

El sistema electoral mixto en las entidades federativas

Karolina M. Gilas

Mikaela Christiansson

Verónica Méndez Pacheco

Rafael Caballero Álvarez y

Ángel M. Sebastián Barajas*

Introducción

El sistema electoral es el conjunto de reglas que establece cómo convertir votos en escaños.¹ Es un elemento central de toda democracia, ya que afecta directamente la representatividad, la gobernabilidad, el nivel de pluralismo e, incluso, la rendición de cuentas. El diseño de los sistemas electorales refleja entonces las prioridades del sistema político; por ejemplo, favorecer la representatividad, generar mayorías o reducir el número efectivo de partidos. Las normas pueden definirse también para favorecer a ciertos grupos o perjudicar a otros. Ya Sartori señalaba que las reglas electorales son los instrumentos específicos de la política más manipulables (Sartori 1986, 273). De ahí que, incluso ante el mismo resultado, y dependiendo del diseño del sistema electoral y del procedimiento de asignación específico, la integración de los órganos de representación varíe drásticamente.

En México, el sistema electoral federal está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es un arreglo mixto que combina los principios de mayoría relativa (MR) y de represen-

* Los autores son profesores-investigadores en la Escuela Judicial Electoral del TEPJE.

¹ Este capítulo es una versión actualizada, hasta noviembre de 2018, del capítulo del mismo título publicado por Ugalde y Hernández (2017).

tación proporcional (RP); fue introducido por reformas consecutivas no para construir un sistema de representación democrática, sino como instrumento para mantener el régimen de partido hegemónico y un particular equilibrio en el cual se permitía la existencia de la oposición, pero sin llegar a ser un verdadero desafío al sistema (Crespo 2004; Lujambio 2000). El primer antecedente del sistema mixto en el ámbito federal es la figura de los “diputados de partido”, introducidos en 1963: se otorgaban hasta veinte escaños a cada partido minoritario. Con la reforma electoral de 1977 se crearon cien escaños plurinominales en la Cámara de Diputados, número que se incrementó a doscientos con la reforma de 1988.

Ese número de escaños de RP no ha cambiado desde entonces, pero se han creado reglas para limitar la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y para introducir el sistema electoral mixto en el orden local. Sin embargo, las entidades federativas gozan de amplio margen de libertad para regular sus sistemas electorales. Aunque la reforma de 2014 limitó esa libertad —en un intento por homologar los arreglos electorales de las entidades federativas—, sigue habiendo diferencias importantes. Este capítulo busca explicar esa gran variedad.

El texto se divide en cinco secciones: la primera describe la evolución histórica de los sistemas electorales en las entidades federativas; la segunda estudia el impacto de la reforma electoral de 2014 en esos sistemas; la tercera clasifica y agrupa los sistemas electorales según las similitudes en sus procedimientos de asignación de los escaños de representación proporcional (RP); la cuarta examina los factores que determinan la proporcionalidad de los sistemas electorales en las entidades federativas y; la quinta compara las regulaciones introducidas en algunas entidades que permiten usar los escaños de RP para fortalecer la representación política de grupos tradicionalmente subrepresentados (mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad).

Desarrollo histórico de los sistemas electorales locales

Los sistemas electorales estatales han evolucionado de manera entrelazada entre lo que establece la norma federal y la libertad legislati-

va de cada entidad, por lo que han surgido diferencias pronunciadas. Conviene recordar que fue hasta 1996 cuando se estableció la representación proporcional como principio obligatorio para integrar los congresos locales. El entonces nuevo texto del artículo 116 constitucional obligó a las entidades federativas a adecuar sus sistemas electorales a fin de incluir “diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional”, dando libertad para establecer las reglas específicas de elección y asignación. Ante tal exigencia, se presentaron varias acciones de inconstitucionalidad en contra de las reglas electorales de las entidades federativas, incluyendo las relacionadas con la representación proporcional. Tras revisar los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció algunas reglas generales para organizar la aplicación del principio de representación proporcional.²

Las legislaturas locales y las autoridades electorales interpretaron la jurisprudencia con bastante amplitud. De ahí que se diseñaran sistemas tan distintos en temas centrales —umbrales, proporción de escaños de RP frente a mayoría relativa (MR), rangos muy amplios para los límites de sobrerrepresentación (Gilas y Medina 2012)—.³

Por ejemplo, hubo gran variedad de fórmulas de distribución de escaños de representación proporcional. Algunas entidades (Oaxaca, el entonces Distrito Federal y Chiapas, entre otras) emplearon la cuota de Hare —como en el congreso federal—; otras optaron por porcentaje mínimo (Coahuila), asignación por rondas (Chihuahua) o un pro-

² 1) Condicionar el registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale; 2) establecer un porcentaje mínimo de la votación estatal para la asignación de diputados; 3) asignar diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido, de acuerdo con su votación; 4) precisar el orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes; 5) el tope máximo de diputados que puede alcanzar un partido por ambos principios debe ser igual al número de distritos electorales; 6) establecer un límite a la sobrerrepresentación; 7) elaborar reglas para asignar diputados conforme a los resultados electorales (Acción de Inconstitucionalidad 6/96; Jurisprudencia P./J. 69/98).

