



El problema de la (eventual) reforma del Senado en México*

The Problem of the (Eventual) Senate Reform in Mexico

Imer B. FLORES**

Sumario:

- I. Introducción
- II. La representación política y el sistema electoral: el caso del Senado
- III. Los sistemas electorales: revisados
- IV. La reconstitución del Senado: posibilidad y necesidad
- V. Conclusión

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El autor agradece a Mac Quetzin Murillón Duarte, quien como becario en el programa del Verano de la Investigación 2010 revivió la inquietud de escribir sobre el tema; a Cecilia Mora Donatto y a José de Jesús Orozco Henríquez, quienes formularon invitaciones para presentar sendas versiones en el Seminario Interno de una línea de investigación y en un Congreso Internacional, así como a los asistentes y participantes por sus comentarios y preguntas, en especial, a Cecilia Mora por sus reflexiones; a César Astudillo, Daniel Barceló y Lorenzo Córdova Vianello, quienes compartieron sus críticas y reflexiones durante la Mesa de Discusión; a Arnulfo Mateos Durán, Mac Quetzin Murillón Duarte, Axel Sosa Cuéllar y Mariana Treviño Feregrino, quienes realizaron observaciones a las diferentes versiones del texto.

Correo electrónico: imer@unam.mx. Twitter: [@imerbflores](https://twitter.com/imerbflores).

Recibido: 25 de agosto de 2011

Aceptado: 12 de septiembre de 2011

RESUMEN:

El autor analiza y critica las diferentes alternativas respecto al problema de la reconstitución del Senado en México. Así, comienza con un breve análisis de la naturaleza de la representación política y del sistema electoral en general, y del Senado, en particular. Continúa no solamente con una revisión acerca de los sistemas electorales sino además con una reflexión sobre la posibilidad de reducir el número de senadores y la necesidad de rectificar el criterio para su elección. Y finalmente, concluye con una propuesta doble para su reconstitución: reducir el número de senadores a noventa y seis al suprimir los treinta y dos senadores de representación proporcional —por ser incongruentes con el principio federativo, *i. e.* representación paritaria por entidad federativa— y rectificar el criterio para su elección al instrumentar los mecanismos semimayoritarios o semiproportionales de votación limitada, acumulada y preferida o transferida.

Abstract:

The author discusses and criticizes the various alternatives to the problem of the Senate reform in Mexico. The document starts with a brief analysis of the nature of political representation and the electoral system with particular emphasis on the Senate. Besides providing a review about electoral systems, the author contemplates the possibility of reducing the number of senators and points out the need of revising the criteria used for their election. At the end of the paper, there are two specific proposals related to the Senate reform. First, reducing the number of senators to ninety-six by removing the thirty-two senators elected by proportional representation. This proposal seeks to fulfill the federal principle of equal state representation. Second, revising senatorial election criteria by implementing mechanisms that allow for different representation and election schemes such as semimajoritarian and semi-proportional representations, as well as limited, preferential and single transferable voting modalities.

Palabras clave: Senado, sistema electoral, representación política.

Descriptors: senate, electoral system, political representation.

I. Introducción

Reducir o no el número de senadores al Congreso de la Unión, y rectificar o no el criterio para su elección son dos de los temas pendientes al interior de la agenda de una (eventual) reforma política en el caso de México con el objeto de reconstituir el Senado. Así, en esta ocasión, pretendo analizar a partir de la representación política y del sistema electoral, las diferentes posibilidades de arquitectura, diseño e ingeniería constitucional para reconstituir al Senado mexicano tanto al reducir el número de senadores como al rectificar el criterio para su elección. En este sentido, comenzamos con un breve análisis de la naturaleza de la representación política y del sistema electoral, en general, y del Senado, en particular. Continuamos no solamente con una revisión acerca de los sistemas electorales sino además con una reflexión sobre la posibilidad de reducir el número de senadores y la necesidad de rectificar el criterio para su elección. Finalmente, después de analizar y criticar las diferentes alternativas, concluimos con una propuesta para su reconstitución:

Reducir el número de representantes en el Senado de la República a noventa y seis al suprimir los treinta y dos senadores de representación proporcional —por ser incongruentes con el principio federativo, *i. e.* representación paritaria por entidad federativa— y rectificar el criterio para su elección al implementar los mecanismos semimayoritarios o semiproporcionales de votación limitada, acumulada y preferida o transferida.

Con ello, en lugar de distribuir los tres escaños por entidad federativa —dos a la fórmula ganadora de la mayoría y uno a la primera minoría— al limitar el número de candidatos postulados a un máximo de dos por partido se garantizaría la representación de todos, incluida la diversidad y la pluralidad. Por ejemplo, en algunas entidades, dos representantes electos corresponderán a un mismo partido político y el tercero será de otro partido mientras que en otras los tres elegidos corresponderán a fuerzas políticas diferentes.¹

¹ Véase Flores, Imer B., “Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del Tercer Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I, p. 233; “Participa-

II. La representación política y el sistema electoral: el caso del Senado

En este apartado, presentamos un breve análisis de la naturaleza de la representación política y del sistema electoral, en general, y del Senado, en particular.

1. La representación política y el sistema electoral

Por una parte, como es sabido, la palabra “representación” está afectada por la ambigüedad actividad-proceso y producto-resultado al ser identificada tanto con la acción como con el efecto de representar. Al respecto, por amor a la claridad, conviene realizar un par de estipulaciones: el término “representar” para la acción (actividad-proceso), y el vocablo “representación” para el efecto (producto-resultado). De esta forma, “representar” consiste en la acción de hacer presente a alguien o algo que no está presente, y “representación” en el efecto de la acción de representar —o mejor dicho de haber representado— a alguien o algo que no está presente. En este orden de ideas, “representar” significa la actividad o proceso mediante el cual el representante hace presente al representado, y “representación”, el producto o resultado de dicha actividad o proceso.

En materia política, ante la imposibilidad de que todos, *i. e.* los ciudadanos, estén presentes para tomar decisiones, es necesario que el representante haga presente o represente a su representado y más específicamente a sus intereses, opiniones, posturas o voces en las diferentes instancias de decisión. Cabe aclarar que en una democracia representativa y electiva el representante cumple la función de repre-

ción y representación: consideraciones sobre el sistema democrático electoral”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2, núm. 2, enero-marzo 1999, pp. 153 y 154; “Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 234, y “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados. A propósito de la (eventual) revisión de una tesis”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, p. 249.

sentar no sólo a los ciudadanos que votaron para su elección sino también a quienes no lo hicieron o de plano no fueron a votar.

Por otra parte, el sistema electoral cumple precisamente con la función de “traducir los votos de los ciudadanos en escaños de representantes”. De tal guisa, Arend Lijphart ha afirmado que “el sistema electoral es el elemento más importante de la democracia representativa”.² Por ende, para poder garantizar la representatividad de todos, incluida la diversidad y la pluralidad, es necesaria una revisión más exhaustiva de los sistemas electorales, así como de su relación con la representación política. Por supuesto que no basta con que el sistema electoral fomente la representatividad de los intereses de todos —tanto de la mayoría como de la minoría— sino que es necesario que además propicie la gobernabilidad, es decir, que se pueda alcanzar un cierto consenso, a pesar del disenso, para tomar una decisión. En otras palabras, el doble reto es buscar no sólo la representatividad de los intereses de todos sino además la gobernabilidad al servir a la conformación del interés general y como tal de un gobierno.

