentarios y, en cambio, se pueden afectar de forma grave la calidad de la representación y el régimen democrático, excluyendo a fuerzas políticas de los procesos deliberativos de formación y reforma de leyes y de políticas y programas públicos que surtirán efectos sobre la población en general.

Lo anterior no implica, bajo circunstancia alguna, que los órganos parlamentarios no deban o puedan ser materia de evaluación o reforma, pero sí que cualquier adecuación que se lleve a cabo a estos aspectos deben ser resultado no de apreciaciones subjetivas apresuradas, sino con el debido sustento en elementos objetivos que coadyuven a la deliberación y a la toma de decisiones atinentes.

Es decir, si lo que se pretende es la mejora en el desempeño parlamentario, la reducción del número de integrantes es sólo una opción, pero se están soslayando otras que inciden directamente en el fortalecimiento de la vinculación con la ciudadanía para revertir la desafección hacia los asuntos públicos y la crisis de la representación, así como la capacitación permanente de quienes ejercen una función representativa para apoyar su desempeño.

Pero más aún, como también lo refirieron los especialistas entrevistados, se debe propugnar por un modelo de formación de ciudadanía que inicie desde edades tempranas, de manera que el individuo tenga aproximación a la formación cívica y cultura política desde la niñez para que, al alcanzar la calidad de ciudadano y estar en aptitud de ejercer sus derechos político electorales, ello no le sea ajeno y, menos aún, se excluya de los cauces de participación que el marco normativo le otorga.

En este orden, se estima que una reforma política que pretenda incidir en el sistema electoral y de partidos políticos y, de manera particular, en la integración, estructura y organización de la Cámara de Diputados debe atender, necesariamente, los siguientes aspectos de manera enunciativa más no limitativa:

- a) Contar con un problema público identificado y delimitado, el cual se sustente en un diagnóstico sólido y debidamente fundamentado sobre la situación anómala a corregir, en qué consiste la misma y las razones por las que amerita intervención pública y el tipo o grado de la misma, que puede ser reforma constitucional, reforma legal, lineamientos administrativos, entre otras.
- b) Procesos deliberativos plurales y abiertos que no se circunscriban a las fracciones parlamentarias, sino que dadas las repercusiones, relevancia y efectos de una reforma de esta naturaleza, toda persona debe poder contar con cauces idóneos de expresión de sus puntos de vista y consideraciones en torno a la reforma y dichas consideraciones deben ser materia de estudio y valoración, de manera que dichos ejercicios de Parlamento Abierto no constituyan un acto de simulación.
- c) En cuanto a la presunta modificación del número de legisladores, se deben atender criterios objetivos debidamente sustentados y se deben ponderar no sólo los posibles beneficios económicos, sino las repercusiones en la calidad de la representación y la pluralidad del sistema político en el país.
- d) La eventual reforma también debe garantizar el reflejo de la diversidad y la pluralidad social y cultural del país en la integración del órgano representativo. En este sentido, se deben establecer bases que permitan o propicien el acceso al cargo de toda persona que forme parte de un grupo o sector poblacional en situación de vulnerabilidad o desventaja.
- e) Para revertir la crisis de la representación referida, es necesario que la eventual reforma establezca mecanismos de escrutinio ciudadano a la gestión pública, orientados a generar una cultura cívica y democrática desde edades tempranas y en distintos círculos

sociales, así como fortalecer el andamiaje normativo e institucional para la salvaguarda de los derechos políticos.

- f) Fortalecer los mecanismos de vinculación entre ciudadanos y partidos políticos y los gobernantes y representantes emanados de sus filas, a efecto de incentivar ese vínculo que se traduzca en mejoras en la representación y en mayor involucramiento ciudadano en los asuntos públicos.

Todo ello debe circunscribirse, además, a un marco de oportunidad y viabilidad que garantice el éxito y la pertinencia de la eventual reforma en el momento específico de que se trate, lo que implica no sólo esperar al momento propicio u oportuno para ello, sino que haya condiciones de diálogo y construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas con miras al beneficio nacional y no, como ha venido ocurriendo, a intereses de grupo o personas específicas e, incluso, por el solo obstáculo a la actividad gubernamental o del partido mayoritario.

