

LOS LEGISLADORES PLURINOMINALES EN MÉXICO

Joel Hernández Domínguez*
Graciela Cira Bautista**

SUMARIO: 1. Sistema normativo y entorno político 2. El Sistema Representativo Mexicano en la Constitución de 1917 3. Situación actual de los partidos políticos y los legisladores: condiciones y nuevos retos no resueltos 4. Situación de los legisladores plurinominales en México.

Introducción

El Poder Legislativo mexicano tradicionalmente ha tenido dos Cámaras legislativas: la de Diputados y la de Senadores y, salvo algunos periodos históricos de nuestro país.

La Cámara de Diputados se integra de 500 diputados propietarios y sus respectivos suplentes. Trescientos de ellos son electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y los 200 restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas por circunscripciones plurinominales.

Esta composición del Congreso de la Unión se debió a la reforma introducida por el Estado Mexicano en el año de 1977, con el fin de resolver el problema de

* Licenciado en Derecho por la Universidad de Guanajuato, Maestro en Derecho Constitucional y Amparo por la UIA León, donde actualmente participa como académico de asignatura en el Licenciatura en Derecho.

** Licenciada en Derecho y egresada de la Maestría en Educación Humanista por la UIA León, donde además participa como académica de asignatura.

legitimidad, para ello se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Con esta reforma se introdujo la representación proporcional en donde los partidos políticos tienen su representación en cada uno de las Cámaras.

Salvo la última reforma electoral de 1996 sobre la integración de la Cámara de Senadores, cuando se incrementó de 64 a 128 Senadores, de los cuales 64 son elegidos por el principio de mayoría relativa, 32 se eligen por el principio de primera minoría, y los 32 restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante un sistema de lista votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Con esta reforma se logró obtener una pluralidad ideológica y que la cámara fuese pluripartidista.

Con la conformación de los legisladores plurinominales en la actualidad, aparecen políticos de renombre pero con esbozo de trampolín político de puestos públicos para continuar dentro del gasto gubernamental sin tener que desgastarse en una contienda electoral, según se trate de diputados o senadores.

Lo anterior resulta inquietante a estas alturas de 2009, un año electoral con crisis financiera mundial, con efectos hacia México por el crecimiento del desempleo, y quien tendrá que soportar una carga financiera respecto de los congresistas mexicanos.

Sobre este tema, los mexicanos nos cuestionamos acerca del costo financiero para elegir a nuestros representantes populares y también preguntarnos a quién representan los legisladores plurinominales, aunque el fin de la reforma apunta a la pluralidad ideológica de los partidos políticos. Pero resulta gravoso para el país el gasto público de los legisladores, si no se ve el reflejo real del desempeño de sus funciones, de allí que se puede analizar si es necesario conservar la figura de los legisladores plurinominales. Además, hoy en día existe un Congreso Pluripartidista que permite una composición equilibrada del Poder Legislativo.

I.- Sistema Normativo y entorno político

El orden jurídico tiene una íntima vinculación con el orden político. Por una parte, la norma define la forma política; por otra, el ejercicio político actualiza la hipótesis jurídica. El punto más claro de esa coincidencia se da en las decisiones políticas que se convierten en precepto constitucional y que, en esa medida, se erigen en fundamento del universo normativo y del quehacer del Estado.

Es cierto que, en ocasiones, hacer referencia entre el derecho y la política puede parecer o un arcaísmo o una peligrosa transacción. En un concepto clásico, el Estado de derecho se caracteriza, justamente, porque los poderes públicos son regulados por normas generales y deben ser ejercidos dentro del

estricto marco de esas leyes. Esto es cierto. Pero también lo es que son los órganos del Estado quienes elaboran y aplican las normas.

Sólo mediante ejercicios de abstracción puede, por ende, dissociarse la acción de la política y la formación de la norma. Ocurre, sin embargo, que en los ciclos de la historia hay épocas de escepticismo con relación a la política, y la atención se centra en las reglas que limitan la acción del poder. Por el contrario, hay también etapas donde la confianza de la sociedad en sí misma auspicia la reflexión y la acción política con un sentido innovador. Cuando esto ocurre, al transformarse el Estado se transforma también el complejo jurídico que lo regula. Ambos procesos se acompañan e impulsan recíprocamente. En condiciones tales, las instituciones que se generan son el producto de un Estado de derecho dinámico.

Hoy, el debate sobre el poder vuelve a incidir sobre el tamaño del Estado. Paradójicamente, la creciente complejidad de la vida social exige que el Estado legisle más. Hay una buena razón para que así sea; aun cuando la presencia del Estado disminuya en el ámbito de la actividad económica, no lo puede hacer en el dominio de la política. Lo que caracteriza a los regímenes democráticos es una serie de crecientes demandas provenientes de la sociedad civil que obligan al sistema político a darles adecuada respuesta, y la respuesta política del sistema siempre tendrá una forma de expresión jurídica.