³ Para darse una idea, considérense los siguientes intervalos: para la proporción de escaños de RP, de un mínimo de 23.8% (Baja California Sur) hasta 48.7% (Jalisco); para el umbral mínimo de representación, desde 1.5% (Tamaulipas, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit y Estado de México) hasta 4% (Baja California); para el umbral de sobrerrepresentación, desde 3% (entonces Distrito Federal) hasta 16% (Quintana Roo y Oaxaca).

cedimiento que toma en cuenta los escaños de MR para lograr mayor proporcionalidad (Baja California). Las diferencias aparecieron también en aspectos muy técnicos de los procedimientos de asignación, como la votación base para calcular el límite de sobrerrepresentación o el cociente.

Los sistemas electorales locales a partir de la reforma de 2014

La reforma electoral de 2014 constituyó el primer intento legislativo por disminuir la complejidad de los sistemas electorales locales, al unificar sus procedimientos de asignación bajo reglas comunes;⁴ sin embargo, quedan en pie sólo las normas de sobre y subrepresentación.⁵ La Suprema Corte declaró inconstitucional la obligación de asignar escaños de manera directa, al estimar que la legislación general en la materia no está autorizada para determinar algún aspecto de ese procedimiento, por ser competencia de las legislaturas locales (Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014). Aun así, la mayoría de los estados incorporó en sus leyes electorales la asignación directa por porcentaje mínimo, como se explica más adelante.

Sobre los límites constitucionales de representación, se observan algunos criterios generales en las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, relativas a la asignación de diputados locales de representación proporcional en el periodo de 2015 a 2018. Primer criterio: tanto la SCJN como el TEPJF coinciden en que los límites de representación deben calcularse a partir de una votación depurada que exclusivamente contemple los votos de los partidos políticos que tienen derecho a par-

⁴ Límite de sobrerrepresentación y de subrepresentación de 8% (Constitución, artículo 116, fracción II); asignación de un escaño a cada partido que obtenga por lo menos 3% de los votos (Ley General de Partidos Políticos, artículo 9, fracciones I y II, inciso c; Legipe, artículo 28.2, incisos a y b).

⁵ Cuando en el texto se lea “representación”, va implícito que se habla siempre tanto de sobrerrepresentación como de subrepresentación (salvo indicación en contrario). Se procede así para evitar el uso extenuante de los términos.

ticipar en la asignación de diputaciones de RP, excluyendo los votos nulos, votos para candidatos no registrados y votos para candidaturas independientes (Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas; SUP-REC-741/2015 y acumulados; SUP-REC-986/2018 y acumulados, entre otros). La Sala Superior ha agregado a este criterio que si, en el caso concreto, existen partidos que no alcanzaron el umbral, pero que tienen escaños de MR, su votación debe incluirse también para garantizar la efectividad del principio de RP (Tesis XXIII/2016; SUP-REC-986/2018 y acumulados, entre otros).

Segundo principio: no hay excepción alguna a los límites constitucionales de sobrerrepresentación. Por ejemplo, aunque en varios estados la ley establece que, sin importar sus triunfos en distritos uninominales, todos los partidos que alcanzan el umbral tienen derecho a un escaño de asignación directa, el TEPJF ha determinado que si un partido alcanza su límite de sobrerrepresentación por sus triunfos en distritos uninominales no puede recibir ningún escaño adicional por RP (SUP-REC-724/2015 y acumulados; SUP-REC-1090/2018 y acumulados; SUP-REC-1320/2018 y acumulados).

Tercero: en los casos de sobre o subrepresentación fuera de los límites constitucionales, el TEPJF ha señalado que se debe realizar solamente el ajuste mínimo necesario para subsanar la irregularidad, sin arreglos adicionales para minimizar la representación excesiva (SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados; SUP-REC-1102/2018 y acumulados; SUP-REC-1176/2018 y acumulados; SUP-REC-1629/2018 y acumulados; SUP-REC-1755/2018 y acumulados).⁶

Finalmente, en el caso que la normatividad local no establece cómo ajustar situaciones de subrepresentación fuera del límite constitucional, la integración actual de la Sala Superior ha determinado que, cuando es posible, la compensación debe realizarse utilizando los es-

⁶ La única excepción en ese sentido es la asignación de diputaciones de RP en Ciudad de México en 2015, en cuyo caso el Tribunal determinó que el principio de representación pura entonces establecido en la legislación local implicaba que se debían hacer ajustes adicionales para guardar el mayor equilibrio posible entre sobre y subrepresentación (SUP-REC-666/2015 y acumulados). Sin embargo, la normatividad local actualmente vigente no prevé este principio y, en 2018, el TEPJF determinó que el sistema electoral mixto de Ciudad de México no tiene como objetivo la proporcionalidad pura (SUP-REC-1176/2018).

caños de cociente y resto mayor, ya que el descuento de los escaños de asignación directa puede afectar el principio de pluralismo político (SUP-REC-1320/2018 y acumulados).