2. El Senado

Por su parte, el Senado desde su aparición en Roma y durante toda su evolución histórica ha sido caracterizado como la cámara alta o revisora del cuerpo legislativo, ya sea la asamblea, congreso o parlamento, y

² Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, trad. de Fernando Jiménez Sánchez, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 29; véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo*, trad. de Ramón García Cotarelo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 56: “Los sistemas electorales suponen procedimientos por medio de los cuales los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños”; Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 11: “El concepto 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 expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público”; también Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, p. 14: “Reglas electorales son aquellas que gobiernan los procedimientos por los cuales las preferencias electorales son articuladas como votos y por las cuales estos votos son traducidos en distribuciones de la autoridad gubernamental (típicamente escaños parlamentarios) entre los partidos políticos contendientes” (la traducción es nuestra).

habitualmente existe en países con una forma de organización federal, en los cuales representa a las divisiones territoriales (cantones, estados o provincias). En pocas palabras, el Senado, sobre todo en Estados con una forma de organización federal, puede servir para representar de manera inmediata a las entidades federativas de acuerdo al principio que caracterizaremos como “federativo”, de un lado, y de modo mediato a la población de conformidad al principio que caracterizaremos como “popular”, al ser electos conforme al voto directo.

Cabe aclarar que aun cuando hoy en día, en la gran mayoría de los países, los senadores son electos de forma directa por los ciudadanos, históricamente, al ser considerada como una cámara alta, revisora o de representación de las divisiones territoriales, su elección era efectuada de guisa indirecta. Así, por ejemplo, el Senado en Francia es elegido en forma íntegra por un sistema indirecto de grandes electores. Este mismo sistema fue utilizado en los Estados Unidos de América hasta la entrada en vigor el 8 de abril de 1913, de la XVII enmienda constitucional, la cual permitió su elección directa y ya no por las legislaturas estatales como era la práctica constitucional hasta que algunos estados comenzaron en 1907 a elegir directamente a sus senadores. En Alemania, los integrantes del Senado federal (*Bundesrat*) son electos entre o por los miembros de los gobiernos de los respectivos estados (*Länder*) y como tales actúan como sus delegados. Es más, en algunos países el Senado está integrado en su totalidad por miembros designados o nombrados, como en el caso de Canadá, en el cual el gobernador general los nombra a propuesta del primer ministro, pero para representar a su provincia o región.

En el caso de México, la institución del Senado ha estado estrechamente relacionada al sistema federal y a nuestra historia constitucional misma, al haber estado presente en algunos momentos y ausente —ya sea con o sin razón— en otros. Por ello, consideramos oportuno proceder a revisar de forma breve y concisa la evolución histórica de nuestra cámara alta en los diferentes momentos constitucionales.

A. Instauración del Senado con la Constitución Federal de 1824

Una vez consumada la guerra de Independencia y derrocado el primer Imperio mexicano de Agustín de Iturbide, el Congreso Constituyente aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, el 24 de enero

de 1824. Este documento —como consta en su exposición de motivos— pretendía asegurar la forma de gobierno federal y “servir de brújula” para la realización de la Constitución, misma que fue promulgada el 4 de octubre de 1824 bajo el título de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, se instauró el Senado como instancia representativa de las entidades federativas, en un congreso bicameral, y los senadores fueron electos de forma indirecta, por las legislaturas estatales, conforme al artículo 25: “El Senado se compondrá de dos senadores por cada Estado, elegidos a mayoría absoluta de votos de sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años”.

B. Transformación de su naturaleza con las Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843

Aun cuando el sistema federal desaparece durante el paréntesis centralista, al ser decretadas las Bases Constitucionales Expedidas del Congreso Constituyente del 15 de diciembre de 1835, la Cámara de Senadores subsiste en las Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836 y concretamente en la Tercera, pero en calidad exclusiva de cámara alta o revisora (artículo 25). La forma de elección de los senadores era indirecta (artículo 8o.) y se renovaba por terceras partes cada dos años (artículo 9o.). Al respecto, es conveniente transcribir la forma de elección de la Cámara de Senadores:

Artículo 8. Esta se compondrá de veinticuatro senadores nombrados en la manera que sigue:

En cada caso de elección, la cámara de diputados, el gobierno en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia elegirán, cada uno a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos igual al que debe ser de nuevos senadores.

Las tres listas que resultarán serán autorizadas por los respectivos secretarios, y remitidas a las juntas departamentales.

Cada una de éstas elegirá, precisamente de los comprendidos en las listas, el número que se debe nombrar de senadores, y remitirá la lista especificativa de su elección al supremo poder conservador.

Éste las examinará, calificará las elecciones, ciñéndose a lo que prescribe el artículo 5, y declarará senadores a los que hayan reunido la mayoría de votos de las juntas, por el orden de esa mayoría, y decidiendo la *suerte* entre los número iguales.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, también conocidas como Bases de Organización Política de la República Mexicana, publicadas el 14 de junio de 1843, el número de senadores aumentó a sesenta y tres (artículo 31) y la forma de elección fue indirecta al ser electos dos tercios por las Asambleas departamentales y el otro tercio por la Cámara de Diputados, el presidente de la República y la Suprema Corte de Justicia, con un procedimiento equivalente al previsto en 1836 (artículo 32).

C. Restitución “a medias” de su naturaleza federativa con el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847

Al restablecer la Constitución Federal de 1824, con el Acta Constitutiva y de Reformas del 21 de mayo de 1847, los estados recuperaron la facultad de elegir a dos senadores (artículo 8o.) y se reconoció que la Ciudad de México, mientras sea el Distrito Federal, nombrará a su vez a dos (artículo 6o.). Además de esta forma de elección indirecta, se estableció la elección también indirecta de un número de senadores, bajo procedimientos que recuerdan el paréntesis centralista y como tal una composición no estrictamente federativa:

Artículo 8. Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones.

Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de diputados, votando por personas, nombrará los que falten de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerá también al Consejo.

D. Supresión en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857

Como es sabido, la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857 —en lo que constituye uno de tantos claroscuros o paradojas de nuestra vida constitucional— prescindió del Senado: un Estado federal sin representación de las entidades federativas.

E. Restauración con la reforma a la Constitución Federal del 30 de octubre de 1874³

Con la caída del segundo Imperio mexicano y la restauración de la República, ante la aparente incongruencia de contar con un Estado federal sin Senado, durante la presidencia de Benito Juárez, se pretendió restablecer el mismo y con ello reintroducir el sistema bicameral, mismo que subsistió, como vimos, durante el paréntesis centralista. Como las resistencias y reticencias no se hicieron esperar, la “Convocatoria para la elección de los supremos poderes generales” fue acompañada de la “Circular de la Ley de Convocatoria”, fechadas igualmente el 14 de agosto de 1867, pero publicada en los periódicos el 22 del citado mes y año. En ella, Sebastián Lerdo de Tejada, en aquel entonces ministro de relaciones y gobernación de Juárez, apunta las consideraciones que movieron al gobierno a proponer las reformas y concretamente acerca del Senado argumenta:⁴

En el primer punto se propone que el Poder Legislativo se deposite en dos Cámaras.