CONCLUSIONES

De la investigación realizada es posible desprender las siguientes conclusiones:

El principio de representación proporcional encuentra su origen en las diputaciones de partido implementadas mediante la reforma político electoral de 1963, la cual se caracterizó por ser una de las primeras muestras de apertura del régimen entonces hegemónico a favor de las fuerzas políticas minoritarias, propiciando de esta manera su acceso a una mayor representación, y no fue sino hasta 1977 que se implementó el principio de representación proporcional propiamente dicho para la Cámara de Diputados, lo que tuvo por efecto no sólo una mayor representación de fuerzas políticas minoritarias; también se incrementó el número de legisladores y se estableció un número fijo de éstos en función del número de distritos electorales, ya no de la densidad demográfica, como venía ocurriendo.

Desde entonces y hasta la fecha, el principio de representación proporcional se ha venido adecuando en cuanto a los factores de la fórmula para responder a las necesidades y exigencias de la sociedad y de los actores políticos para contar con una representación política que refleje de la manera más exacta posible no sólo la pluralidad de fuerzas políticas, sino la diversidad sociocultural del país, de manera que ningún sector poblacional quede excluido o al margen de la representación política por motivo alguno.

En este orden, si bien dicho principio fue instaurado originalmente como un mecanismo para lograr el acceso de fuerzas políticas minoritarias a los órganos parlamentarios, pronto se le darían alcances adicionales pues en primera instancia, propició la concreción de la entonces cuota de género la cual, más adelante, mediante diversas reformas constitucionales derivó en un principio de aplicación transversal. Posteriormente, se le aplicaría para la materialización de acciones afirmativas a favor de grupos en situación de vulnerabilidad.

No se debe perder de vista, sin embargo que, tal como lo señalaron los especialistas entrevistados, estas acciones afirmativas si bien persiguen finalidades virtuosas, han generado diversas vicisitudes o eventualidades, como la vulneración de derechos tanto de candidatos como de partidos políticos por el momento y la forma de su implementación, aunado a que las acciones afirmativas, independientemente del grupo o sector poblacional que las motive, no deben limitarse al acceso al cargo, sino garantizar el desarrollo de agendas legislativas a favor de esos sectores, de manera que la acción afirmativa cumpla de manera efectiva su finalidad.

A pesar de los innegables beneficios que la implementación del principio de representación proporcional ha generado a la calidad de la representación política y al régimen democrático, en los últimos años se han formulado diversos cuestionamientos y críticas a la labor parlamentaria, particularmente a los legisladores electos por esta vía, bajo los argumentos, principalmente, de altos costos al Erario y un desempeño deficiente, lo que ha motivado propuestas de reforma en el sentido de reducir el número de legisladores por uno o ambos principios o el incremento o rigidificación de requisitos de elegibilidad.

Sin embargo, como se analizó en el capítulo correspondiente, dichas propuestas no sólo no son recientes, sino que atienden a coyunturas políticas y al grupo o partido político que ostente el poder en el momento específico, aunado a que no se considera conveniente, en términos de fortalecimiento democrático, reducir el número de legisladores y, menos aún, incrementar los requisitos de elegibilidad, pues ello resultaría discriminatorio y excluyente. En cambio, debiera explorarse la posibilidad de aumentar el número de legisladores, de manera que se garantice que el órgano parlamentario es el reflejo más exacto posible de la voluntad ciudadana expresada en las urnas.

Es importante acotar, asimismo, que de la investigación realizada se constató que, al momento, no existe elemento objetivo alguno que permita asumir que la reducción del número de legisladores o el incremento de requisitos se vaya a traducir, en lo inmediato, en mejoras en el desempeño de los órganos representativos, máxime si no se pierde de vista que, como también quedó debidamente demostrado, los procesos deliberativos y de toma de decisiones al interior de los mismos sólo consideran a algunos legisladores y las decisiones permean en términos de los procesos de coordinación y disciplina parlamentaria.

Por lo que se refiere a la reducción de costos al Erario, si bien es incontrovertible que un menor número de legisladores implicaría una reducción del costo del órgano parlamentario, las propuestas en ese sentido pasan por alto que dicha disminución de costos no es significativa en términos presupuestales, aunado a que, en cambio, la reducción del número de legisladores se traduciría en distorsiones graves en la representación política, pues se dejaría de garantizar la pluralidad social en dicho órgano y, más aún, que el voto ciudadano se vea reflejado en la integración de los referidos órganos.