Ya que la reforma electoral de 2014 se ocupó sólo de los límites de representación de los sistemas electorales locales, las entidades federativas conservaron amplia libertad para configurar sus sistemas electorales, lo que mantuvo la diversidad. Sin embargo, es importante reconocer que esos arreglos comparten ciertas características básicas. En primer lugar, todos son sistemas mixtos ya que emplean, para la elección de un solo órgano y de manera traslapada, dos principios electivos. Segundo, la vía dominante generalmente es la mayoritaria.⁷ Tercero, conforme a la tipología ya clásica de Shugart y Wattenberg (2001), los sistemas empleados en México son mixtos mayoritarios (paralelos). Esto, ya que no existe vinculación entre ambas vías electivas, por lo que los escaños de RP no tienen función compensatoria por la desproporcionalidad generada en la vía mayoritaria.⁸ Por las características segunda y tercera, los sistemas electorales del país tienen un sesgo mayoritario importante, como se verá más adelante.

Clasificación de los sistemas electorales locales después de la reforma de 2014

Pese a la gran variedad de sus sistemas electorales, es posible identificar entidades con procedimientos similares para asignar los escaños de RP. Esto es así, sobre todo, porque antes de que la SCJN declarara inconstitucional la obligación de establecer la asignación directa como primer paso al atribuir los escaños de RP, muchos estados ya habían incorporado ese procedimiento en sus constituciones y/o en sus leyes

⁷ La Suprema Corte originalmente obligaba a los congresos locales a mantener la proporción 60-40 entre las curules de vía uninominal y plurinominal. Sin embargo, en años recientes la Corte ha determinado que el legislador no tiene que respetar esta proporción, siempre y cuando no se haga nugatorio ninguno de los principios de mayoría relativa o de representación proporcional (Acción de Inconstitucionalidad 15/2017).

⁸ La única excepción es Baja California, donde se usa la expectativa máxima para asignar los escaños de RP.

electorales. Ello favoreció la homogenización de los sistemas electorales, ya que, a partir de la libertad de configuración legislativa reconocida por la Corte, la mayoría de las entidades optó por adoptar el modelo de asignación directa, aunque algunas la han eliminado en los últimos años⁹ (hoy, veinticuatro estados emplean esa fórmula).

Esa estandarización y la inclusión obligatoria de límites de sobre y subrepresentación de 8% —ambas, producto de la reforma de 2014— volvieron clave tres variables para organizar los sistemas electorales estatales: 1) si el procedimiento de asignación incluye, como primer paso, la asignación directa; 2) los momentos del procedimiento de asignación cuando se comprueban los límites de representación (la comprobación puede hacerse en cada paso del procedimiento de asignación o al inicio y al final del mismo);¹⁰ y 3) el método para ajustar la asignación y así cumplir con los límites de representación, en caso de ser necesario.¹¹

Cabe señalar que si una ley electoral local omite establecer cuándo comprobar los límites de representación, el Tribunal ha determinado de manera consistente que esa verificación debe realizarse por pasos.¹² En el caso de una omisión para establecer el procedimiento de ajuste, se debe proceder a un ajuste simple (SUP-REC-741/2015 y acumulados; SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados; SUP-REC-841/2015 y acumulados).

⁹ Esto es el caso de Ciudad de México, Michoacán y Quintana Roo.

¹⁰ Durante los procesos electorales 2017-2018, la Sala Superior determinó que incluso en las entidades federativas en las que la legislación electoral señala que la verificación debe realizarse al final de la asignación, es necesario hacer una verificación al inicio también para garantizar la economía procedimental, así como para no distorsionar la relación votación-escaños de los partidos que tienen derecho a participar en la asignación (SUP-REC-1317/2018 y acumulados; SUP-REC-941/2018 y acumulados).

¹¹ El ajuste puede hacerse: i) quitando los escaños necesarios a un partido sobrerrepresentado para asignárselos directamente al más subrepresentado y viceversa (ajuste simple); ii) reiniciando el procedimiento para asignar de nuevo todos los escaños (reinicio). Aunque algunas leyes electorales locales señalan que deben reasignarse sólo los escaños excedentes mediante un cociente ajustado (reajuste), la Sala Superior ha determinado que este método distorsiona el procedimiento de asignación, motivo por el cual procede reiniciar la asignación (SUP-REC-1041/2018 y acumulados).

¹² Por ejemplo, al resolver sobre la asignación de diputaciones de RP en Baja California Sur, la Sala Superior señaló: “con independencia de las normas que dan contenido y desarrollo al principio de representación proporcional en el congreso local, lo cierto es que las reglas de orden constitucional que imponen límites a la sobre y subrepresentación deben ser observadas en todo momento” (SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados).

Así, los sistemas electorales estatales pueden agruparse en dos familias —asignación directa (AD) y cociente— y ocho grupos. Cuando la legislación no especifica alguna parte del procedimiento de asignación, se aplican los criterios de la Sala Superior para permitir la agrupación de los sistemas (tabla 1).

