

# Distritos electorales y representación bicameral en México

DIEGO REYNOSO\*

**Resumen:** *La reforma electoral de 1996 afectó entre otras cosas el origen de la composición de la Legislatura: produjo una modificación de los distritos uninominales y un reordenamiento de las circunscripciones plurinominales. Además modificó la distribución territorial de los senadores, pasando de cuatro a tres por estado y agregando una lista de 32 senadores elegidos en un distrito único plurinominal racional. El presente trabajo calcula los niveles de sobrerepresentación distrital para cada cámara y presenta algunos argumentos en perspectiva comparada a favor de la representación territorial y de la lista plurinominal.*

**Abstract:** *Among other things, the 1996 electoral reform affected the origin of the composition of the legislative body: it altered the uninominal districts and re-arranged the plurinominal districts. It also modified the territorial description of senators, reducing the number from four to three per state and adding a list of 32 senators elected in a single, rational plurinominal district. This article estimates the levels of over-representation in the districts for each chamber; putting forward arguments in a comparative perspective in favor of territorial representation and the plurinominal list.*

**Palabras clave:** sobrerepresentación distrital, bicameralismo, federalismo, representación territorial, sistemas electorales.

**Key words:** over-representation in the districts, two-chamber system, federalism, territorial representation, electoral systems.

**E**l principal freno con que se enfrentaron la democratización y el desarrollo del federalismo hasta los años noventa en México ha sido el control monopartidario de las instituciones de gobierno, los sesgos de la legislación electoral y las disparidades en la competencia política, los cuales fueron el corazón del sistema de partido hegemónico (Reynoso, 2002a). Sin embargo, la última década del siglo XX estuvo marcada por el incremento de la competencia política y por una serie de reformas electorales que contribuyeron a reducir notablemente las características hegemónicas del sistema político, en otras palabras: a deshegemonizarlo. La deshegemonización se ha materializado en el plano

\* Profesor-investigador de Flacso. El autor agradece a dos jurados anónimos sus útiles y valiosos comentarios. Dirigir correspondencia a Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Carretera al Ajusco 377, Col. Héroes de Padierna, México, D. F., C. P. 14200. Tel.: (55) 5631-7016, ext. 191; fax: (55) 5631-6609; correo electrónico: <[diegorey@flacso.edu.mx](mailto:diegorey@flacso.edu.mx)>.

federal,<sup>1</sup> primero con la formación de una alianza opositora que arrebató al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el control de la Cámara de Diputados en 1997, y luego con el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) en las elecciones presidenciales de 2000, situación que se combinó con la ausencia de mayoría legislativa por parte de algún partido, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.<sup>2</sup>

Existe un amplio consenso acerca de que las nuevas reglamentaciones han producido un profundo impacto en la reconfiguración del sistema de partidos y la competencia política. Los cambios han sido notables: el papel de los medios, el financiamiento de los partidos, los tribunales electorales, la reforma del sistema electoral y un largo etcétera, han contribuido a la nueva situación política. Aunque no ha sido el aspecto más importante de la reforma de 1996, quiero destacar el fuerte impacto que ésta ha tenido en el trazado de los distritos electorales. La reforma logró combinar dos criterios de representación dentro de un marco integral, que incluyó la reconstrucción del sistema federal bicameral y el afianzamiento de un sistema de partidos competitivo.

Esta reforma del sistema electoral afectó las elecciones de 1997 y de 2000<sup>3</sup> e implicó para la conformación de la Cámara de Diputados la adjudicación de distritos uninominales a los estados según datos poblacionales de 1990 —contra los que se utilizaban desde 1970—, y un redenamamiento de las circunscripciones plurinominales. Además, se modificó la distribución territorial de los escaños de los senadores, reduciéndolos de cuatro a tres por estado y agregando una lista de 32 senadores elegidos en un distrito plurinominal nacional. El presente trabajo plantea algunos argumentos a favor de la representación territorial en sistemas bicamerales y de la lista plurinominal, comparando el caso mexicano con otros 25 sistemas bicamerales.

---

<sup>1</sup> Por deshegemonización debe entenderse una tendencia hacia la poliarquía (Dahl, 1988). En términos dahlianos ello supone un aumento en las dimensiones de oposición y de participación. Véase Dahl, 1988:131-145 y 266-268.

<sup>2</sup> En el plano federal la competencia partidaria ha llegado al punto de hacer imposible la constitución de mayorías tanto electorales como legislativas. Sin embargo, en el plano subnacional cada estado presenta configuraciones muy diferentes: desde la existencia de sistemas todavía hegemónicos, hasta sistemas multipartidistas pasando por sistemas bipartidistas.

<sup>3</sup> Debido a que no se han llevado a cabo nuevas reformas electorales, las elecciones de 2003 fueron realizadas bajo la normativa de esta reforma.