Ahora bien, en cuanto a una posible reforma que verse o repercuta sobre los mecanismos o criterios de integración de los órganos parlamentarios, si bien estas instituciones no son inmutables, sino que deben ser susceptibles de adecuación y mejora acordes a las necesidades, exigencias y

la realidad social, es incontrovertible que dicha posible reforma se debe ajustar a diversos principios inherentes a la adecuada técnica legislativa, así como al enfoque de políticas públicas, de manera que exista claridad y precisión en cuanto al problema detectado, el diagnóstico respectivo, la necesidad de intervención pública y el sentido de la misma.

En suma, la investigación realizada permite tener por acreditado que el principio de representación proporcional ha sido un instrumento valioso para el desarrollo y fortalecimiento democrático y la visibilización de sectores poblacionales que históricamente habían sido soslayados o excluidos de la participación política y que si bien los mecanismos de integración de los órganos parlamentarios son susceptibles de reforma, ésta debe atender a principios y procedimientos que garanticen que la misma se ajustará a las necesidades de la sociedad y estará orientada en todo momento a los fines superiores de desarrollo democrático y del país en su conjunto, por lo que, de cara a una posible próxima reforma, el legislador se encuentra ante el importante reto de atender y superar los retos y áreas de oportunidad que aún subsisten sin comprometer o arriesgar los avances logrados hasta el momento, por posibles o aparentes beneficios que, en los hechos, podrían producir mayores perjuicios en la calidad de nuestra democracia.

La calidad de nuestra democracia es una responsabilidad conjunta. Autoridades, fuerzas políticas y ciudadanos debemos seguir contribuyendo, desde nuestra trinchera o ámbito de actividad a su fortalecimiento y consolidación. La democracia bien vale el esfuerzo, y México lo necesita y merece.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes bibliográficas y hemerográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. 2012. Introducción. En Aguilar V., Luis F (comp). *Política Pública*. Biblioteca básica de Administración Pública No. 1. México: Siglo XXI Editores.
- Aguirre, Pedro (Coord). 2001. *Italia*. Colección Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://portal anterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/italia.htm> (Consultada el 6 de mayo de 2022)
- Andrade Sánchez, Eduardo J. 2008. Derecho Constitucional. México, Oxford University Press.
- . 2011. Derecho Electoral. México, Oxford University Press.
- Alarcón Olguín, Víctor. 2016. “Las circunscripciones electorales en México 1979-2015”. En Estudios Políticos. Vol. 9, No. 39 (septiembre-diciembre): 149-196. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426447446006> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Arteaga Nava, Elisur. 2005. Derecho Constitucional. 2ª ed. 8ª reimp. México, Oxford University Press.
- Attanasio, Angelo. 2019. “Crisis política en Italia: por qué los gobiernos desde el final de la II Guerra Mundial sólo duran un promedio de 13 meses” en BBC Mundo, 6 de septiembre. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-49592120> (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- Ávila Eggleton, Marcela. 2021. “Los ‘plurinominales’ y la austeridad”. El Universal Querétaro, 23 de junio. Sección Opinión. Disponible en: <https://www.eluniversalqueretaro.mx/content/los-plurinominales-y-la-austeridad?fbclid=IwAR3BojnFw85FFBNnH2yrrDCn60ng7DTwWINckGxRbd6ysN1t49NSWS2XqLA> (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- Ayala López, José Fernando. 2018. “La oposición invisible. El Partido Popular y la primera propuesta de representación proporcional en México, 1949-1952” En Tzintzun Revista de Estudios Históricos. No. 68 (julio): 223-253. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89860339008> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Barreda, Mikel. 2011. “La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina”, Política y Gobierno, 18 (2 semestre 2011): 265-295. Disponible en: <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/157/74> (Consultada el 7 de febrero de 2022).
- BBC News Mundo. 2020. “Italia aprueba en referéndum recortar 345 congresistas ‘para ahorrar 1.000 millones de euros en 10 años’”. BBC News Mundo. 22 de septiembre. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-54249428> (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, et. al. 2000. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México: Cal y arena
- Borja, Rodrigo. 2003. Enciclopedia de la Política H-Z. 3ª ed. México. Fondo de Cultura Económica.
- . 2023. *Partidocracia*. Rodrigo Borja. Disponible en: <https://www.encyclopediadelapolitica.org/partidocracia/> (Consultada el 7 de febrero de 2022).