Tabla 1. Sistemas electorales en las entidades federativas

Familia	Modelos	Comprobación	Ajuste	Integrantes
AD	AD, cociente, RM	Por pasos	Simple	Aguascalientes Baja California Sur Coahuila Colima Morelos Nuevo León Querétaro Sonora Yucatán
		Al inicio y al final	Simple	Jalisco Puebla Tamaulipas
		Al inicio y al final	Reinicio	Campeche Chiapas Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Nayarit San Luis Potosí Sinaloa Tabasco
	AD, expectativa, RM	Por pasos	Simple	Baja California
	AD, rondas	Por pasos	Simple	Chihuahua
	Cociente	Cociente, RM	Por pasos	Simple
		Al inicio y al final	Simple	Zacatecas
		Al inicio y al final	Reinicio	Ciudad de México Durango Oaxaca Quintana Roo Veracruz

Fuente: Elaboración propia, datos a noviembre de 2018.

RM = Restos mayores.

Actualmente, veinticuatro estados pertenecen a la familia de asignación directa (AD), es decir, para repartir los escaños de RP aplican como primer paso la asignación directa de un escaño a cada partido que llega al umbral, empezando por el más votado.¹³ Cabe señalar que, en Jalisco, el primer paso consiste en asignar los escaños necesarios al partido más votado, para que alcance el límite constitucional de sobre-representación. Los escaños restantes se distribuyen entre los demás partidos con derecho a participar en el reparto. Sin embargo, durante el proceso electoral 2014-2015, la Sala Superior decidió dejar sin aplicación esa parte del procedimiento de asignación por considerarla desproporcional (SUP-REC-841/2015 y acumulados). Lo mismo ocurrió en 2018, cuando el Tribunal local de Jalisco determinó que era necesario inaplicar tal disposición para no atentar contra el pluralismo político (JIN-070/2018 y acumulados), decisión que no fue materia de impugnación ante el TEPJF.

El siguiente paso es, casi siempre, usar la asignación por cociente y, de quedar escaños disponibles, distribuirlos por resto mayor (RM). Las excepciones son Baja California y Chihuahua.¹⁴

En la familia de asignación directa, las entidades federativas con métodos de asignación directa, cociente y resto mayor se dividen a su vez en tres grupos según sus procedimientos de comprobación y ajuste de los límites constitucionales de representación, con lo que la familia suma cinco grupos.

En la segunda familia (ocho estados), la distribución de escaños de RP se realiza por cociente y, si quedaran escaños, por resto mayor. Hay tres variantes de este modelo, de acuerdo con el momento en el que se

¹³ En Nuevo León se otorga un escaño a cada partido que haya obtenido 3% de la votación válida y dos escaños a los partidos que alcancen 6% de esa votación.

¹⁴ En Baja California, en vez de aplicar el cociente, se calcula el número de escaños esperado de cada partido a partir de su porcentaje de votación y del número de escaños en el congreso local, que se compara con el número de escaños que tiene cada partido por MR y asignación directa. En Chihuahua, la asignación se realiza por rondas, otorgando escaños a los partidos que hayan alcanzado 3% de la votación válida emitida; después, a los que hayan logrado 5%, luego 10% y, si quedasen escaños, 20% de la votación. Por consiguiente, el procedimiento consiste en rondas de asignación directa.

comprueban los límites de representación y el método que se usa para realizar algún ajuste.¹⁵

Es cierto que la tipología propuesta no captura toda la variedad existente; otros factores característicos de cada sistema electoral influyen en su funcionamiento y proporcionalidad. Por ejemplo, el tamaño de la asamblea condiciona la viabilidad del sistema en su conjunto, ya que, en los congresos pequeños, la cantidad de escaños a distribuir pudiera ser insuficiente para llevar a todos los partidos dentro de los mínimos constitucionales, respetando al mismo tiempo el procedimiento de asignación directa.¹⁶ En el mismo escenario, cada escaño corresponde a un porcentaje de votos mayor en comparación con un congreso más grande, por lo que es más difícil asignar escaños proporcionalmente. Otra variable importante es la proporción entre los escaños de RP y MR. Los estados nunca cumplieron completamente con la obligación de mantener la proporción 60-40 entre ambas vías y, desde que la SCJN flexibilizó su criterio al respecto, hay incluso más variación en esta proporción. Lo que es una constante es que a menor número de escaños de RP es más difícil realizar la asignación conforme con los límites constitucionales y lograr una integración proporcional.

Además, hay variaciones técnicas que permiten identificar diferencias entre los procedimientos de asignación aparentemente similares. Estas incluyen el umbral (porcentaje de la votación) que se requiere para tener derecho a participar en la asignación de RP, cómo se calculan las distintas votaciones que se usan para la asignación y qué votación se emplea para cada paso de la asignación. Sin embargo, aunque estas variaciones siguen existiendo en las legislaciones electorales locales, en los

¹⁵ En Zacatecas, por ejemplo, la comprobación de subrepresentación se hace antes de iniciar el procedimiento; al finalizarlo, se verifican ambos límites de representación. La legislación del estado preveía como primer paso asignar directamente el número máximo permitido de escaños al partido más votado, pero la regla fue declarada inconstitucional por la scjn antes de las elecciones locales de 2016. Se esgrimieron dos argumentos: distorsionar la proporcionalidad que debe haber entre el número de votos obtenido y la representatividad al interior del órgano legislativo, y favorecer sin justificación al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida (Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015). El estado se vio obligado a modificar su ley electoral.