Por eso, en el caso del derecho y de la política puede decirse que existe una relación sinérgica: mutuamente se potencian y mutuamente se actualizan. Si el derecho es la ética del poder, el poder es la práctica del derecho. Para cada forma de poder existe una forma de derecho, y cada expresión jurídica tiene efecto en una modalidad política.

Así, el derecho sustenta el orden político y a su vez se sustenta en él. De ahí que la combinación de esos elementos produzca diferentes caracterizaciones. Un sistema jurídico avanzado en un sistema político rezagado se convierte en un orden meramente nominal. A la inversa, un sistema jurídico desactualizado en un sistema político muy dinámico hace que se pierdan los ritmos y la propia identidad entre el poder y el derecho.

Los intensos cambios que generan los hallazgos científicos, los nuevos desarrollos tecnológicos, las nuevas formas políticas, las nuevas elaboraciones doctrinarias, las nuevas demandas sociales, reclaman también nuevas expresiones jurídicas. Un derecho rezagado no sirve y lejos de estarlo, el derecho en México apunta en dirección de propuestas creativas como presupuesto de una sociedad renovada por las ideas y por las instituciones.

2.- El Sistema Representativo Mexicano en la Constitución de 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 es la carta fundamental que mayor tiempo ha regido en nuestra historia como

nación independiente, y durante casi noventa años de vigencia ha sido objeto de múltiples reformas en materia de representación política, promulgándose ocho códigos o leyes electorales.

En este apartado veremos los elementos que han configurado el sistema representativo mexicano a partir de la Constitución de 1917, exponiendo las razones políticas que han dado origen a los cambios que se han presentado, finalmente, destacando las principales innovaciones de la más reciente reforma electoral.

2.1. Democracia representativa

La disposición constitucional que establece el sistema representativo mexicano no ha tenido variación alguna desde que fue formulada por el Constituyente de 1857. En cambio, sí ha variado el método para dar eficacia a este precepto, a través de los diversos códigos electorales que se han promulgado.

Ante la imposibilidad real de democracia directa, dada la magnitud y complejidad de los Estados modernos, desde la revolución francesa se generalizó el sistema de democracia representativa.¹ A partir de la Constitución francesa de 1791 se delinearon las características del sistema representativo que fueron casi universalmente acogidas por las nuevas asambleas electivas surgidas en los Estados democráticos durante los siglos XIX y XX.

¹ Zippelius, Reinhold, Teoría general del Estado, traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, 1985.

Por lo que hace a nuestro país todos los documentos constitucionales que nos han regido en nuestra vida independiente han contenido, expresa o tácitamente, la técnica de la representación política.

2.2. El voto

El derecho político de los electores, al cual se le denomina sufragio, consiste en el derecho que tiene un individuo para participar en el procedimiento electoral mediante la emisión de su voto. Para que el voto cumpla con su cometido democrático ha de ser universal, libre, directo y secreto, características que fueron incorporándose paulatinamente a nuestro sistema electoral, hasta convertirse en práctica común en el régimen electoral de la Revolución y encontrándose consagradas, desde 1977 en el artículo 41 constitucional.

La Constitución de 1917 establece, por primera vez, la elección directa del Presidente de la República y confirma la elección de diputados y senadores, confiriendo la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al Congreso de la Unión.

Después de que en la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, se había regresado al voto público y a que el elector debía firmar la boleta, en la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 se restablece el voto secreto en forma definitiva, precisando la mayoría relativa para la elección presidencial.

Cabe mencionar que para entonces el voto era libre, secreto y directo, pero no universal, en sentido estricto, debido a que se hacían distinciones por razones de sexo y edad, marginando durante años a sectores amplios de la población. No fue sino en las reformas constitucionales de 1953 y 1969 cuando se concedió el sufragio a nivel federal a las mujeres y a los jóvenes mayores de 18 años, ampliando el concepto jurídico de pueblo. Cabe mencionar que, previamente, en la reforma Constitucional al artículo 115 en 1947, se había conferido a las mujeres el voto activo y el pasivo, siendo éste último sólo para las elecciones municipales.

Además de las cuatro características que se le confieren constitucionalmente al sufragio en nuestro país, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, le atribuye la de ser personal e intransferible, lo que entraña que el propio elector debe concurrir a depositar su voto en la urna, en la casilla que le corresponda, sin la posibilidad de cederlo o comunicarlo para que otra persona lo ejerza por él.

La Ley Electoral también establece que para el ejercicio del voto, los ciudadanos deben satisfacer los requisitos previstos en el artículo 34 constitucional, es decir, estar inscritos en el Padrón del Registro Federal de Electores conforme a los términos legales, y contar con la correspondiente credencial para votar.