- Burgoa Orihuela, Ignacio. 1999. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed., México, Porrúa.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Nuestro siglo. Reformas a la Ley Federal Electoral: los diputados de partido*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues9.htm (Consultada el 5 de junio de 2021).
- . 2019. *Reducción en el número de legisladores federales*. México: Cámara de Diputados, LXIV Legislatura. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ISS-18-19.pdf> (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- . 2022. *Foros de Parlamento Abierto para la Reforma Electoral*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://reformaelectoral2022.diputados.gob.mx/foros.html> (Consultada el 24 de abril de 2023).
- . 2023. *Tus diputados*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://web.diputados.gob.mx/inicio/tusDiputados> Consultada el 26 de abril de 2023.
- Camera dei Diputati. 2022. *Chi elegge i deputati*. Disponible en: <https://www.camera.it/leg18/714?conoscerelacamera=3> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- Carrasco Díaz, Sergio. 2006. *Metodología de la Investigación Científica*. 1ª reimp. Lima. Editorial San Marcos.
- Cervantes A., Juan Pablo. 2022. "Se ahorrarán 24 mmdp con la reducción de plurinominales: Gobierno de AMLO por reforma electoral". *Debate*, 28 de abril. Disponible en: <https://www.debate.com.mx/politica/Se-ahorran-24-mmdp-con-la-reduccion-de-plurinominales-Gobierno-de-AMLO-por-reforma-electoral-20220428-0048.html> (Consultada el 20 de octubre de 2022).
- CIA.GOV 2022. *The world factbook*. Disponible en: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/> (Consultada el 30 de mayo de 2022).
- COLMEX. El Colegio de México e Instituto Nacional Electoral. 2015. *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México: El Colegio de México – Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_2_3Nov.pdf (Consultada el 27 de mayo de 2022).
- . 2022. *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*. El Colegio de México. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf> (Consultado el 6 de febrero de 2023).
- Córdova, Lorenzo. 2015. "37 años de evolución democrática en México". En *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*. Tomo IV, volumen 1. Miguel Carbonell *et al*, coords. 471-502. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3825/22.pdf> (Consultada el 20 de octubre de 2022).
- Cossío, José Ramón. 2006. Artículo 105 constitucional. En *Derecho Procesal Constitucional*. Tomo II. Coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor. 973-998. México. Porrúa.

- Criado de Diego, Marcos. 2012. "Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa". *Revista de Derecho del Estado* 28. (Ene-jun): 77-114. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337630239005> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- Duverger, Maurice. 2002. Los partidos políticos. Trad. Julieta Campos y Enrique González Pedrero. 18ª reimp. México. Fondo de Cultura Económica.
- EJE. Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2021. Sistemas Electorales de Representación Proporcional. Material de estudio correspondiente a la Unidad 1 del curso "Representación proporcional" impartido del 4 al 29 de octubre.
- . 2021-1. Representación proporcional en el ámbito subnacional. Material de estudio correspondiente a la Unidad 3 del curso "Representación Proporcional" impartido del 4 al 29 de octubre de 2021.
- El Economista. 2012. "¿Qué es el Pacto por México?" *El Economista*, 4 de diciembre. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/politica/Que-es-el-Pacto-por-Mexico-20121204-0171.html> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- Espinosa Silis, Arturo. 2012. "Las bondades del sistema de representación proporcional". En IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A. C. Vol. VI, No. 30 (julio-diciembre): 149-171. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=293224921009> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Espinoza Gutiérrez, Raúl. 2020. El principio de representación proporcional y la distorsión de las coaliciones. Prospectiva regulatoria y retos de su aplicación. En *Perspectivas del Derecho Electoral*. coords. Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, 497-514. México. Ubijus Editorial.
- Estrada Rodríguez, José Luis. 2012. "La crisis de los partidos políticos como intermediarios de la representación: un obstáculo para la calidad de la democracia". *Explanans* Vol. 1, No. 1 (Ene-jun): 39-62. Disponible en: <https://docplayer.es/storage/31/14881251/1664079419/bmA2URgEouCefKTS-X3NvA/14881251.pdf> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell. 2008. Introduction to Electoral Systems. En *The Politics of Electoral Systems*, eds. Michael Gallagher y Paul Mitchell, 3-23. New York, Oxford University Press Inc.
- Gamboa Montejano, Claudia y Sandra Valdés Robledo. 2007. *Reducción en el número de legisladores federales*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LX Legislatura. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-20-07.pdf> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- García, Elena. 2001. "Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia". *Revista de estudios políticos*. 111: 215-226. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27638.pdf> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- García Reyes, Christian Uziel. 2017. "Reducción del tamaño del Congreso de la Unión", *Visor Ciudadano*. No. 51. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3422/Visor%20Ciudadano%2051.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Consultada el 15 de abril de 2022).