¹⁶ En casos de este tipo, la actual integración de la Sala Superior del TEPJF ha determinado que debe prevalecer la asignación directa como garantía del pluralismo político sobre los límites de representación (SUP-REC-1320/2018 y acumulados), criterio opuesto al sostenido por la integración anterior de esta Sala (SUP-REC-936/2014 y acumulados).

últimos años la SCJN y el TEPJF han realizado interpretaciones que tienden a homogenizarlas. Han determinado que para verificar el umbral deben contemplarse todos los votos válidos, mientras que para la asignación únicamente deben ser tomados en cuenta los votos de los partidos políticos con derecho a participar en la misma. Asimismo, si un sistema electoral local prevé la asignación directa, los votos utilizados en este paso deben descontarse antes de realizar la asignación por cociente y resto mayor (Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas; SUP-REC-1317/2018 y acumulados; SUP-REC-1629/2018 y acumulados).

Proporcionalidad de los sistemas electorales locales

Todos los sistemas electorales favorecen sistemáticamente a los partidos grandes, lo que lleva a su sobrerrepresentación y a la subrepresentación del resto. La explicación es que cualquier arreglo genera resultados desproporcionales, reduce el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación al de partidos electorales, y da mayoría legislativa a partidos que no recibieron el respaldo mayoritario de los votantes (Lijphart 2001, 165-7). Según Lijphart, esas tres tendencias son mucho más fuertes en los sistemas de mayoría que en los de representación proporcional. De ahí que la Constitución federal obligue a los estados a tener sistemas electorales mixtos: se busca encontrar un equilibrio entre construir mayorías capaces de gobernar y reflejar las preferencias del electorado.

Recuérdese que uno de los objetivos de la reforma de 2014 fue homologar los procedimientos de asignación para integrar los congresos locales, aplicando los límites de representación (superior e inferior) de 8%; se quería minimizar la desproporcionalidad en la composición de esos órganos. Sin embargo, ya que las entidades federativas mantuvieron libertad para configurar sus sistemas electorales, dentro de los límites establecidos por la Constitución federal, hay una variedad considerable de procedimientos de asignación. La tipología arriba presentada establece ocho grupos de procedimientos; al interior de cada uno, la variación es importante, lo mismo, en consecuencia, que la proporcionalidad de cada sistema.

Para comparar la proporcionalidad de los sistemas estatales, se realizó una asignación hipotética de cada entidad según los procedimientos específicos establecidos en la legislación correspondiente y los criterios del TEPJF. El ejercicio se realizó usando los mismos resultados electorales —número de partidos y su votación— y la misma distribución porcentual de los triunfos de MR, ya que el número de distritos por ese principio depende del estado (los resultados electorales utilizados pueden consultarse en Gilas *et al.* 2016, anexo 1). Al controlar el impacto de los resultados electorales y de las diferencias derivadas de los sistemas de partidos y coyuntura política, este ejercicio hipotético permite analizar el impacto de las fórmulas electorales y otras variables relevantes.

Para medir la proporcionalidad de cada sistema electoral se usó el Índice de Gallagher, que expresa la relación entre el porcentaje de votos obtenido y la proporción de escaños distribuidos entre las fuerzas políticas en competencia.¹⁷ El valor del índice va de cero a cien; obtener un valor bajo (más cercano al cero) supone una mayor proporcionalidad y, en consecuencia, un valor más cercano al cien implica una mayor desproporcionalidad.

La tabla 2 presenta el índice de proporcionalidad para cada estado en orden ascendente, de las asignaciones más proporcionales a las más desproporcionales. Es de destacar que la proporcionalidad de los sistemas electorales locales ha cambiado desde la primera versión de esta investigación (marzo de 2016 a noviembre de 2018). A partir de las reformas legislativas, pero sobre todo como resultado de las interpretaciones de la SCJN y el TEPJF, entre otras, sobre la votación utilizada para cada paso de la asignación y el método de comprobación y ajuste de los límites de representación, por lo que los sistemas electorales se han vuelto más proporcionales: el promedio del índice de proporcionalidad de las 32 entidades federativas era 7.02 en 2016 (Gilas *et al.* 2017, 68-9), mientras que hasta noviembre de 2018 es 6.28.

¹⁷ El índice es producto de la sumatoria del cuadrado de la diferencia del porcentaje de escaños menos el porcentaje de votos que obtuvo cada partido (en valores absolutos), dividida entre dos, para después calcular la raíz cuadrada de ese valor. Ello según la siguiente fórmula:

$$\text{Proporcionalidad} = \sqrt{\frac{\sum(\% \text{ de escaños} - \% \text{ de votos})^2}{2}} = \sqrt{\frac{\sum(\text{diferencia})^2}{2}}$$

En la tabla aparecen también otras variables relevantes: número de escaños de los cuerpos legislativos, porcentaje de escaños de RP, si el procedimiento empieza por asignación directa (AD), si la comprobación se hace por pasos o al inicio y al final, y si se hace un ajuste simple o se reinicia el procedimiento en caso de detectar partidos sobrerrepresentados o subrepresentados.