Es la opinión común que, en una República Federal, sirven las dos cámaras para combinar en el Poder Legislativo, el elemento popular y el elemento federativo. Una Cámara de Diputados, elegidos en número proporcional a la población, representa el elemento popular; y un Senado, compuesto de igual número de senadores por cada Estado, representa el elemento federativo.

Ha sido una objeción vulgar, que el Senado representa un elemento aristocrático. Lo que pueden y deben representar los senadores, es un poco más de edad, que dé un poco más de experiencia y práctica en los negocios.

³ Véase Flores, Imer B., “La Constitución de 1857 y sus reformas: A 150 años de su promulgación”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (eds.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 años de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 311-314.

⁴ Lerdo de Tejada, Sebastián, “Circular de Sebastián Lerdo de Tejada, Ministro de Gobernación, explicando tanto el objeto de la convocatoria a elecciones generales como de la necesidad del plebiscito acerca de varias reformas a la Constitución de 1857”, en Pi Suñer Llorens, Antonia, *Sebastián Lerdo de Tejada. Canciller/estadista*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1989, p. 233.

También se ha hecho la objeción, de que en dos Cámaras, una puede enervar la acción de la otra. Esta objeción era de bastante peso, cuando se necesitaba avanzar mucho para realizar la reforma social.

Ahora que se ha consumado, puede considerarse un bien, como se considera en otros países, que la experiencia y práctica de negocios de los miembros de una Cámara modere convenientemente, en casos graves, algún impulso excesivo de acción en la otra...

Por lo demás, el gobierno ha cuidado de no proponer, en ese primer punto, la idea precisa del Senado, o cualquier otra forma de una segunda Cámara. En el pensamiento del gobierno, lo sustancial es la existencia de dos Cámaras; dejando a la sabiduría del Congreso, resolver sobre la forma y combinación de ellas.

Ante el rechazo de la opinión pública, Juárez dio marcha atrás, pero el 8 de diciembre de 1867 en el discurso que pronuncia en la apertura de sesiones del Congreso insiste en la necesidad de las reformas. Así, el 13 del mismo mes y año presentó al Cuarto Congreso Constitucional la iniciativa de reformas constitucionales. Sin embargo, no fue sino hasta dos años después, ya en el Quinto Congreso Constitucional que la Comisión de Puntos Constitucionales presentó el 24 de diciembre de 1869 el dictamen respectivo sobre el proyecto de reformas a la Constitución, incluida la reincorporación del Senado. El 16 de abril de 1870, el dictamen fue puesto a discusión en lo general y diez días después fue aprobado por 115 votos contra 49.

Parecía que el reestablecimiento era sólo cuestión de tiempo. De hecho, Juárez había dirigido a los gobernadores de los estados una circular en la que solicitaba su apoyo para la aprobación de la reforma constitucional:⁵

En vista de esos hechos y habiendo, como hay, tan buen sentido en los pueblos de la República, cumple a nuestro deber de mexicanos y de gobernantes, adoptar con empeño cuantas medidas sean oportunas y convenientes para asegurar sobre bases sólidas la tranquilidad y el engrandecimiento de nuestra Patria, introduciendo, desde luego, las reformas en nuestras instituciones que la experiencia recomienda ya como indispen-

⁵ Citado por Arenal Fenochio, Jaime del, "Hacia el reestablecimiento del Senado", en varios autores, *El Senado mexicano. Por la razón de las leyes*, Libro II, México, Senado de la República, 1987, pp. 86 y 87.

sables para el mejor orden en el mecanismo de la administración constitucional.

Una de esas reformas, la más importante sin duda y que ya se precisó plantear en nuestro sistema administrativo, es la que el gobierno recomendó en su iniciativa al Congreso referente al establecimiento del Senado y que ha merecido la aprobación de la Comisión de la Cámara...

Con el establecimiento del Senado, los estados tendrán una representación directa e igual en la formación de las leyes, cosa que no sucede ahora habiendo una sola cámara...

Fue conveniente, y hasta indispensable, la creación de una sola Cámara cuando era preciso legislar de una manera casi revolucionaria para llevar a cabo las leyes salvadoras de la Reforma; pero ya son otros los tiempos y no hay el menor peligro de que, en un Senado de elección popular, vuelvan a verse representados los intereses del clero y los fueros del ejército, que fueron en otros días los enemigos más poderosos del progreso y de la libertad.

Aunque el polémico dictamen había sido aprobado en lo general, el 26 de abril de 1870, no se vuelve a tocar el tema en el Congreso sino hasta el 2 de abril de 1872, cuando en el seno del Sexto Congreso Constitucional, la Comisión de Puntos Constitucionales propone al Congreso la aprobación de un nuevo Proyecto de Reformas Constitucionales en el que se contempla un Senado integrado por dos senadores de cada estado y del Distrito Federal. La discusión del proyecto de reformas en lo particular se llevó a cabo en los periodos de sesiones restantes del Sexto Congreso hasta que por fin, en el segundo periodo de sesiones del Séptimo Congreso se aprobaron las reformas a la Constitución el 9 de abril de 1874, siete años después de planteada la cuestión.

Una vez aprobadas las reformas por el Congreso, le correspondía a las legislaturas locales conocer y, en su caso, aprobar dichas reformas. En consecuencia, el 30 de octubre de 1874, el Congreso declara que, una vez realizado el cómputo, la reforma había sido aprobada por la mayoría de las legislaturas locales. Aprobado el dictamen, el 1o. de noviembre por 118 votos contra 13, el Acta de Reformas fue promulgada —por el ya presidente Sebastián Lerdo de Tejada— el 13 de noviembre y poco tiempo después, el 15 de diciembre, la Ley Electoral, con la idea que el 16 de septiembre de 1875 reiniciara sus funciones el Senado. En esa fecha, en la Cámara de Diputados, Lerdo de Tejada —antes de

la solemne apertura de sesiones— pronuncia un discurso donde se congratula porque:⁶

Por la primera vez bajo el régimen político establecido en 1857, viene á funcionar, compuesto de dos Cámaras, el Poder Legislativo de la Unión. La institución del Senado completa nuestro sistema constitucional, ofreciendo nuevas esperanzas de bienestar, ya por que se combina la representación igual de los Estados, con la proporcional á la población, ya por que el mayor acopio de luces y la doble discusión de las leyes, harán del Congreso Federal, un centro fecundo en bienes para la República.