- González Fernández, Diego. 2014. El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense. *Revista de Derecho Electoral*. No. 18. Jul. – Dic. pp. 415-432. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5607357.pdf> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- Haro, Ricardo. 2002. *Constitución, Poder y Control*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/391/5.pdf> (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- Hernández de Gante, Alicia. 2015. “Calidad de la representación política y desafíos de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados en México”. *Ánfora*. Vol. 22, No. 39 (diciembre): 169-201. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/3578/357843443007.pdf> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- Hernández de Gante, Alicia y Adrián Gimete-Welsh. 2018. “El debate legislativo en torno al umbral electoral en la reforma político-electoral de 2013-2014”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 63. No. 232. Ene. – Abr. pp. 17-44. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v63n232/0185-1918-rmcps-63-232-17.pdf> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- Hernández Quintana Said. 2022. “¿Cuál es el tamaño óptimo del congreso mexicano?”. *Animal Político*. 23 de enero. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog- invitado/cual-es-el-tamano-optimo-del-congreso-mexicano/> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2017. *Diccionario Electoral*. Tomo II L-Z. 3ª ed. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html> (Consultada el 5 de junio de 2021).
- INEP. Instituto Nacional de Estudios Políticos. 2023. *Partidocracia*. INEP. Disponible en: <http://diccionario.inep.org/P/PARTIDOCRACIA.html> (Consultada el 7 de febrero de 2022).
- Kaire de Francisco, José Eduardo. 2010. “Propuestas deliberativas para los partidos políticos y procesos electorales en México”. En *Estudios Políticos*. Vol. 9, No. 21 (septiembre-diciembre): 141-157. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439542007> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Katz, Richard y Peter Mair. 2022. *Democracia y Cartelización de los partidos políticos*. Trad. Rocío López Ruíz. Madrid. Catarata.
- Latinobarómetro. Corporación Latinobarómetro. 2021. *Informe 2021*. Santiago, Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724> (Consultada el 27 de mayo de 2022).
- Martínez, Víctor Hugo. 2016. “Partido cartel. Una revisión crítica del concepto”. *Foro Internacional*. Vol. LVI, No. 4. (Octubre – Diciembre): 1053-1087. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/fi/v56n4/0185-013X-fi-56-04-01053.pdf> (Consultada el 9 de enero de 2023).
- Méndez de Hoyos, Irma. 2010. “Política electoral e independencia en la organización de las elecciones: el Instituto Federal Electoral”. En *Los grandes problemas de México XIII: Políticas Públicas*. Coord. José Luis Méndez. 379-409. México: El Colegio de México. Disponible en: <https://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf> (Consultada el 15 de mayo de 2022).
- Méndez Martínez, José Luis. 2020. *Políticas Públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Montaño Reyes, Mónica. 2020. “¿Qué (no) representan los diputados locales? Sistema electoral mexicano, actitudes y desconfianza. En *Espiral* 77 (enero-abril): 131-176. Disponible en: <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/7091> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Mora-Donatto, Cecilia. 2010. “Oposición y control parlamentario en México”. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. 23 (jul-dic): 121-151. Disponible en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n23/n23a5.pdf> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- Negretto, Gabriel. 2010. Introducción. En: *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. Editor Gabriel Negretto. 9-30. México: CIDE.
- Noferini, Andrea. 2020. “Referéndum en Italia: ¿reducir el parlamento para mejorar la democracia?”. *CIDOB Opinión* 636. Septiembre. Disponible en: https://www.cidob.org/es/content/download/76295/2456582/version/3/file/636_OPINION_AN_DREA%20NOFERINI_CAST.pdf (Consultada el 15 de abril de 2022).
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3ª ed. México. Fondo de Cultura Económica.