Tabla 2. Proporcionalidad en las entidades federativas

Congreso	Proporcionalidad	Escaños	Escaños RP (%)	AD	Comprobación	Ajuste
Zacatecas	4.21	30	40.0%	No	Al inicio y al final	Simple
Morelos	4.49	20	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Tamaulipas	4.57	36	38.9%	Sí	Al inicio y al final	Simple
San Luis Potosí	4.91	27	44.4%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Jalisco	5.07	38	47.4%	Sí	Al inicio y al final	Simple
Hidalgo	5.29	30	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Nayarit	5.29	30	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Puebla	5.34	41	36.6%	Sí	Al inicio y al final	Simple
Nuevo León	5.56	42	38.1%	Sí	Por pasos	Simple
Oaxaca	5.76	42	40.5%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Veracruz	5.93	50	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Querétaro	5.96	25	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Colima	5.96	25	36.0%	Sí	Por pasos	Simple
Coahuila	5.96	25	36.0%	Sí	Por pasos	Simple
Guanajuato	6.01	36	38.9%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Ciudad de México	6.02	66	50.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Tabasco	6.24	35	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Campeche	6.24	35	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Quintana Roo	6.30	25	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Durango	6.30	25	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Tlaxcala	6.30	25	40.0%	No	Por pasos	Simple
Chiapas	6.34	40	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Michoacán	6.34	40	40.0%	No	Por pasos	Simple

Continuación

Congreso	Proporcionalidad	Escaños	Escaños RP (%)	AD	Comprobación	Ajuste
Guerrero	6.41	46	39.1%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Estado de México	6.59	75	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Sonora	7.13	33	36.4%	Sí	Por pasos	Simple
Sinaloa	7.36	40	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Aguascalientes	7.49	27	33.3%	Sí	Por pasos	Simple
Yucatán	7.65	25	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Chihuahua	7.95	33	33.3%	Sí	Por pasos	Simple
Baja California	8.83	25	32.0%	Sí	Por pasos	Simple
Baja California Sur	11.23	21	23.8%	Sí	Por pasos	Simple

Fuente: Elaboración propia, datos a noviembre de 2018.

AD = Asignación Directa; RP = Representación Proporcional.

Es preciso apuntar que el sistema más proporcional —Zacatecas— es un caso excepcional. Tiene un procedimiento de asignación único, que implica hacer un ajuste de subrepresentación como primer paso de la asignación, pero permitiendo que los partidos anteriormente subrepresentados sigan participando en la asignación. Con ello, se suele evitar que algún partido esté cerca de su límite de subrepresentación. Asimismo, para efectos de la asignación, se descuentan de la votación de cada partido los votos que corresponden a un triunfo por MR.

A su vez, el congreso con mayor desproporcionalidad es Baja California Sur, nada sorprendente considerando que es la asamblea legislativa más pequeña y la que presenta el porcentaje de escaños de RP más bajo.

¿Qué variables afectan entonces la proporcionalidad de los procedimientos? De la tabla 2 se desprenden algunas tendencias generales. Dos elementos parecen estar correlacionados con un índice de proporcionalidad menor, ergo, un sistema más proporcional: un mayor porcentaje de escaños de RP y comprobar los límites de representación al inicio y al final en vez de por pasos.

Para verificar si se dan esas correlaciones, se realizó un análisis de regresión multivariable. Se escogió la proporcionalidad de cada sistema como variable dependiente; como independientes, las siguientes cinco variables: número total de escaños en el congreso, porcentaje de

escaños de RP, si la asignación directa es el primer paso, si la comprobación de los límites de representación es por pasos o sólo al inicio y al final, y si se hace ajuste simple o reinicio en el caso de partidos fuera de los límites constitucionales.

Los resultados muestran que dos de estas variables no tienen impacto estadísticamente significativo en la proporcionalidad, ya que su valor p excede por mucho el nivel de significancia de 0.05. Esto fue el caso del número total de escaños (0.16) y la asignación directa como primer paso (0.74). Por lo tanto, esas variables fueron excluidas, con lo que el modelo final quedó como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Análisis de regresión de la proporcionalidad

Variables	Coefficiente	Valor p
Intercepción	14.28	0.000***
% Escaños RP	-20.10	0.000***
Comprobación por pasos	1.26	0.033**
Ajuste simple	-1.30	0.018**
N	32	
R2 ajustado	0.55	

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla se desprende que las tres variables tienen un impacto estadísticamente significativo en la proporcionalidad de un sistema: dos (si la comprobación es por pasos y si es ajuste simple) tienen significancia estadística en un nivel de cinco por ciento; la otra (el porcentaje de escaños RP) lo tiene incluso en uno por ciento. Las conclusiones del análisis de regresión son:

1. A mayor porcentaje de escaños de RP, el sistema electoral es más proporcional. Este fenómeno coincide con lo previsto por Lijphart (2001), en el sentido de que los sistemas de representación proporcional son más proporcionales —valga la redundancia— que los sistemas de mayoría.
2. La comprobación por pasos resulta en una asignación más desproporcional. De hecho, en las entidades federativas que la usan, el índice de proporcionalidad promedio es 1.26 más alto.