F. Reconstitucionalización con la Constitución Federal de 1917 y sus sucesivas modificaciones⁷

La reinstauración del Senado fue emblemática del fortalecimiento tanto del bicameralismo como del federalismo y como tal su subsistencia fue protegida por el artículo 50 de la Constitución de Querétaro. No obstante, a diferencia de la Constitución de 1857, reformada como vimos en 1874, la cual contemplaba, en el apartado A del artículo 58, la elección *indirecta* de dos senadores por cada estado y dos por el Distrito Federal, la de 1917 consideró en el numeral 56 que ésta fuera *directa*: “La Cámara de Senadores se compondrá de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa... La legislatura de cada Estado nombrará electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

Así mismo, este artículo ha sido reformado, desde aquel entonces, en cuatro ocasiones:

- 1) Decreto del 29 de abril de 1933. Para modificar la redacción del primer párrafo e incluir la duración del cargo y su renovación total cada seis años en lugar de por mitad, cada dos: “Electos directamente y en su totalidad cada seis años”.
- 2) Decreto del 15 de diciembre de 1986. Para modificar la redacción del primer párrafo y retomar la renovación parcial: “Nombrados en elección directa. La Cámara se renovará por mitad cada tres años”, así como para precisar en el segundo párrafo que corres-

⁶ *Ibidem*, p. 91.

⁷ Véase Flores, “La Constitución de 1857 y sus reformas...”, *cit.*, pp. 317 y 318.

ponderará a “la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, en el caso del Distrito Federal, [declarar] electo al que hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos”.

- 3) Decreto del 3 de septiembre de 1993. Para incrementar el número de senadores por entidad a cuatro “de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría”⁸.
- 4) Decreto del 22 de agosto de 1996. Para modificar los términos de la elección de los cuatro senadores: “Dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría” y “Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional”.

Si bien, para algunos autores, como es el caso de Jorge Carpizo: “El argumento de que el Senado representa a las entidades federativas está superado desde hace muchos decenios cuando las legislaturas locales perdieron la facultad de nombrar a los senadores...”;⁹ somos de la opinión que dicha representación no se ve afectada por el hecho de que la elección sea *directa* en lugar de *indirecta*, pero sí que fue comprometida cuando se adoptó —con el Decreto de reforma del 22 de agosto de 1996— el sistema de representación proporcional para la elección de treinta y dos senadores, al alterar la composición paritaria por entidad federativa al interior del Senado.

⁸ Ahora bien, en los artículos transitorios, y más precisamente en el artículo tercero se precisó, en el primer párrafo: “En la elección federal de 1994 se elegirán para cada Estado y el Distrito Federal, dos senadores de mayoría relativa y uno de primera minoría a las Legislaturas LVI y LVII del Congreso de la Unión, quienes durarán en funciones del 1o. de noviembre de 1994 a la fecha del término del ejercicio de la última legislatura citada”. Y en el segundo párrafo: “En la elección federal de 1997, se elegirá para la Legislatura LVII un senador por Cada Estado y el distrito Federal, según el principio de mayoría relativa, quien durará en funciones del 1o. de noviembre de 1997 a la fecha en que concluya la señalada Legislatura”. No obstante, como es sabido este artículo nunca fue aplicado, al entrar en vigor la reforma subsecuente en la misma materia, como veremos más adelante.

⁹ Véase Carpizo, Jorge, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (Amparo en Revisión 1475/98)”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 3, julio-diciembre de 2000, p. 181.

Por esta misma razón consideramos imperativo reconstituir al Senado, al suprimir los treinta y dos senadores electos conforme a dicho sistema de representación proporcional por ser incongruentes con el principio “federativo” en un Estado con una forma de organización federal, y se considera oportuno, en lugar de distribuir los tres escaños por entidad federativa, dos a la mayoría y uno a la primera minoría, implementar mecanismos semimayoritarios o semiproportionales de votación limitada, acumulada y preferida o transferida, pero para ello además habría que limitar el número de candidatos a máximo dos por partido.

III. Los sistemas electorales: revisados¹⁰

Dentro del pensamiento ortodoxo es común reducir la gran variedad y las enormes posibilidades de recombinación de los sistemas electorales a los *mayoritarios* y *proporcionales*. De igual forma, es de uso común, por un lado, incluir dentro de los sistemas electorales a los mal llamados *mixtos* y a los mecanismos de *doble ronda* o *segunda vuelta*, y por el otro, excluir a otras posturas intermedias —entre los mayoritarios y proporcionales— como son los *sistemas semimayoritarios* o *semiproportionales* de *votación limitada, acumulada y preferida o transferida*.

Es menester aclarar que en este punto nos alejamos de la ortodoxia y preferimos hablar, en primer lugar, de sistemas *proprios*, es decir propiamente calificados así, los cuales comprenden tanto a los sistemas mayoritarios, en los cuales el triunfador se queda con todo *winner-takes-all*, como a los sistemas proporcionales, en los que el triunfo es compartido entre todos aquellos que alcanzan un porcentaje electoral determinado, *i. e.* una proporción del triunfo. En segundo término, de sistemas *impropios*, esto es, impropriamente considerados como tales, los cuales contienen tanto a los mal llamados sistemas mixtos —mecanismos que pueden ser usados como combinación de los dos sistemas

¹⁰ Véase Flores, “Democracia y participación...”, *cit.*, pp. 220-232; “Participación y representación...”, *cit.*, pp. 127-152, y “Gobernabilidad y representatividad...”, *cit.*, pp. 225-233; también “Sistemas electorales: asignaturas pendientes y temas recurrentes”, en varios autores, *Memoria del Tercer Congreso Regional de Tribunales Electorales del Noroeste*, Sinaloa, Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa, 2001, pp. 205-218.

propios, al elegir ya sea a una cámara (o a una parte de la misma) bajo criterios mayoritarios y a la otra (o a una parte de la misma) con criterios proporcionales— como a los de doble ronda o segunda vuelta —mecanismos que pueden ser utilizados como complemento de los dos sistemas propios—. Y por último, de *otros* sistemas —o propiamente *mixtos*— como son los sistemas semimayoritarios o semiproportionales de votación limitada, acumulada y preferida o transferida, los cuales al recombinar los criterios mayoritarios y proporcionales no sólo multiplican la amplia gama de variaciones a su interior sino también las posibilidades de garantizar la representatividad de todos, incluida la diversidad y la pluralidad, y al mismo tiempo la gobernabilidad al servir a la conformación del interés general y como tal del gobierno.

1. Sistemas propios

A. Mayoritarios

Como hemos visto, los sistemas mayoritarios no procuran que la elección refleje la distribución de votaciones sino a un vencedor indiscutible. En este sentido, su propósito es elegir a un representante y a la vez elegir, aunque indirectamente, a un gobernante legitimado por el principio de la mayoría. Como se advierte, éste tiene sus matices, al contar con implicaciones directas en los sistemas mayoritarios: *a) mayoría absoluta*, y *b) mayoría relativa*.

a. Mayoría absoluta (*majority*)

La mayoría absoluta está compuesta del 50% más uno del total de votos emitidos y se identifica con el “modelo de mayoría o mayoritario de democracia”. Empero, ante el modelo de mayoría absoluta simple (50% + 1) se puede requerir uno de mayoría absoluta calificada o compleja (*supermajority*) al exigir una mayor cantidad de votos para conformar el principio de la mayoría (cualquier criterio preestablecido con la única condición de exceder del 50% más uno, tales como: dos terceras partes o 66.6% e incluso tres cuartas partes o 75%). Ambos modelos de mayoría absoluta, tanto el simple como el calificado o complejo, ofrecen una amplia base de legitimidad para el representan-

te electo y para aquel que eventualmente ha de gobernar, sobre todo en el caso de instancias unipersonales. El segundo, aunque es más difícil de alcanzar, cuenta *prima facie* con una mayor legitimidad respecto del primero.