- Norris, Pippa. 2007. *Electoral Engineering*. 1ª reimp. United States of America. Cambridge University Press.
- Orellana Moyao, Alfredo. 2017. Artículo 54. En *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada II*. coord. José Ramón Cossío Díaz, 929-934. México. Tirant lo Blanch
- Palacios Mora, Celia y Erubiel Tirado Cervantes. 2009. “Circunscripciones plurinominales electorales plurinominales: configuración geográfica y equilibrio poblacional 1977-2007” En *Investigaciones geográficas* No. 68: 102-115. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56912236008> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- Pasquino, Gianfranco. 2011. Sistema de partido. En *Diccionario de Política L-Z*. 11ª reimp. Coords. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Trad. Raúl Crisafio et. al. 1469-1477. México. Siglo XXI editores.
- Patrón, Fernando y Rosa María Pérez. 2012. “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los Congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 5, No. 9. (Ene-jun): 7-38. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4169361.pdf> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- Prud'homme, Jean François. 2020. “Partidos y sistema de partidos en las elecciones mexicanas de 2018”. *Foro Internacional*. Vol. LX, No. 2. Disponible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/599/59963277004/59963277004.pdf> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- Reveles, Francisco. 2017. “Problemas de la representación política y de la participación directa en la democracia”. *Estudios Políticos*. 42 (sept.-dic.): 11-35. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/download/61667/54311/179195> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- Roth Deubel, André-Noël. 2009. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 7ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Sauquillo, Julián. 2012. "Confianza y autoridad en la representación política moderna". *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* 46: 111-33. Disponible en: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/486/573> (Consultada el 21 de octubre de 2022).
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2017. Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1963. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/061%20-%2022%20JUN%201963.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- , 2017-1. Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: https://www.constitucion1917-2017.pjf.gob.mx/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/086%20-%2006%20DIC%201977.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- Senato della Repubblica. 2022. *Il Senato in sintesi*. Disponible en: www.senato.it/istituzione/il-senato-in-sintesi (Consultado el 6 de mayo de 2022).
- Solorio Almazán, Héctor. 2010. La representación proporcional. 1ª reimp. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/02_temas_selectos1_0.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- Subirats, Joan *et al.* 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Taagepera, Rein. 1972. "The size of national assemblies", en *Social Science Research*, 1 (4), 385-401. Disponible en: <https://escholarship.org/content/qt45g370k4/qt45g370k4.pdf?t=otad9e> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- Tena Ramírez, Felipe. 2005. *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*. 24ª ed., México: Porrúa.
- Trujillo, Mario. 2009. "Presencia y poder de la partidocracia mexicana en los comicios federales de 2009". *Estudios Políticos*. Vol. 9, No. 18 (Septiembre – Diciembre): 75-92. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=426439977002> (Consultada el 9 de enero de 2023).
- Valdés Zurita, Leonardo. 2017. Reformas electorales en México. México. Fondo de Cultura Económica – Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Valencia Escamilla, Laura. 2004. "La pluralidad política y su impacto en la disciplina parlamentaria". *Sociología*, 19(56), 13-53. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026636002> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- Zamitz Gamboa, Héctor. 2017. "La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?" *Estudios Políticos* No. 40. Ene – Abr. pp. 11-46. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n40/0185-1616-ep-40-00011.pdf> (Consultada el 15 de abril de 2022).