Conforme a los artículos 35 y 36 de nuestra Constitución, y el artículo 4º de la Ley Reglamentaria en la materia electoral, el voto es concebido simultáneamente como un derecho y una obligación. El primero representa una de las prerrogativas políticas fundamentales de los mexicanos, a través de la cual se decide la conformación del gobierno; y en la segunda, constituye un deber del ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte.²

Finalmente, cabe señalar que nuestra Constitución establece determinadas incapacidades o situaciones que hacen perder o suspender los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, lo que les impide formar parte del electorado.

2.3. Los partidos políticos

Para facilitar la expresión de la voluntad mayoritaria y también la minoritaria, en las sociedades modernas aparecen los partidos políticos, y se hace necesaria su participación al volverse cada día más compleja la sociedad.

Nuestro régimen constitucional de partidos políticos ha venido evolucionando a favor de una apertura para su desenvolvimiento y participación en la contienda política.

Originalmente, el texto de la Constitución de 1917 no contenía mención alguna a los partidos políticos, si bien supuso su existencia en tanto que los artículos 9

² Núñez Jiménez, Arturo, El Nuevo Sistema Electoral Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

y 35 establecieron el derecho de los ciudadanos mexicanos a asociarse y reunirse para tomar parte en los asuntos políticos del país, dejando a la ley secundaria su ordenación.

Desde la Ley Electoral de 1911 se reguló a los partidos políticos y los requisitos que debían satisfacer para participar en los procesos electorales respectivos. A partir de allí, todas las leyes electorales posteriores se han referido, cada vez con mayor detalle, a los partidos políticos.³

No es sino hasta el año de 1963 cuando el término “partido político” se introduce en nuestra Constitución, con motivo de la reforma electoral que estableció el sistema de diputado de partido. También en ese año se reformó el artículo 63 constitucional para fincar responsabilidad a los partidos políticos que, habiendo postulado candidatos a una elección para diputados o senadores, acuerden que sus miembros que resulten electos se abstengan de presentarse a ocupar el cargo.

Con la reforma política de 1977 se incorpora plenamente el partido político al sistema constitucional mexicano. Fue así como el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución estableció expresamente que “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral”. El carácter de interés público que se les otorga a los partidos políticos resulta de capital importancia porque implica la

³ Carpizo, Jorge, La Reforma Política Mexicana de 1977, los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, 2ª. ed., t. III, México, Manuel Porrúa, 1979.

obligación del Estado de asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollen.

En efecto, es obligación del Estado fortalecer e impulsar esas organizaciones para no crear un pluralismo ficticio, sino, por el contrario, para que se respete y haga valer la conformación plural. Es así como la legislación mexicana marca requisitos razonables para la existencia de partidos políticos, evitando por un lado el monopartidismo y, por el otro, la policracia.

Los partidos políticos como entidades de interés público e intermediación popular para efectos de la representación, disponen de una serie de prerrogativas o derechos especiales concedidos por la propia Constitución.

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales amplía el régimen de prerrogativas de los partidos, a fin de garantizar mayores posibilidades de acción. En su artículo 49 establece distintos criterios que sirven de base para el otorgamiento del financiamiento público a los partidos, cuya vida es pública y sujeta a normas. Cabe recordar las palabras de Reyes Heróles: los partidos son para la nación, y no la nación para los partidos.

2. 4. Los órganos de representación

El vínculo entre la soberanía popular, consagrada en el artículo 39 de la CPEUM, y el carácter representativo de los órganos del poder público quedaron

plasmados en el artículo 41 de la Constitución de 1917, siguiendo prácticamente, los mismos términos del precepto que la Carta Magna de 1857.

Consecuentemente, el pueblo es el titular de la soberanía, pero no la ejerce directamente, sino por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Federación y los correspondientes de los estados. En esta afirmación se encuentra implícito el concepto de representación. Los titulares de los órganos estatales representan al pueblo al ejercer en su nombre el poder de que éste es titular, por ello se afirma que la República Mexicana es representativa.⁴

La Constitución de 1917 asignó el carácter representativo a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, aunque tradicionalmente se ha puesto el acento en la representación de la voluntad popular reflejada en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Existen, por supuesto, algunos matices en cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de esos tres órganos.

Los cambios en la aplicación del sistema representativo en México se han dado, sobre todo, en la composición del Congreso de la Unión y en los métodos para el proceso electoral, por lo que comentaremos su composición en cada una de las Cámaras.

⁴ Schmill, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, México, Textos Universitarios, 1971.

a).- La composición del Congreso de la Unión y el sistema electoral.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 50 constitucional desde 1917⁵, el Congreso que hasta el día de hoy tenemos es bicameral. El bicameralismo se explica en los regímenes federalistas, como es el mexicano, por la necesidad que hubo, en el origen, de conferir a una de las cámaras, la de Diputados, la representación en función de la población, y a la otra cámara, la de Senadores, la representación de las entidades federativas. En tal sentido, el número de diputados por entidad federativa varía según el tamaño de la población representada, mientras que el número de senadores es igual por entidad federativa, independientemente de la magnitud de su población o del tamaño de su territorio.

b).- La Cámara de Diputados

Conforme a la teoría clásica de la representación, desde 1917, el artículo 51 constitucional señala que “La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación...”. Los Diputados, en la medida que concurren a discutir o a votar alguna norma jurídica de alcance general que tiene que ver con los intereses de todo el país y no con los de una de sus parte o los de uno de sus grupos sociales, deben actuar precisamente como representantes de todo el pueblo y no sólo de la parte que los eligió. No son representantes de intereses particulares, sino depositarios de los intereses supremos de la Nación.