3. Las entidades federativas que aplican el ajuste simple en vez del reinicio tienden a tener sistemas más proporcionales. Concretamente, donde se realiza el ajuste simple el índice de proporcionalidad en promedio es 1.30 más bajo.

Esos tres hallazgos explican en conjunto 54.7% de la variación en la proporcionalidad de los resultados generados por los diferentes sistemas electorales. Dada la gran significancia de las variables y el valor explicativo relativamente elevado del modelo, las conclusiones derivan en reglas generales, que deberían ser consideradas por los legisladores al diseñar sistemas electorales, y por las autoridades al aplicar e interpretar las reglas en la materia.

Representación proporcional y grupos subrepresentados

Los escaños de RP sirven para incrementar la representación política de grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad. Incluso, varios estados han establecido acciones afirmativas específicas para facilitar la representación de estos grupos a través de las curules de RP.

En cuanto a la representación de las mujeres, a partir de la reforma de 2014 los partidos políticos están obligados a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular locales, no sólo en las candidaturas de MR sino también en las listas de RP (Constitución, artículo 41, base I; Legipe, artículo 232.3; Jurisprudencia 6/2015).

Sin embargo, algunas legislaciones locales, en vez de utilizar listas cerradas y bloqueadas de RP, introdujeron otro tipo de postulaciones, las llamadas “listas de mejores perdedores”. El término se refiere a un tipo particular de lista de candidatos por el principio de representación proporcional que se integra, parcial o completamente, con candidatos que no ganaron su distrito por vía de mayoría relativa, pero obtuvieron el mayor porcentaje de votación (aparte del ganador). El problema es que, al no poder predecir ni controlar la distribución de las preferencias electorales entre los candidatos en los distritos uninom-

minales, es imposible garantizar la paridad en la integración de la lista final de candidatos sin intervención de las autoridades electorales.

En catorce estados se aplican las listas de mejores perdedores;¹⁸ sólo en tres (Aguascalientes, Ciudad de México e Hidalgo) es obligatorio integrarlas respetando los principios de paridad y alternancia de género. Conforme a los criterios emitidos por el TEPJF durante los procesos electorales locales de 2015, cuando la disposición está expresamente en la legislación debe ser respetada, elaborando la lista conforme a los criterios de mayores porcentajes de votación y de paridad y alternancia de género. Sin embargo, cuando la ley no especifica la aplicación de paridad en las listas de mejores perdedores, prevalecerá la decisión de los votantes. Esto es así porque el principio de paridad de género surte plenos efectos cuando se registran las candidaturas y trasciende la integración de los congresos al observar el orden de prelación de la lista y el principio de alternancia que la rige; ello, considerando que la paridad implica el derecho de las mujeres a competir en igualdad de condiciones (SUP-JDC-1236/2015 y acumulados; SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados).

Independientemente del tipo de lista de RP que se emplea en una entidad federativa, el Tribunal Electoral también reconoce la facultad de las legislaturas y los institutos electorales locales para establecer reglas que permitan modificar el orden de prelación para garantizar la integración paritaria de los congresos locales (SUP-REC-930/2018 y acumulados; SUP-REC-1036/2018 y acumulados). Además, ha señalado que no se viola el principio de igualdad si alguna acción afirmativa resulta en la integración mayoritariamente femenina de un congreso, ya que la paridad no es un techo (SUP-REC-986/2018 y acumulados; SUP-REC-1052/2018 y acumulados).

Al respecto de la representación de los pueblos y comunidades indígenas, en la legislación electoral de Oaxaca se establece que mientras los partidos deben obtener 3% de la votación válida emitida para poder participar en la asignación de diputaciones de RP, los partidos políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena deben obtener sólo

¹⁸ Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

2% de la misma votación.¹⁹ En cambio, la ley electoral de Ciudad de México señala que los partidos políticos deben procurar incluir entre sus candidaturas a una persona perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como a comunidades indígenas residentes de la entidad.

Por su parte, en Guerrero, Zacatecas y Ciudad de México los migrantes pueden postularse como candidatos. En Guerrero se incluye un diputado migrante o binacional entre los dieciocho diputados electos por el principio de RP, que pertenecerá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones por ese principio. El diputado migrante ocupará la última fórmula que se asigne a ese partido y, para garantizar el principio de paridad, la fórmula deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político.²⁰

En Zacatecas, de los doce diputados electos por el principio de RP, dos deben ser migrantes o binacionales al día de la elección.²¹ La asignación de las diputaciones migrantes corresponderá a los dos partidos con los porcentajes más altos de la votación estatal emitida. En caso de que un partido gane los dieciocho distritos electorales uninominales (es decir, por mayoría relativa) y por ello no participa en la asignación de escaños de RP, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se deberán asignar a la primera y segunda minorías. Destaca que la legislación zacatecana extiende el alcance de las candidaturas migrantes a los ayuntamientos.