Normatividad

- CIPECDMX. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México. 2017. México: Congreso de la Ciudad de México. Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.121/121.f.01/marco.legal/CIPECDMX.pdf> (Consultada el 21 de marzo de 2022).

- CIPEDF. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal. Disponible en: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/3006201421236d2804b.pdf (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- Constitute Project. 2022. "Constitución de Italia, 1947, con enmiendas hasta 2020". Disponible en: https://www.constituteproject.org/constitution/Italy_2020.pdf?lang=es (Consultada el 18 de abril de 2022).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1951. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_051_11jun51_ima.pdf (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- , 1960. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_056_20dic60_ima.pdf (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- , 1963. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_061_22jun63_ima.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- , 1972. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_073_14feb72_ima.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- , 1974. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_078_08oct74_ima.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- , 1977. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- , 1986. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- , 1996. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf (Consultada el 5 de junio de 2021).
- , 2012. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- , 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- , 2019. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_238_06jun19.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- , 2023. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> (Consultada el 17 de febrero de 2023).

- INE. Instituto Nacional Electoral. 2020. Lineamientos para que los partidos políticos nacionales y, en su caso, los partidos políticos locales, prevengan, atiendan, sancionen, reparen y erradiquen la violencia política contra las mujeres en razón de género. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115101/CGor202010-28-ap-9-a.pdf> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- . 2020-1. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- . 2021. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116389/CGex202101-15-ap-12.pdf> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- . 2021-1. Criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto para el proceso electoral federal 2020-2021. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118027/Criterios-Registro-Candidaturas-Acuerdo-INE-CG160-2021.pdf> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- . 2021-2. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el mecanismo para la aplicación de la fórmula de asignación de las curules por el principio de representación proporcional en la Cámara de Diputados, que correspondan a los partidos políticos nacionales con base en los resultados que obtengan en la jornada electoral a celebrarse el seis de junio de dos mil veintiuno. México: Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118249/CG2ex202103-19-ap-3.pdf> (Consultada el 6 de mayo de 2022).
- . 2021-3. Resultados de los cómputos distritales y de las circunscripciones de la elección federal 2020-2021 obtenidos en las candidaturas por acciones afirmativas y de mujeres para la integración de la Cámara de Diputados. México: Instituto Federal Electoral. Disponible en: https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/07/P3_Reporte_AccionesAfirmativas_PEF_20-21.pdf (Consultada el 6 de mayo de 2022).

----- . 2021-4. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se determina el partido político nacional al que corresponderán los triunfos de mayoría relativa que postulan las coaliciones Va por México y Juntos Hacemos Historia, para el cumplimiento del mecanismo de asignación de las curules por el principio de representación proporcional mandatado en el Acuerdo INE/CG193/2021. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/120041/CGex202105-20-ap-5.pdf> (Consultada el 21 de mayo de 2021).

Ley 483. Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero. 2020. México: Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Disponible en: <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/LEY-DE-INSTITUCIONES-Y-PROCEDIMIENTOS-ELECTORALES-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-483-2021-03-10.pdf> (Consultada el 20 de mayo de 2022).

LGAMVLV. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. 2020. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvlv/LGAMVLV_ref12_13abr20.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).

LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgife/LGIFE_orig_23may14.pdf (Consultada el 21 de marzo de 2022).

----- . 2020. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_130420.pdf (Consultada el 21 de marzo de 2022).

Iniciativas y Dictámenes

Batres, Martí. 2019. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Representación Proporcional en la Cámara de Diputados. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-09-25-1/assets/documentos/Inic_Morena_Sen_Batres_Art_52_Constitucional.pdf (Consultada el 10 de octubre de 2020).

----- . 2019-1. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman los artículos 56 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de representación proporcional en el Senado de la República. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2019-09-12-1/assets/documentos/Inic_Sen_Batres_Art_55_63_CPEUM.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022)

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 1949. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Sesión efectuada los días 8, 9, 10 y 11 de febrero de 1949. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/40/3er/Extra/19490208.html> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- . 1951. Diario de los Debates de la sesión celebrada el 15 de noviembre de 1951. Disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/41/3er/Ord/19511115.html> (Consultada el 8 de octubre de 2021).
- . 2022-1. Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma Política-Electoral, de Puntos Constitucionales, y de Gobernación y Población, con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/dic/20221206-V.pdf#page=2> (Consultada el 26 de abril de 2023).
- Clouthier, Tatiana. 2019. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se modifican los artículos 56 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/abr/20190408-II.html#Iniciativa27> (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- Gutiérrez Camacho, Óscar Eugenio. 2021. Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 52 y 55, y deroga el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Óscar Eugenio Gutiérrez Camacho, del Grupo Parlamentario de Morena. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. 5720-VI. 16 de febrero. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2021/feb/20210216-VI.html#Iniciativa16> (Consultada el 15 de abril de 2022).
- Navarrete Rivera, Alma Delia. 2022. Iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recibida de la diputada Alma Delia Navarrete Rivera, del Grupo Parlamentario de Morena, en la sesión de la Comisión Permanente del miércoles 4 de mayo de 2022. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/65/2022/may/20220517.html#Iniciativa4> (Consultada el 27 de mayo de 2022).
- PAN. Partido Acción Nacional. 2022. Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, a cargo de las y los diputados Jorge Romero Herrera, José Elías Lixa Abimerhi, Jorge Arturo Espadas Galván, Marco Humberto Aguilar Coronado, Paulo Gonzalo Martínez López, José Antonio García García, Lizbeth Mata Lozano, Itzel Josefina Balderas Hernández, Sonia Rocha Agosta y Rocío Esmeralda Reza Gallegos, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. 6026-I. 18 de mayo. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/may/20220518-I.pdf> (Consultada el 27 de mayo de 2022).
- PRD. Partido de la Revolución Democrática, *et. al.* 2010. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan legisladores y legisladoras de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y de Convergencia de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/23969 (Consultada el 20 de mayo de 2022).