⁵ Artículo 50 CPEUM: “El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores”.

Los representantes populares deben legislar para todo el país, no por eso han desvincularse de sus electores, ante quienes tendrán que realizar tareas de gestoría en beneficio colectivo de los mismos. Ésta es una razón práctica que los partidos políticos atienden, sabedores que, de no hacerlo, perderían las preferencias del electorado.⁶

Entre los requisitos establecidos para ser diputado está el ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores al día en que se celebren los comicios. Igualmente, según reforma publicada en 1977, al adoptarse el sistema mixto de representación proporcional, señala que para ser diputado por el principio de representación proporcional la elección se realiza mediante listas regionales, votadas en circunscripciones constituidas por varias entidades federativas. Se requiere ser originario de alguna de ellas o vecino con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de la elección. La propia Constitución dispone que la vecindad no se pierde por la ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular.

Conforme a esa Constitución, la edad requerida para ser diputado era de 25 (veinticinco) años, pero a partir de la reforma de 1972 dicho requisito se redujo a 21 (veintiún) años cumplidos para el día de la elección.

⁶ Núñez Jiménez, op.cit. supra.

En virtud del principio de no reelección, que se estableció para los legisladores a partir de 1933, después se reformó el artículo 59 constitucional, que dispone que los diputados propietarios no pueden ser reelectos, ni como propietarios ni como suplentes para el periodo inmediato posterior, por lo que deben esperar a que transcurran tres años para poder intentar su elegibilidad. Pero por el contrario, si los diputados suplentes no estuvieron en funciones como propietarios, entonces sí pueden ser diputados propietarios en el siguiente periodo.

Es conveniente señalar que mientras la Carta Magna del 1917 preveía un periodo de dos años para los diputados, también por reforma constitucional, en 1933, se modificó el artículo 51 constitucional para ampliar el periodo de los diputados a tres años.

El texto original de la Constitución de 1917 estableció que la elección de los diputados sería directa, y en los términos que señalara la Ley Electoral, prescribiría la elección de un diputado por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pasara de veinte mil. Pero reformas constitucionales posteriores actualizaron la representación legislativa hasta llegar a un diputado por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que excediera de ciento veinticinco mil.

En 1963, al lado de los diputados elegidos por mayoría relativa de votos en cada distrito, se yuxtapone un mecanismo denominado “**diputados de partido**”. Bajo este sistema, los partidos políticos que hubieran obtenido el 2.5% de la votación, con menos de 20 (veinte) diputados por mayoría, podían acreditar 5 (cinco) diputados de partido, teniendo derecho a uno más por cada 0.5% de votación adicional obtenida, pero sin rebasar la cifra de veinte.

En 1972, se redujo a 1.5% el umbral de la votación para tener derecho a diputados de partido, y se amplió a 25 (veinticinco) el número que podía llegar a acreditarse por mecanismo.

La reforma política de 1977 modifica el sistema de escrutinio mayoritario, dando lugar a un sistema mixto con dominante mayoritario, bajo el cual se amplió a 400 (cuatrocientos) curules la Cámara de Diputados, con lo que casi se duplicó el número de sus miembros. Los 300 curules se asignaban por la elección bajo el principio de mayoría relativa en distrito uninominales, y las 100 curules restantes se asignaban bajo el principio de representación proporcional de las listas regionales propuestas.

En 1986 se reforman de nuevo los artículos 51 al 54 de la Constitución, con el propósito de ampliar a 500 diputados la Cámara Baja, de los cuales 300 diputados corresponden al principio de mayoría relativa y 200 al de representación proporcional.

Finalmente, según la reforma de 1990, los diputados elegidos por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, tienen exactamente las mismas obligaciones y los mismos derechos.

El principio de representación proporcional responde a la idea de que la representación nacional debe reflejar, de manera exacta, las distintas corrientes de opinión existentes en la sociedad. Este razonamiento se impulsó, desde el siglo pasado, a la formulación en distintos países europeos a la denominada representación proporcional. Pero aún reconociendo sus bondades, esta solución produce otras desventajas: la fragmentación de la función legislativa, que dificulta la tarea gubernativa por parte de una mayoría parlamentaria; la desvinculación del electorado con los representantes; la dificultad para comprender los sistemas de escrutinio, y la pérdida de la perspectiva de lo general a cambio de una exagerada particularización que movilice a la representación política, sin destacar la posible proliferación de coaliciones inestables y minorías que eventualmente conduzcan a una crisis o parálisis política.

c).- La Cámara de Senadores

De acuerdo con el artículo 56 de nuestra Constitución, según su texto original de 1917: “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa”, cada uno de los cuales cuenta con un suplente. Pero en la última reforma de 1996 sobre

la integración a la Cámara de Senadores en donde se incrementó a 128 su número, en donde la mitad, 64 son elegidos por el principio de mayoría relativa, 32 se eligen por el principio de primera minoría, y los 32 restantes son electos por el principio de representación proporcional, mediante un sistema de lista votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Esta reforma obedeció a la necesidad de obtener una pluralidad ideológica y que la cámara fuese pluripartidista.