b. Mayoría relativa (*plurality*)

En otras ocasiones ante la imposibilidad de lograr una mayoría absoluta, tanto simple como calificada o compleja, puede ser suficiente con una mayoría relativa; ésta está formada por aquella pluralidad que obtiene el mayor número de votos, cualquiera que éste sea, y que se relaciona con el “modelo de pluralidad o pluralista de democracia”, donde el triunfador es aquel que queda en primer lugar aunque no sea por una mayoría absoluta: *first-past-the-post*. La flexibilidad de este modelo presenta grandes ventajas para el pluralismo y la tolerancia, porque con “cualquier mayoría” tenemos un ganador indiscutible legitimado para gobernar aunque éste no logre el 50% más uno: legitimidad-gobernabilidad. Sin embargo, una de sus desventajas es la falta de legitimidad-representatividad de un ganador, el cual muchas veces es electo con el voto de la minoría de una pluralidad más grande o numerosa y que va a gobernar a todos. Supongamos que alguien es electo con un 35% de apoyo popular a su favor, pero también que hay un 65% que al no favorecerlo podemos considerar que votó en su contra, aunque en principio representa legítimamente al 100%. En este sentido, ya es una práctica común establecer frente al modelo de mayoría relativa simple uno de mayoría relativa calificada o compleja, al requerir un porcentaje determinado para que pueda haber un ganador indiscutible, *verbigratia* 40% o una diferencia entre el primero y el segundo lugar superior, digamos, a 5%.

B. Sistemas proporcionales (*proportionality*)

Los sistemas proporcionales ponderan, a diferencia de los mayoritarios donde el triunfador toma todo, un triunfo de todos, tanto de la mayoría como de la minoría. En principio, los sistemas proporcionales parecen ser una mejor solución para las democracias representativas porque incluyen a la mayoría que consiente y a la minoría que disiente en la conformación de la voluntad general.

Sin duda, los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y es-

caños obtenidos por los diversos partidos. No obstante, la correspondencia en realidad no es exacta sino más o menos relativa a la simetría entre votos y escaños. Así, se puede distinguir al menos tres subtipos de representación proporcional, los cuales varían según los efectos que ejerce sobre el votante en el acto mismo de votar y la mayor o menor relación de proporcionalidad entre votos y escaños: a) pura; b) cuasi-pura o cuasi-impura, y c) impura.

En la *representación proporcional pura* hay una coincidencia completa o al menos muy aproximada entre los escaños alcanzados por un partido y los votos logrados, al no existir ningún tipo de barrera, directa —umbrales mínimos— o indirecta —tamaño de las circunscripciones—, que altere el efecto proporcional del voto ni que requieran que los votantes estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.

En cambio, en la *representación proporcional cuasi-pura o cuasi-impura*, también denominada como *representación proporcional con barrera inicial o con umbral de admisión*, al existir una barrera directa, como sería la existencia de una barrera inicial o umbral de admisión, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado. Con ello se afecta la decisión del votante al restringir las opciones a los partidos con posibilidades de franquear dicha barrera para distribuir la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta. Salvo dicha restricción, el resultado es bastante proporcional y éste depende del método empleado, al convertir los votos en escaños.

Por último, en la *representación proporcional impura* por medio de barreras directas, como son la barrera inicial o umbral de admisión,¹¹ e indirectas, como es la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional inmediato que iguale o al menos se aproxime al porcentaje de

¹¹ Por supuesto que la mayor o menor proporcionalidad depende del método de asignación. Si se pretende apoyar a los partidos pequeños se aconseja el método del “mayor residuo” pero si, por el contrario, el objetivo es favorecer a los partidos grandes el método de D’Hondt o del “mayor promedio” es más recomendable. Además, hay toda una serie de posturas intermedias como el método Sainte-Laguë, que pueden ser menos proporcional que el del mayor residuo pero más proporcional que el del mayor promedio, porque trata a los partidos grandes y pequeños con una mayor imparcialidad. Así mismo, los sistemas de “restos mayores” como son la cuota Hare, es imparcial y bastante proporcional, mientras que las cuotas Droop, Imperiali normal o reforzada, proporcionan resultados menos proporcionales.

escaños y de votos. Mientras más fuertes son esas barreras, en especial las segundas, al depender del tamaño de las circunscripciones o distritos electorales, mayor es el efecto concentrador que tienen sobre el comportamiento de los votantes.¹² De igual forma, la existencia de las obsoletas *cláusulas de gobernabilidad* es uno de los principales factores que propician una mayor impureza en la representación.

2. Sistemas impropios

A. Mixtos

Erróneamente se considera que si en un congreso bicameral se elige una cámara (o una parte) conforme al criterio mayoritario y la otra (o una parte) al proporcional esto es suficiente para considerar al sistema como mixto. El equívoco es simple, se trata de un sistema parcialmente mayoritario en una (o en una parte) y proporcional en la otra (o en una parte). Más bien se trata de un mal llamado sistema mixto porque es impropriamente considerado como tal, toda vez que ni combina los sistemas mayoritario y proporcional ni tampoco es propiamente un sistema electoral sino tan solo un mecanismo a través del cual se elige una parte de la cámara bajo el criterio de mayoría y otra parte conforme al de representación proporcional.

B. Sistemas de doble ronda o segunda vuelta

Para algunos autores, entre ellos Giovanni Sartori, “la práctica de la doble ronda constituye un sistema por sí sola... que permite a los electores votar dos veces, con un intervalo de una o dos semanas entre la

¹² La magnitud de la circunscripción tiene efectos muy importantes sobre la proporcionalidad. De hecho, la proporcionalidad o no del sistema depende del tamaño del distrito electoral y del número de representantes que se eligen en cada distrito. De este modo, se define a la magnitud de la circunscripción como el número de representantes que se eligen en un distrito o circunscripción. El estudio clásico de Rae es muy elocuente, al sostener que se trata de una relación curvilínea: “La proporcionalidad del resultado incrementa a una tasa decreciente cuando las magnitudes del distrito son aumentadas”. Por tanto, el mensaje entre líneas es: “Las fórmulas electorales diseñadas para producir proporcionalidad dependen en gran medida de las magnitudes del distrito para su eficacia”. Véase Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, cit., pp. 118 y 119 (el énfasis es original. La traducción es nuestra.)

primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección”.¹³ A pesar de todas sus innovaciones, la segunda vuelta debe ser considerada como un sistema impropio, ya que no es un sistema electoral propiamente dicho sino un mecanismo complementario de los dos sistemas propios —mayoritario y proporcional— pues puede servir de forma indistinta para cualquiera de los dos. Es indudable que una de sus ventajas es su flexibilidad al hacer posibles acuerdos de mayoría en los distritos uninominales y de proporcionalidad en los plurinominales; sin embargo, por esta misma razón, lo consideramos impropio como un sistema al ser un instrumento que puede ser empleado como complemento tanto de los sistemas mayoritarios como de los proporcionales.