## BICAMERALISMO Y REPRESENTACIÓN FEDERAL

Los sistemas federales democráticos contemporáneos combinan dos tipos de representación que se originan en una idea de doble soberanía.<sup>4</sup> Por un lado, la soberanía de las subunidades o estados que se expresa en las cámaras altas, comúnmente denominadas senados. Por el otro, las preferencias de la totalidad de los ciudadanos del Estado nacional, expresadas en la Cámara de Diputados. La primera expresa el pacto federal cuyos sujetos son los territorios (criterio *terra-orientado*); la segunda representa al demos, inspirado en el principio “una persona, un voto” (criterio *demo-orientado*). De este modo, existe una doble representación que tiende a satisfacer el requisito igualitario del voto del régimen democrático y a su vez el principio territorial que supone el sistema federal de organización del Estado.

El criterio *demo-orientado* de representación privilegia la igualdad individual entre los ciudadanos, la cual se expresa en la representación de las cámaras bajas al otorgar igual peso del voto a cada ciudadano (*one person, one vote chamber*) (Stepan, 1999). Si se toma como referencia la distribución de los escaños a través de los distritos, entonces el ideal normativo se inclina a asignar los escaños en forma proporcional a la población o al número de votantes de cada distrito electoral o subunidad (estados), de modo tal que se cumpla con la condición de la igualdad categórica del principio de ciudadanía (Dahl, 1988: 131-145). De este modo se garantiza que ninguna preferencia esté subvaluada o sobredimensionada en la Legislatura. En otras palabras, si un estado posee 13% de los electores, a ese estado le debe corresponder 13% de los legisladores. Cuando tal criterio de asignación de escaños no se cumple, se dice que existe sobrerepresentación

---

<sup>4</sup> Valga una importante aclaración: la existencia de instituciones bicamerales o cuerpos deliberativos separados, es mucho más vieja que la creación del moderno federalismo estadounidense (Tsebelis y Money, 1997: 15-29). En efecto, el bicameralismo fue puesto en práctica primero en los estados unitarios como un método de representación de las clases sociales (Tsebelis y Money, 1997: 6). La adopción del criterio de representación territorial se expandió en muchos sistemas políticos, no sólo federales, dando lugar a la representación de las subunidades territoriales en forma igualitaria, lo que trajo aparejada otra modalidad constitutiva de las instituciones bicamerales. La idea de representación territorial es lo que según Riker (1964) distingue al federalismo moderno. No obstante, Stepan (1999) sostiene que existen otras formas de articulación federal que no se ajustan al modelo estadounidense de representación territorial en el Senado, y que sin embargo permiten una articulación integral de la organización federal.

distrital (SRD).<sup>5</sup> Por ejemplo, la sobrerrepresentación se puede producir si a ese mismo estado se le asignara 25% de los legisladores.

Por el contrario, en las cámaras altas la representación tiende a inclinarse hacia un criterio *terra-orientado*, que en general tiende a tomar la forma de equidad representativa entre las subunidades: estados, provincias, länders, cantones, etc. En los régímenes democráticos, la equidad de representación territorial tiene cabida cuando se adopta un sistema bicameral de legislatura, aunque no siempre los sistemas bicamerales incorporan este criterio (Tsebelis y Money, 1997, y Stepan, 1999). Linz (1997) identificó este criterio como una característica de los sistemas federales: esto es, la existencia de una segunda cámara en el ámbito del Estado, que representa a las subunidades federales en forma igualitaria y que no representa a sus poblaciones o electorados.

Por lo tanto, los estados cuya organización es democrática y federal tratan de combinar estos dos criterios de representación muy diferentes. Mientras que el criterio *demo-orientado* supone *un voto per cápita*, el criterio *terra-orientado* supone algo así como *igualdad de votos por subunidad territorial*. Por tal motivo, los sistemas federales democráticos poseen en su amplia mayoría una estructura legislativa bicameral.<sup>6</sup> No obstante, a pesar de que el criterio territorial es un criterio legítimo de representación del sistema federal, tiende a existir un *ethos* valorativo proigualitario del voto que hace más hincapié en el requisito de igualdad categórica.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> El término original en inglés es el de *malapportionment*. Después de numerosos intentos he decidido abandonar el uso del neologismo “malaporcionamiento” (Reynoso, 1999, 2001). Entre otras cosas, esa alternativa implicaba sostener el contenido negativo de la expresión. Por ello adopté la más neutral expresión de sobrerrepresentación distrital. Para una ampliación, *cfr.* “Malapportionment”, *Les Intraduisibles*, The Committee on Concept and Method, International Political Science Association (2002), <<http://www.concepts-methods.org>>. Monroe señala que “malapportionment exists when geographical units have shares of legislative seats that are not equal to their shares of populations” (Monroe, 1994: 138). Para un análisis acerca de la sobrerrepresentación distrital en América Latina, *cfr.* Samuels y Snyder (2001). Sobre los efectos en el sistema de partidos *cfr.* Reynoso (2002b).