El texto original de la Constitución del 1917 indicaba que la duración del periodo de los senadores era de cuatro años, pero por reforma constitucional al artículo 56 en 1933, se amplió a seis años. La prohibición de reelección a los propios senadores para el periodo inmediato se estableció en la reforma al artículo 59, aplicada ese mismo año.

Los requisitos para ser senador son exactamente los mismos que para ser diputado, con la única excepción de la edad, pues para este cargo es de 25(veinticinco) años cumplidos para el día de la elección. Cabe señalar que en nuestra historia constitucional, la edad para ser senador era de treinta años, como ocurrió en la Constitución Federal de 1824 y las reformas de 1857 y 1874, cuando se restableció el Senado.

Por cada senador propietario habrá un suplente, el cual sólo podrá entrar en funciones durante las ausencias de aquél en el periodo constitucional para el

que fue elegido. De darse la ausencia de ambos, la Cámara de Senadores deberá convocar a la celebración de una elección extraordinaria a fin de cubrir la vacante correspondiente.

El carácter de la representación de los senadores ha sido también objeto de controversia. Para algunos tratadistas, con fundamento en los orígenes del sistema federal, los senadores representan a las entidades federativas, tanto por las facultades de custodio del pacto federal, que la Constitución reserva al Senado. Para otros, tomando en consideración que la elección por entidad sólo es una referencia territorial establecida convencionalmente y que no existe una relación vinculatoria del tipo de un mandato obligatorio entre las entidades y los senadores, los senadores tienen el mismo carácter de representantes de la nación que los diputados.

3.- Situación actual de los partidos políticos y los legisladores: Condiciones y nuevos retos no resueltos

3.1. Introducción

A continuación se presentarán algunos de los aspectos de la realidad política, electoral y social de nuestro país, de la condición actual del proceso de modernización del Estado Mexicano y del marco teórico-jurídico de los partidos políticos, entendida como una meta programada del gobierno federal mexicano en los últimos años, o bien como una necesidad de lograr el pleno desarrollo de la sociedad mexicana en este siglo XXI.

En los acontecimientos económicos más sobresalientes de las administraciones de Carlos Salinas de Gortari y de Ernesto Zedillo Ponce de León, encontramos la intención de retomar el rumbo del desarrollo económico sostenido, sano y con márgenes manejables de inflación. Estos acontecimientos se mencionan de manera enunciativa y no exhaustiva: *la liberación de la economía; la salida del Estado mexicano de áreas mejor dispuestas para la actividad de la iniciativa privada, y el desmoronamiento del proteccionismo de la industria nacional*, sostenido durante décadas bajo el argumento de que era necesario proteger su desarrollo incipiente, pero en realidad se cobijó excesivamente a una industria obsoleta.

Ésta es una de las premisas en estas líneas, al provocar que las prácticas de las medidas de deliberalización económica alteraron radicalmente la estructura de la dinámica política en México, trastocando los grados de capital político de los distintos grupos de poder y del interés que se tenía en juego en el país, desatando un capitalismo salvaje que aún hoy en día amenaza con destruir algunas de las instituciones jurídicas y sociales. Así, los sindicatos laborales, las organizaciones patronales, la iniciativa privada en general y los capitales extranjeros, todos de una u otra forma vieron alterada su cuota de interés en los asuntos políticos y económicos de México. Algunos vieron afectados sus intereses y disminuida su participación política; otros, vieron abrirse nuevas posibilidades de enriquecimiento. Esta reorganización en la distribución de las cuotas del poder político y económico, implicó, automáticamente una

modificación de la estructura tanto del sistema de partidos como del régimen del financiamiento de los partidos y en las actividades políticas en México.

Es necesario subrayar que los viejos y los nuevos grupos de interés en el país participan en la vida política nacional con un marco jurídico, político y económico, sustancialmente distinto al que existió, sin alteraciones mayores desde 1929, y hasta aproximadamente 1994. Así, algunos de estos grupos intervienen en la política nacional apoyando directa o indirectamente a varios partidos políticos oficialmente registrados. Otros grupos actúan influyendo en la dinámica política mediante presiones y canales dentro del marco de la legalidad, pero otras veces fuera de la ley. Algunos más, se constituyen como organizaciones no gubernamentales, frentes nacionales, etc., y movilizan a la sociedad civil en sectores y regiones limitados del país.