En Ciudad de México, a partir de las elecciones de 2021, los ciudadanos de la entidad que residan en el extranjero podrán votar por un diputado migrante por el principio de MR.

Por lo que hace a los jóvenes, Zacatecas y Ciudad de México son las únicas entidades que han establecido una suerte de cuota a favor del grupo. En Zacatecas, para distribuir las doce diputaciones de re-

¹⁹ El Tribunal Electoral ha determinado que en el caso de Oaxaca se justifica la existencia de un umbral diferenciado porque ello promueve y facilita la representación de las comunidades indígenas en el congreso local (SUP-REC-1597/2018).

²⁰ Para poder ser postulado como diputado migrante, el candidato tiene que acreditar su residencia binacional, ser miembro activo de clubes o asociaciones de migrantes y participar a favor de la expedición de leyes o propuestas de defensa de los derechos de los migrantes, entre otros.

²¹ Es candidato migrante una persona que posee ciudadanía zacatecana y residencia binacional.

presentación proporcional, los partidos deben elaborar una lista de candidatos, de la que veinte por ciento tiene que ser gente joven —ciudadanos de entre 18 y 29 años, 11 meses, cumplidos al día de la elección—. En Ciudad de México, cada partido debe incluir entre sus candidaturas por el principio de MR siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad y cuatro fórmulas de jóvenes en la lista de candidaturas de RP.

Las mismas entidades han implementado medidas para promover la representación política de personas con discapacidad. La ley electoral de Ciudad de México señala que los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad. En Zacatecas, existe en el orden local una protección reforzada en favor de las personas con discapacidad, ya que la normatividad obliga a las autoridades competentes a proteger el derecho de estas personas a votar y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los órdenes de gobierno.²²

Conclusión

La reforma de 2014 impactó significativamente los mecanismos de integración de los órganos de representación política en las entidades federativas. Sobresale haber establecido en la Constitución federal límites de sobrerrepresentación y subrepresentación a los partidos políticos, que favorecen una correlación más fiel entre la fuerza electoral y la representación parlamentaria de cada partido, es decir, entre los votos emitidos a su favor y los escaños que obtienen en los congresos.

Sin embargo, aun cuando esa regla representa un elemento uniformador en todos los sistemas electorales del país, hay otros que alteran

²² En el caso concreto de un candidato de RP con discapacidad cuyo escaño fue revocado y asignado a una mujer para garantizar la integración paritaria del congreso local, el TEPJF determinó que la protección reforzada en favor de las personas con discapacidad que existe en el orden local de Zacatecas implica que el principio de paridad puede ponderarse para garantizar la representación de otro sector de la población (SUP-REC-1150/2018).

la proporcionalidad anhelada, como el tamaño de la asamblea o la proporción entre el número de escaños de mayoría relativa y de representación proporcional. Otro factor es la configuración que adoptan en cada estado los límites a la representación pues, aunque hay elementos comunes, lo cierto es que, con la figura de la “libertad de configuración legislativa”, cada congreso imprimió rasgos distintivos al mecanismo de asignación.

La diversidad de reglas, agravada por las imprecisiones implícitas, repercute en la funcionalidad de los sistemas. Es frecuente que las legislaciones no definan elementos como votación base, cálculo de cociente o procedimientos de ajuste, o que cuando sí lo hacen se contradigan. Ello conlleva un margen más amplio de interpretación de las normas por parte de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales). A pesar de que el TEPJF ha seguido consistentemente ciertos criterios al resolver controversias relativas a la aplicación de las fórmulas de representación —contribuyendo así a homologar las fórmulas de asignación de diputaciones de RP— la heterogeneidad en las reglas ha llevado a resolver más bien de manera casuística, esto es, dependiendo de las características de cada asunto. Además, el hecho que el Tribunal no se pueda pronunciar sobre fórmulas no impugnadas, permite que se sigan aplicando configuraciones no idóneas. Todo ello lleva a concluir que es menester homologar las fórmulas para brindar mayor seguridad y certeza a la asignación de escaños.

La diversidad de reglas implica también que la proporcionalidad de los sistemas electorales varíe mucho. De un análisis estadístico se desprendió que los sistemas más proporcionales tienden a tener un mayor porcentaje de escaños de RP, comprobación al inicio y al final y ajuste simple, cuando sea necesario para cumplir con los límites constitucionales de representación.

Vale la pena resaltar las legislaciones que han incorporado medidas afirmativas para asegurar la representación política de algunos colectivos sociales marginados. Es el caso de las mujeres, para quienes la reforma constitucional incorporó el principio de paridad como una condición *sine qua non*. Por otra parte, la figura del diputado migrante o binacional, o la cuota porcentual para jóvenes en la postulación de candidaturas en Zacatecas, se inscriben en este rubro de empodera-

miento social y levantan expectativas sobre renovación generacional e incluyente de la clase política.

En general, los mecanismos de representación empleados para integrar los congresos locales en México son complicados en exceso, incluyen muchas excepciones y demandan un amplio esfuerzo de interpretación jurisdiccional, lo que los vuelve discrecionales y poco capaces de dar seguridad y claridad acerca de los resultados electorales. ¶