Como regla general, la institución de doble ronda se limita a ser un desempate entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos (*majority run-off*). Empero, como excepción, puede abrirse la contienda a tres o más contendientes, los cuales deben haber alcanzado un umbral determinado, fijado con anterioridad. Resulta claro que si solamente se admiten dos candidatos en la segunda votación, práctica conocida como *ballotage*, alguno de ellos, descontados los votos anulados o nulos, debe ganar por una mayoría absoluta —salvo el poco probable o muy remoto caso de un empate—. En este sentido, este mecanismo debería garantizar una mayor gobernabilidad o al menos la presunción de una mayor legitimidad de quien resulta electo. Sin embargo, tal como lo hace ver Diego Valadés,¹⁴ el instrumento de segunda vuelta “genera una ilusión política que no corresponde a la realidad” al propiciar una “apreciación distorsionada del poder de los presidentes” que no garantiza ni la gobernabilidad ni mucho menos la legitimidad de un sistema de gobierno.¹⁵

¹³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 24.

¹⁴ Véase Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 129-130 y 152-160.

¹⁵ *Ibidem*, p. 155, véase pp. 129 y 130: “En principio, se podría pensar que un presidente elegido por minoría presentaría una condición de debilidad contraria a la función que debe desempeñar. Al razonarse de esa manera se obedece a la lógica de una presidencia dominante, que no corresponde a los propósitos del cambio que se pretende... Si se quiere preservar la configuración actual de una presidencia plebiscitaria, la segunda

Cabe recordar que la característica central de esta herramienta es que los electores vuelven a votar, mientras que en los demás casos los electores sólo tienen una oportunidad para hacerlo. Así, su diferencia específica consiste en que es el único que da, como su propio nombre lo indica, dos oportunidades para votar e incluso permite a los votantes cambiar su voto. De hecho, la primera votación es una selección, más que propiamente una elección, al menos que un candidato gane de forma inmediata la mayoría absoluta, así como algún porcentaje predeterminado o bien por un margen preestablecido que lo haga ganador indiscutible.¹⁶ De tal guisa, su función es seleccionar —más que elegir— a los candidatos con mayor preferencia y hacerlos contender en una segunda votación a realizarse con posterioridad, por lo general, una o dos semanas después de la primera vuelta, pero puede ser en cualquier momento siempre y cuando haya sido reglamentado con anterioridad.

3. Otros sistemas —o propiamente mixtos—

Entre los dos extremos caracterizados por los sistemas mayoritarios y los proporcionales es factible encontrar un sinfín de posturas intermedias, abiertas a una franca recombinação de distintos aspectos, tanto de unos como de otros, los cuales pueden ser sistemas verdaderamente mixtos, tanto mayoritarios como proporcionales, y capaces de garantizar no sólo la representatividad de todos sino también la

vuelta es decisiva; pero si se aspira a un nuevo equilibrio institucional, la presidencia plebiscitaria es prescindible, y por ende, lo es la segunda vuelta.

Además, se sabe que la mayoría obtenida en la segunda vuelta no necesariamente supone una base de apoyo equivalente en el Congreso...

Conforme a estas consideraciones, no es necesario incluir la segunda vuelta en nuestro sistema constitucional para elegir al presidente de la República. Desde luego, existiría la posibilidad de que el presidente sea elegido por una minoría, pero esto, lejos de debilitar a las instituciones, obligará a interacciones más decididas”.

¹⁶ Tal es el caso de Argentina, en donde se introdujo una versión “atenuada” de doble ronda o segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente. Por un lado, se proclamará triunfadora la fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia que obtenga más del 45% de la votación válida (artículo 97), y, por el otro, se reconocerá también la victoria de la fórmula que alcance el 40% de la votación válida si además cuenta con una diferencia superior al 10% de los votos con relación a la planilla que le siga (artículo 98). *Ibidem*, p. 154.

governabilidad. Entre ellos destacan: *a)* votación limitada; *b)* votación acumulada, y *c)* votación preferida o transferida.

A. Sistema de votación limitada o no transferida

El *sistema de votación limitada o no transferida* consiste en dar a cada elector más de un voto, pero en un número menor al de los representantes a elegir. En términos generales, este sistema se usa en distritos de varios representantes, en los que cada votante tiene menos votos que el número total de puestos a elegir. De hecho, cada votante tiene un *voto limitado* que no puede transferir a otras opciones por lo cual también se le llama a este sistema de *voto único no transferible*.

B. Sistema de votación acumulada

El *sistema de votación acumulada* también conocido como sistema de *lista libre o plural*, permite al elector distribuir sus votos —tiene tantos votos como el número de candidatos a ser electos— en cualquier combinación, inclusive puede dar todos sus votos a un mismo candidato o distribuirlos entre diferentes candidatos que además pueden ser de distintos partidos, con lo cual se propicia un voto estratégico. Como regla general, a cada votante se le dan tantos votos como el número de escaños a cubrir, y se le permite distribuirlos como quiera y en ocasiones puede darlos todos a un candidato. Sin embargo, como excepción, en el *voto por puntos*, al elector se le pueden dar más votos (puntos) que el número de escaños en juego y después se le deja que ordene a los candidatos, según los puntos que se le asigna a cada uno.

C. Sistema de votación preferida o transferida

El *sistema de votación preferida o transferida* consiste en permitir a los votantes hacer un *rank* o selección de los candidatos, en el orden de su preferencia. Por lo general, el voto preferente se aplica a sistemas proporcionales en distritos con varios representantes, donde los votantes tienen que enumerar a los candidatos por el orden de su preferencia. Estos resultan ganadores cuando alcanzan un umbral denominado “cociente electoral”, mientras que todo voto por encima de la cuota como excedente o sobrante es reasignado a la segunda preferencia y transferidos sucesivamente a los candidatos subsecuentes

hasta tener a todos los ganadores requeridos, es decir hasta que todos los escaños son asignados, por esta razón se le conoce como *voto único transferible*. Ahora bien, el *voto alternativo* es un subsistema de votación preferida dentro de distritos con un solo representante, el cual exige al elector enumerar a todos los candidatos en el orden de sus preferencias. De forma tal, a los candidatos con el menor número de votos se les elimina y se redistribuyen las preferencias hasta que se puede determinar a un claro vencedor, quien incluso puede serlo por mayoría absoluta.

IV. Reconstitución del Senado: posibilidad y necesidad

En el proceso de reconstituir el Senado mexicano, hemos adelantado los dos problemas que requieren ser solucionados: uno cuantitativo (reducir o no el número de senadores) y otro cualitativo (revisar o no el criterio de elección para senadores).¹⁷ En el caso del primer problema aun cuando no es estrictamente necesario reducir el número de senadores, sí es posible hacerlo. Aunado a lo anterior, nos hemos pronunciado por la necesidad de desaparecer a los treinta y dos senadores electos conforme al sistema de representación proporcional por considerarlos contrarios al principio “federativo”, *i. e.* representación paritaria de la entidades federativas. En el caso del segundo problema, al rectificar el criterio de elección, no bastaría con suprimir los treinta y dos senadores de representación proporcional, sino que también es una necesidad rectificar el criterio actual para proceder a eliminar la fórmula con una lista cerrada o al menos sustituirla con una lista abierta, como veremos a continuación.