Los datos evidentes de la realidad mexicana en el ámbito político fueron promisorios para la democracia mexicana con la victoria y la toma de posesión del primer gobernador de oposición en México, en 1989. Sin embargo, la posterior dinámica electoral local en el Estado de Michoacán, en esa misma época, dio pie a que la oposición política mexicana de izquierda hablara de una apertura política discrecional y preferencial, lo que originó la toma de alcaldías, y en la década de los noventa la avalancha de triunfos de otras fuerzas políticas que han modificado el mapa electoral en México.

Posteriormente, en 1990, el tan anunciado y esperado intento de renovación del PRI se vio empantanado, y dicho esfuerzo cristalizó únicamente en resultados meramente retóricos y pareció aflorar nuevamente la antigua relación casi simbiótica entre el Estado Mexicano y el PRI. Situación que a final de cuentas, al instituto político que más perjudicó fue al propio PRI, como se puede ver en los resultados de 2000 al perder la Presidencia de la República, cuando el PAN ganó la elección de presidente de la República con Vicente Fox, así como Gubernaturas y Presidencias Municipales, que fueron refrendadas con el triunfo electoral de 2006.

Por otra parte, la inédita nivelación de fuerzas partidistas en la Cámara de Diputados, después de las elecciones de julio de 1988, permitió vigorizar cambios en el régimen jurídico de los procesos electorales en México, puesto que el PRI requeriría del apoyo de una parte de la oposición para poder conjuntar las 2/3 partes del Congreso, necesarias para reformar la propia Constitución Mexicana. La realidad, sin embargo fue otra, y en noviembre de 1989 se concertó una reforma constitucional y electoral que no estableció la plataforma electoral para la construcción de la democracia electoral mexicana plena, como tampoco pudo hacerlo la reforma 1993-1994, con su ciudadanización parcial de los órganos electorales en la cúpula. No fue sino hasta 1996, que México logró consolidar una reforma electoral fundacional de una nueva era de apertura democrática y, finalmente, la reciente reforma electoral en 2007 que se aplicará en la elección del 2009.

3.2. La necesidad de los partidos políticos en México

En México, los partidos políticos son fundamentales, aunque no exclusivamente, y necesarios para canalizar las energías políticas de la ciudadanía; para promover el desarrollo de una verdadera y sólida tradición política democrática; para integrar políticamente al país y para racionalizar y dar cauce al desarrollo social que cuestiona la legitimidad del sistema político y que de no encausarse a través de partidos, se expresaría subversivamente.

En este sentido, ante las alternativas de autocracia, o bien de la partidocracia, parece que sólo esta última garantiza la estabilidad política necesaria para poder sostener un desarrollo económico prolongado y lograr una distribución de la riqueza más equitativa. Estas ideas son las que sustentó el titular del Poder Ejecutivo Federal en su iniciativa de adición al artículo 41 de la Carta Magna de 4 de octubre de 1977.

3.3. Las desventajas de una partidocracia desbocada en México

Es una verdad indiscutible que los partidos políticos son necesarios para el funcionamiento armónico de los sistemas políticos y electorales contemporáneos debido a razones técnicas propias de la operatividad de los sistemas representativos, constitucionales y de financiamiento de las actividades políticas democráticas. Ahora bien, por otro lado, no obstante esta necesidad ineludible de los partidos, debemos resaltar que la existencia y la consolidación de una partidocracia desbocada es una patología política que

también debe ser evitada, so pena de dejar en manos de algunas élites dirigentes de los partidos políticos el destino de la Nación, sobre todo en aquellas, que como es el caso de México, carecen aún de una sociedad civil altamente concientizada e informada en materia política que supervise y controle a las citadas élites.

En México, las últimas dos grandes reformas en materia electoral mostraron una respuesta clara y correcta a la corriente legislativa que busca construir controles y establecer límites respecto a la holgura y benevolencia legislativa patentizadas sin interrupción hacia los partidos políticos mexicanos desde 1963, con la creación de los llamados “diputados de partido”, pasando por la constitucionalización integral de los partidos políticos en 1977, la creación de sistemas de financiamiento público integral de los partidos en 1987, la Reforma Electoral de 1989-1990 y la última de 2007.

En la Reforma Electoral de 1993-1994, se modificó el artículo 41, y con ello se logró que después de décadas de mantener una estructura organizacional electoral que privilegiaba a los partidos políticos y que contribuía marcadamente a la existencia de una acentuada partidocracia en el sistema representativo mexicano, los partidos políticos conservaron su voz en el Consejo General del IFE, pero perdieron su voto en el mismo. Esta misma tendencia se profundizó con la ciudadanización de dicho Consejo mediante la Reforma Política de 1996.

3.4. Los candidatos a legisladores por los partidos políticos

Una de las tareas más importantes de los partidos políticos contemporáneos es la selección de hombres y mujeres con cualidades de líderes que puedan desempeñar eficiente y honestamente los papeles de representación política en el Poder Legislativo.