- Presidencia de la República. 2009. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf. (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- . 2022. Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-XI.pdf> (Consultada el 30 de abril de 2022).
- PRI. Partido Revolucionario Institucional. 2010. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2010-02-23-1/assets/documentos/disposiciones_CPEUM.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- . 2010-1. Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Francisco Rojas Gutiérrez, Emilio Chuayffet Chemor y César Augusto Santiago Ramírez, del Grupo Parlamentario del PRI. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/mar/20100325-VI.html#Iniciativa1> (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- . 2022. Versión estenográfica de la conferencia de prensa celebrada el 13 de mayo.
- PT. Partido del Trabajo. 2022. Iniciativa Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma político-electoral, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario del PT. Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2022/abr/20220428-V.pdf> (Consultada el 26 de abril de 2023).

Jurisprudencia y sentencias

- CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2008. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_184_esp.doc (Consultada el 20 de junio de 2022).
- Jurisprudencia P./J. 67/2011 (9a.). Representación proporcional en materia Electoral. La reglamentación de ese principio es facultad del legislador estatal. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160758> (Consultada el 27 de mayo de 2022).
- Jurisprudencia 2/2022. Actos parlamentarios. Son revisables en sede jurisdiccional electoral cuando vulneran el derecho humano de índole político-electoral de ser votado, en su vertiente de ejercicio efectivo del cargo y de representación de la ciudadanía. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#Texto%202/2022> (Consultada el 27 de mayo de 2022).
- Sentencia Acción de Inconstitucionalidad 140/2021 y sus acumuladas 141/2021 y 142/2021. Actores: Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Congreso del estado de Tabasco, LXXIII Legislatura. Disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2021/19/3_288113_6314.docx (Consultada el 26 de abril de 2023).

- Amparo en Revisión 743/2005. Actor: Jorge G. Castañeda Gutman. Autoridad responsable: Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal. Disponible en: https://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2005/2/2_73879_0.doc (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- SUP-JDC-037/2001. Actor: Manuel Guillén Monzón. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-JDC-037-2001.pdf> (Consultada el 13 de agosto de 2021).
- Sentencia SUP-JDC-346/2021 y acumulados. Actores: Aarón Ortiz Santos y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0346-2021.pdf (Consultada el 9 de abril de 2021).
- SUP-RAP-121/2020 y acumulados. Actor: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- SUP-RAP-21/2021 y acumulados. Actor: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0021-2021.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- SUP-RAP-47/2021 y SUP-RAP-49/2021 acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otro. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2021.pdf (Consultada el 16 de abril de 2021).
- SUP-RAP-68/2021 y acumulados. Actores: Partido Encuentro Solidario y otros. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0068-2021.pdf (Consultada el 7 de mayo de 2021).
- SUP-REC-675/2015. Actor: Roberto Zamorano Pineda. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0675-2015.pdf (Consultada el 7 de noviembre de 2021).
- SUP-REC-679/2015. Actor: Fernando Zárate Salgado. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0679-2015.pdf (Consultada el 20 de mayo de 2022).
- SUP-REC-1150/2018. Actor: Pedro Martínez Flores. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Monterrey. Disponible en: https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf (Consultada el 7 de noviembre de 2021).

Entrevistas a especialistas

Córdova, Lorenzo. 2022. Entrevista celebrada en la Ciudad de México. 23 de septiembre.

Espadas, Uuc-kib. 2022. Entrevista celebrada en la Ciudad de México. 29 de agosto.

Garza, Juan Antonio. 2023. Entrevista celebrada en la Ciudad de México. 8 de mayo.

Zárate, Fernando. 2022. Entrevista celebrada en la Ciudad de México. 25 de mayo.

Material audiovisual

EJE. Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2022. Video correspondiente a la semana 3 de la asignatura “Partidos Políticos I” de la Maestría en Derecho Electoral modalidad no escolarizada. Disponible en: <https://www.youtube.com/embed/wUbYaJPoPu8> (Consultado el 11 de abril de 2022).

Espadas, Uuc-kib. 2022. Mitos de la representación proporcional. Conferencia Magistral impartida en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco. 22 de febrero. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=is3U2CbulEI> (Consultada el 11 de marzo de 2022).

Noticieros Televisa. 2021. Programa Tercer Grado. 25 de agosto. Disponible en: https://www.youtube.com/live/bj1_JhhtWMU?feature=share (Consultada el 29 de noviembre de 2021).