1. El problema cuantitativo: reducir o no el número de senadores

Aunque hay quienes (siguiendo a Jeremy Waldron) se pueden oponer a la reducción del número de senadores bajo el argumento de que un

¹⁷ Damos por hecho que el procedimiento para la elección de los senadores contempla no solamente la elección del propietario sino también la de su suplente.

órgano mientras más numeroso es más representativo,¹⁸ lo anterior no sería sino una falsa necesidad (siguiendo a Roberto Mangabieria Unger).¹⁹ Con esa lógica no habría otra opción más que aumentar el número de representantes hasta hacerlo coincidir —o casi— con el de los representados. En cambio, somos de la opinión que lo realmente importante es que esté representado el interés general, ya sea por población y por entidad federativa. En consecuencia que se garantice la representatividad de todos, tanto de la mayoría como de la minoría. En pocas palabras, tres senadores por cada entidad, en especial, si proceden de diferentes partidos, son suficientes para garantizar la posibilidad de que tanto el consenso de la mayoría como el disenso de la minoría sean representados en la discusión que permitirá tomar una decisión en el nombre del interés general y, en este caso, en nombre del interés de las entidades federativas.

Ahora bien, en el caso de mantener cuatro senadores por cada entidad federativa, cabría la posibilidad de que dos fuerzas políticas fueran representadas por dos senadores cada una, con lo cual efectivamente se representarían las dos posturas más fuertes en detrimento de las demás. Sin embargo, lo anterior no fomentaría o propiciaría necesariamente la gobernabilidad, al crear o generar un cierto *impasse* entre dos posturas con una legitimidad-representatividad equivalente pero sin que ninguna tenga una mayor legitimidad-gobernabilidad para que su decisión prevalezca. En este orden de ideas, como se puede advertir en términos cualitativos, tres senadores por entidad es *mejor* que cuatro al fomentar y propiciar tanto la representatividad como la gobernabilidad, aunque en términos cuantitativos cuatro sea *mayor* a tres.

Así mismo, lo relevante es qué hacer con los recursos económicos correspondientes a los treinta y dos senadores que en principio desaparecerían al suprimir el criterio de representación proporcional. A mí me gustaría que sirvieran para profesionalizar los cuerpos de apoyo parlamentario y/o servicio civil de carrera, incluidos los secretarios

¹⁸ Véanse Waldron, Jeremy, “Large Legislatures”, en Villanueva, Enrique (ed.), *Legal and Political Philosophy*, Amsterdam, Rodopi, 2002, pp. 1-37; Flores, Imer B., “Mesa VI. Representación política”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (eds.), *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*, México, UNAM-International IDEA, 2007, pp. 168 y 169.

¹⁹ Véase Unger, Roberto Mangabeira, *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 1987.

técnicos de las diferentes comisiones, al utilizar los recursos económicos en éstos.

2. El problema cualitativo: revisar o no el criterio de elección para senadores

Para proceder a rectificar el criterio de elección de los senadores comenzaremos por analizar y criticar el criterio actual, para luego pasar a analizar y en su caso, criticar las alternativas.

A. Criterio actual

Como vimos, en la actualidad, se elige un total de ciento veintiocho senadores, cuatro por cada una de las treinta y dos entidades federativas, incluido el Distrito Federal. Así, cada partido postula por cada entidad federativa una fórmula con dos senadores, en una lista cerrada que establece la prelación entre ambos. De esta manera, a la fórmula que obtiene el mayor número de votos se le asignan los dos primeros escaños y a la que obtiene el segundo lugar, conocida como primera minoría, se le asigna el tercer escaño, el cual corresponde a quien está “sembrado” como el primero de la fórmula. Los treinta y dos senadores restantes, correspondientes uno por cada una de las treinta y dos entidades federativas, son asignados conforme al llamado sistema de representación proporcional votados en una sola circunscripción nacional (artículo 56 de la Constitución federal).

Crítica. La elección de treinta y dos senadores conforme al sistema de representación proporcional votados en una sola circunscripción nacional presenta al menos dos problemas: por un lado, altera o rompe con el principio federativo, *i. e.* con la representación paritaria de todas las entidades federativas y en consecuencia, con el compromiso igualitario entre las entidades federativas sin importar su población o tamaño, y, por el otro, introduce un elemento ajeno o extraño a la idea de representar el interés general del electorado, ya sea por población y por entidad federativa, al incluir directamente la representación por partidos políticos, o mejor dicho de los intereses de los partidos políticos. Por esta razón, consideramos que es menester reformar el criterio al suprimir los treinta y dos senadores electos conforme al sistema de

representación proporcional por ser incongruentes con el principio federativo.

B. Alternativas

A continuación procedemos a analizar y en su caso, criticar las diferentes alternativas para la elección de los senadores. Adelantamos que nos limitaremos a las alternativas que contemplan una votación directa de los ciudadanos, por considerar que la implementación de una alternativa indirecta sería considerada como una regresión y como tal inaceptable o inadmisibles.

a. Mayoritaria

Al suprimir los treinta y dos senadores electos conforme al principio de representación proporcional por ser incoherentes con el principio federativo, se abre una primera alternativa que sería básicamente el criterio actual sin senadores de representación proporcional, es decir, una *Alternativa Mayoritaria* (AM). De este modo, cada partido postula por cada entidad federativa una fórmula con dos senadores, en una lista cerrada que establece la prelación entre ambos, y a la fórmula que obtiene el mayor número de votos se le asignan los dos primeros escaños, en tanto que a la primera minoría se le asigna el tercero.

Crítica. La elección por fórmula mediante una lista cerrada tiene el problema de que al no permitir al elector ordenar sus preferencias en una lista abierta, éste tenga que votar por un candidato que no le agrada con tal de favorecer al que sí es de su agrado, sin tener certeza o seguridad de que sea electo, o de plano, dejar de votar por la fórmula, en la cual hay un candidato de su agrado y votar por alguna otra opción. Lo anterior podría llegar al exceso de que un candidato con una buena aceptación en el electorado no sea necesariamente electo, mientras que su compañero de fórmula sea electo a su costa, digamos, el caballo *Incitatus* de Calígula o el hipopótamo *Cocorecko* del zoológico de Sao Paulo. Además, la fórmula cerrada fomenta una práctica hegemónica al interior del partido político que postula a los candidatos y que al ordenar a los mismos es quien de alguna forma facilita su elección, y no favorece una práctica democrática, en la cual el ciudadano es quien decide el orden y, en consecuencia, quién resulta electo.

b. Proporcional

Aun cuando es posible elegir a los tres senadores —o incluso a cuatro en caso de mantener el número— correspondientes a cada entidad federativa en una sola circunscripción por entidad bajo el sistema de representación proporcional,²⁰ el resultado difícilmente sería de puro a cuasi-puro y tendría una tendencia hacia la representación de impura a cuasi-impura y como tal constituiría una *Alternativa Proporcional Impura* (API). Supongamos que elegimos a cuatro senadores por entidad y que cinco partidos políticos obtienen votaciones cercanas al 20%, al menos uno se quedaría sin tener un representante, con lo cual alguno(s) estaría(n) sobrerrepresentado(s) en detrimento del (o de los) subrepresentado(s). O bien, supongamos que un partido político alcanzará, por ejemplo, el 60% y ninguno de los restantes llegará al 15%, con lo que se haría acreedor al total de cuatro escaños, es decir al 100% de los lugares, con apenas el 60% de respaldo en la votación.