El sistema electoral del país, así como la legislación constitucional y ordinaria electoral, la plataforma política de cada partido, y las reglas y costumbres no escritas del sistema político influyen en el reclutamiento de candidatos políticos. De esta manera, cuando las contiendas electorales se llevan a cabo en distritos electorales uninominales mediante un sistema electoral de mayoría, los partidos políticos pueden verse influidos para escoger candidatos centristas, mientras que bajo un sistema electoral de representación proporcional se promueve que los partidos políticos ofrezcan la nominación a un abanico más diverso y amplio de candidatos, en caso de que las características del electorado hagan que esto resulte una estrategia aparentemente útil.

Cabe resaltar bajo esta premisa que en México, por ejemplo, el PRI en los procesos electorales previos a la pérdida de distintas diputaciones por mayoría calificada en la Cámara Baja y a la pérdida de la Presidencia de la República en 2000, colocaba como cartas electorales más fuertes en las candidaturas a diputaciones plurinominales, con el fin de evitarles el desgaste que significaría la realización de una campaña, y asegurar su presencia en el foro legislativo.

Vale recordar que en los dos comicios de recuperación transitoria del PRI, en 1991 y en 1994, en el que también utilizaron esta estrategia de protección y desgaste mínimo de sus cuadros de lujo, permitió que los candidatos plurinominales registrados en los primeros lugares de las listas regionales tuvieran su lugar asegurado en la legislatura elegida.

Ante esta forma de elegir a un legislador plurinomial, México requiere una reforma en este rubro de los sistemas, tanto políticos como de partidos, es decir, especificar los mecanismos para la selección interna de los candidatos de los partidos políticos a los diversos cargos de su dirigencia nacional, estatal y municipal o a los puestos de representación popular que existen en el país. Resulta claro que en el pasado y en el presente la selección de los mejores hombres de México no siempre ha dado como resultado el escoger a estas personas sino de aquellos que disponen de mayores fuentes de financiamiento tanto legales, como otras de naturaleza cuestionable. De ahí la necesidad de establecer sistemas de selección interna que permitan, en lo posible, desechar a los candidatos frívolos, desarraigados, deshonestos o incompetentes. Un lujo que nuestro país no puede darse.

3.5. Integración del Poder Legislativo en México

Los ciudadanos intervienen en la vida política del Estado mexicano a través del ejercicio de sus derechos políticos, es decir, el derecho de voto activo para elegir a los representantes populares y el derecho de voto pasivo: ser electo

para ocupar un cargo de representación popular, con excepción de aquellos ciudadanos mexicanos que hayan adquirido la nacionalidad por naturalización, que ninguno de sus padres sea mexicano y aquellos que no cumplan con la edad requerida para ocupar el cargo, según lo prevén los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución.

A través de las elecciones los ciudadanos eligen a los integrantes del Congreso, éstos últimos serán representantes de la Nación. Esto es lo que la doctrina ha denominado como mandato representativo.

3.6. De la Cámara de Diputados

La Cámara de Diputados se integra por 500 diputados, de los cuales 300 son uninominales, elegidos mediante el sistema de mayoría relativa y 200 plurinominales, electos por representación proporcional.

En cuanto a los diputados de mayoría relativa, el territorio de la República se divide en 300 distritos electorales. El candidato de cada partido político, que una vez terminada su campaña y hecha la elección obtenga el mayor número de votos en su distrito le corresponderá la curul en la Cámara de Diputados.

Los diputados de representación proporcional se distribuyen entre cinco circunscripciones electorales plurinominales que determina el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El principal requisito para que los

partidos políticos tuvieron derecho a que se les asignara un determinado escaño era obtener cuando menos el 1.5 de la votación total; sin embargo, con la reforma de 1996, es necesario obtener cuando menos el 2% de la votación total.

Los candidatos a diputados por el principio de representación proporcional no hacen una campaña propia, sino que simplemente cada partido político incluye a determinadas personas en una lista que es publicada en los periódicos de circulación nacional y, dependiendo del número de curules asignadas por mayoría relativa y a la votación total que obtenga el partido, podrá tener o no una curul.

A pesar de que los diputados en general son representantes de la Nación, se ha considerado que los plurinominales representan a su vez a los partidos políticos. Pero cada vez resulta cuestionable la primera parte de esta afirmación, al preguntarnos a qué intereses representan los diputados, si a los de partido o a los nacionales. Aunque pudiese ser congruente la reforma constitucional al introducir la figura de los plurinominales, al pensar que el voto de los electores no tiene debida representación porque su candidato perdió y consecuentemente su voto se fue al parecer al vacío. De allí que se piense que este voto puede originar la creación del diputado de manera proporcional.

3.7. De la Cámara de Senadores

Originalmente, desde 1917 hasta 1993, la Cámara de Senadores en México se encontraba integrada por dos representantes por cada Estado de la Federación y el Distrito Federal. La composición total de esta Cámara no ha sido la misma, debido a que el número ha variado de acuerdo a la modificación de las partes integrantes de la federación; por ejemplo, en 1949 por 58 senadores, en 1952 por 60, y en 1976 por 64.

La reforma de 1993 al artículo 56 constitucional, estableció que la integración de esta Cámara sería de cuatro senadores por cada Estado y el Distrito Federal, de los cuales tres serían electos por el principio de mayoría relativa y uno se asignaría a la primera minoría, cuya duración en el cargo también se modificó a seis años. Sin embargo, en agosto de 1996 se volvió a reformar el artículo 56 para establecer que a cada Estado y al Distrito Federal le corresponderán dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría y los treinta y dos restantes serían elegidos por el principio de representación proporcional, a través de listas votadas en una sola circunscripción nacional, dando un total de 128 senadores. A partir del año 2000 se aplica esta misma reforma y la duración del cargo de senador será de seis años.

La reforma constitucional que introduce a los senadores en el esquema de representación proporcional tuvo como objeto el obtener una pluralidad ideológica en la Cámara de Senadores.

La reforma de 1996, en cierta forma rompe con la representación por parte de las Entidades Federativas, pero favorece la presencia de los partidos políticos minoritarios y disminuye la sobrerepresentación del partido mayoritario.

4.- Situación de los legisladores plurinominales en México

Tal como se hizo mención sobre el origen y nacimiento de los legisladores plurinominales en México, en las 2 últimas elecciones se cuestiona su aplicación respecto de los congresistas de representación plurinomial.

En la actualidad, la mayor parte de los ciudadanos no se sienten representados por las instituciones legislativas ni por sus representados. La percepción de que los representantes no representan, tiene que ver con la pobre evaluación que la mayoría de los ciudadanos hacen del trabajo de los legisladores.

Se discute si la representación debe ser en función de los deseos y opiniones de los ciudadanos o de que los representantes realizan su función, en lo que está en el interés de los representados.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos, cuál es la percepción de los ciudadanos respecto de los legisladores mexicanos sobre la forma en que debe actuar un representante, es decir, sobre cuál es la idea de representación, por mandato o por delegación.

En los últimos años, las diferentes encuestas realizadas por instituciones públicas o privadas acerca de la percepción ciudadana sobre la representación legislativa en México, éstas han mostrado una opinión dividida respecto del grado de eficacia política de los ciudadanos que tienen que ver con las decisiones que se toman en el Congreso de la Unión.

El comportamiento de los diputados y senadores de todos los partidos en México, votan conforme a los lineamientos de sus partidos políticos. No obstante el creciente ingreso de partidos de oposición al Congreso, los efectos de la transición política a partir de 2000 y la cohesión o coaliciones de los partidos, son factores que han posiblemente modificado la disciplina partidista. También es cierto que en la última Legislatura las votaciones en las cámaras se modificaron al no obedecer a los intereses partidistas de los legisladores, y en algunos casos, el legislador renuncia al partido que pertenecía y se declara Diputado Independiente. Esto puede cobrar una nueva forma de ver la representación política en México.

Se ve que en los últimos años, los legisladores están empezando a preocuparse por las tareas de representación, y esto puede generar un intento de responder a las demandas e intereses del electorado.

Bibliografía

- Arteaga Nava, Elisur; Derecho Constitucional; Editorial Oxford; México.
- Burgoa O., Ignacio; Derecho Constitucional; Ed. Porrúa; México.
- Carbonell, Miguel; Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del derecho en México; UNAM; México.
- Carpizo, Jorge; Estudios constitucionales; Ed. Porrúa; México.
- De la Madrid Hurtado, Miguel; Estudios de Derecho Constitucional; Comité Ejecutivo Nacional PRI; Ed. Porrúa; México.
- Garza García, César Carlos; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Mac Graw Hill; México.
- Huerta Ochoa, Carla; Mecanismos Constitucionales para el Control Político; Universidad Nacional Autónoma de México; México.
- Instituto Federal Electoral; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; México.
- Lanz Duret, Miguel; Derecho constitucional Mexicano; Cia. Editorial Continental; México.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía; El Congreso de la Unión; Universidad Nacional Autónoma de México; México.
- Rabasa, Emilio O., Historia de las Constituciones Mexicanas; UNAM, México.
- Schmill, Ulises, El Sistema de la Constitución Mexicana, México, Textos Universitarios, 1971.
- Soberanes Fernández, José Luis, Una aproximación a la historia del Sistema Jurídico Mexicano; Fondo de Cultura Económica, México.
- Tena Ramírez; Derecho Constitucional; Ed. Porrúa; México.
- Valadés, Diego; Constitución y Política; UNAM; México.
- Zippelius, Reinhold, Teoría general del Estado, traducción de Héctor Fix Fierro, México, UNAM, 1985.