De igual forma, aunque es posible elegir al total de senadores mediante el sistema de representación proporcional en una sola circunscripción nacional, el resultado podría ser bastante puro y como tal daría lugar a una *Alternativa Proporcional Pura* (APP), la representación ya no sería por entidad federativa sino por partido político y más específicamente por el porcentaje de la votación recibida. Supongamos que reducimos el número de senadores a cien, a cada uno de los partidos políticos le correspondería un número de escaños equivalente al porcentaje de votación válida emitida, resultante de la votación nacional emitida, descontados los votos anulados o nulos, con lo cual el resultado sería bastante puro.

Crítica. En el caso de API, difícilmente se alcanzaría una representación proporcional de pura a cuasi-pura, casi por *default* sería de impura a cuasi-impura, con lo cual se presentaría un fenómeno caracterizado por la sobrerrepresentación de unos en detrimento de la subrepresentación de otros. Aunado a lo anterior, podría darse el caso extremo de no representar debidamente a la diversidad ni a la pluralidad del electorado.

Ahora bien, en el caso de APP, a pesar de garantizar una representación de pura a cuasi-pura, y como tal tanto la diversidad como la pluralidad, el precio sería muy alto al sacrificar por completo la repre-

²⁰ Véase Flores, “Mesa VI. Representación política”, *cit.*, p. 169.

sentación paritaria por entidad federativa en el Senado y dar lugar a una representación por partido político, correspondiente a su fuerza. Con lo cual el Senado ya no representaría a las entidades federativas sino a los partidos políticos, lo cual nos parece contrario al espíritu, función o naturaleza del Senado en un sistema federal.

c. Otras alternativas

Toda vez que las alternativas anteriores resultan ser bastante criticables —AM por incluir una fórmula con una lista cerrada que limita la expresión de la voluntad del electorado y de sus preferencias, API por sacrificar la representatividad al ser impura o cuasi-impura y como tal al dar cabida a la sobrerrepresentación de unos y a la subrepresentación de otros, y APP por sacrificar por completo la representación paritaria por entidad federativa en el Senado y dar lugar a una representación por partido político— es necesario contemplar otras posibilidades.

Así, podríamos optar por una *Alternativa Limitada* (AL); una *Alternativa Acumulada* (AA), o una *Alternativa Preferida* o *Transferida* (APoT).

En el caso de AL, supongamos que en cada entidad federativa se deben elegir tres senadores, para garantizar la representatividad de todos, incluida tanto la diversidad como la pluralidad, se debe requerir que cada partido político postule como máximo un par de senadores y que a cada ciudadano se le den —conforme a un sistema de votación limitada o no transferida— dos votos (un voto menos que el número de escaños).

En el caso de AA, supongamos que en cada entidad federativa se deben elegir tres senadores, para garantizar la representatividad de todos, incluida tanto la diversidad como la pluralidad, se debe requerir que cada partido político postule como máximo un par de senadores y que a cada ciudadano se le den —conforme a un sistema de votación acumulada de lista libre plural— tres votos que puede distribuir como quiera e inclusive dar todos a un mismo candidato (un número de votos igual al de escaños) o que a cada ciudadano se le den —conforme a un sistema de votación acumulada de lista libre por puntos— un cierto número de votos (puntos) que puede distribuir como quiera e inclusive dar todos a un mismo candidato (un número de votos mayor al de escaños).

En el caso de APoT, supongamos que en cada entidad federativa se deben elegir tres senadores, para garantizar la representatividad de todos, incluida tanto la diversidad como la pluralidad, se debe requerir que cada partido político postule como máximo un par de senadores y que a cada ciudadano se le pida —conforme a un sistema de votación preferida o transferida— ordenar a los candidatos postulados según sus preferencias, al grado de que le es posible transferir sus preferencias de unos candidatos a otros sin tener que recurrir a una doble ronda o segunda vuelta.

Claro está que cualquiera de los tres casos (AL, AA o APoT) ofrece un remedio adecuado a los males que tratamos de evitar al caracterizarse por:

- 1) Abrir las oportunidades o posibilidades de combinación de los resultados al haber entidades federativas donde dos senadores corresponderán a un mismo partido político y el restante a otro, pero también al haber entidades en las que los tres senadores corresponderán a fuerzas políticas diferentes. Con lo anterior se podrá garantizar la representatividad de todos, incluida la diversidad y la pluralidad, no solamente de las partes (las entidades federativas) sino además del todo (el Senado).
- 2) Garantizar la representatividad paritaria por entidad federativa al no tener que sacrificarla ni dar lugar a una representación por partido político ni mucho menos sobrerrepresentar a unos y subrepresentar a otros. Con lo cual las fuerzas políticas al interior de cada entidad federativa estarán debidamente representadas.
- 3) Permitir que el ciudadano pueda expresar su voluntad con la mayor libertad al poder ordenar sus preferencias y diferenciar sus votos e inclusive dar todos a un mismo candidato. Con ello es el ciudadano quien con su voto tiene la última palabra o voz cantante sobre cómo debe estar integrada la representación por cada entidad federativa en el Senado.

V. Conclusión

Para concluir nada más nos resta reiterar nuestra doble propuesta para la reconstitución del Senado en México:

Primera. Reducir el número de representantes a noventa y seis al suprimir los treinta y dos senadores de representación proporcional por ser incongruentes con el principio “federativo”, *i. e.* representación paritaria por entidad federativa.

Segunda. Rectificar el criterio para su elección al limitar a un máximo de dos candidatos por partido político e implementar los mecanismos semimayoritarios o semiproporcionales de votación limitada, acumulada y preferida o transferida, los cuales se caracterizan por:

- 1) Abrir las oportunidades o posibilidades de combinación de los resultados al haber entidades federativas donde dos senadores corresponderán a un mismo partido político y el restante a otro, pero también al haber entidades en las que los tres senadores corresponderán a fuerzas políticas diferentes.
- 2) Garantizar la representatividad paritaria por entidad federativa al no tener que sacrificarla ni dar lugar a una representación por partido político ni mucho menos sobrerrepresentar a unos y subrepresentar a otros.
- 3) Permitir que el ciudadano pueda expresar su voluntad con la mayor libertad al poder ordenar sus preferencias y diferenciar sus votos e inclusive dar todos a un mismo candidato.

Me permito formular, a guisa de ejemplo, una propuesta más específica, la cual puede consistir en:

A. Limitar la postulación de candidatos por partido político a un máximo de dos, pero ya no en una fórmula (cerrada) de partido sino en lo individual, y

B. Otorgar al ciudadano una boleta en la cual cuenta con tres votos, equivalentes a los tres senadores a ser electos, que puede distribuir en cualquier forma, incluso puede —según sea el caso que refleje sus preferencias— dar:

- a) Tres a un mismo candidato, de su elección.
- b) Dos a un candidato y uno a otro candidato, ambos de su elección.
- c) Uno a cada uno de los tres candidatos, todos de su elección.