<sup>6</sup> A modo de corroboración, de los 15 estados federales democráticos existentes en la actualidad, todos ellos poseen una estructura legislativa bicameral. La única excepción es la Unión Europea si, como creo, se la considera un sistema federal. En la actualidad en Europa se discute la creación de un senado europeo.

<sup>7</sup> La siguiente cita ejemplifica el predominio valorativo de la igualdad del voto a propósito del caso mexicano: “el senado es un órgano representativo particularmente desigual en atención al principio de representación equitativa que supone ‘la igualdad en

## ESTADOS, ELECTORES Y DISTRITOS

En los diez años que van de 1986 a 1996, ninguna elección se llevó a cabo con la misma ley electoral. El proceso de reformas permanentes, que algunos definieron como un ciclo de reforma-elección-reforma (González, Nohlen y Zovatto, 1996: 4), se desencadena en 1986 y tiene impacto en 1990, 1993 y 1994. Luego de un largo proceso de negociaciones,<sup>8</sup> la nueva reforma se aprobó en julio de 1996 con el consenso de las principales fuerzas políticas del país.<sup>9</sup>

Uno de los grandes pasos en materia de reforma electoral supuso la modificación del criterio sobre la base del cual se trazaban los distritos. Hasta 1996 se seguía utilizando la redistribución efectuada en 1977 con base en el censo de 1970 (González, Nohlen y Zovatto, 1996: 18). Debido a su desactualización demográfica, los distritos electorales afectaban el valor del voto de cada ciudadano y violaban el principio de sufragio igualitario. De este modo, con base en el artículo 53 de la Constitución, se llevó a cabo una nueva redistribución con base en el censo general de población de 1990. Así, la reforma electoral afectó los criterios de representación que determinan tanto la composición del Senado como de la Cámara de Diputados.

---

el valor del voto de cada ciudadano' porque los votos de las entidades menos pobladas 'valen' mucho más que el de las entidades con mayor número de habitantes, ya que, sin importar el tamaño, todas las entidades eligen el mismo número de senadores" (Gómez Tagle, 1997: 56-57). Por ejemplo, en 1964, el voto de un ciudadano de Campeche valía 29.36 veces más que el de uno en el Distrito Federal. En 1994 la situación era similar: mientras que con 124 853 votos en Campeche se obtenían los tres senadores, en el D.F. se obtuvieron con 1 857 000 (Gómez Tagle, 1997: 57). El problema de la desigualdad del voto en los senados no es exclusivo de México. Los casos federales del continente americano (Argentina, Brasil y Estados Unidos) presentan una conformación del senado similar, con la pequeña variante de la cantidad de representantes por subunidad. En la actualidad, en Estados Unidos se eligen dos senadores por estado, mientras que en Brasil y Argentina se eligen tres.

<sup>8</sup> *Cfr.* Schedler (2002), donde se analiza lo que denomina "democratización por medio de elecciones".

<sup>9</sup> La reforma de 1996 se inició en el "Compromiso para un Acuerdo Político Nacional", firmado el 17 de enero de 1995 entre el presidente Ernesto Zedillo y los cuatro partidos con representación legislativa (PRI, PAN, PRD y PT).

*a) El Senado*

La cámara alta, al igual que en la mayoría de los estados federales, refleja una igualdad representativa entre los estados. Hasta 1994 se elegían constitucionalmente dos senadores por cada estado (artículo 56). Posteriormente, la reforma constitucional de 1993 introdujo la representación por minoría en la Cámara de Senadores, elevando a cuatro el número de senadores por estado,<sup>10</sup> de los cuales tres se otorgaban al partido mayoritario y el restante al partido que obtenía el segundo lugar. La reforma electoral de 1996 modificó la repartición de los escaños reduciendo a tres el número de senadores por estado (dos para el partido mayoritario y uno para el segundo partido), a la vez que se introdujo un criterio de reparto proporcional mediante una lista nacional de 32 senadores (antes el cuarto senador). Con ello se mantuvo el número total de senadores, pero se modificó el sistema de asignación y reparto.

Sobre este aspecto de la reforma se ha generado una fuerte polémica, particularmente en torno a la función del Senado. Los que sostienen que su función es representar a los estados, ven en la nueva conformación un alejamiento respecto de la estructura federal, al constituirse una lista de 32 senadores de distrito único nacional plurinominal que no está anclada a la representación de ningún estado en particular. Sin embargo, cabe señalar que no se ha perdido el criterio de representación territorial. De hecho se mantienen tres senadores por estado, a los cuales se los complementa con un criterio *demo-orientado* correctivo mediante una lista plurinominal proporcional que permite mejorar la representación de las fuerzas políticas que operan el ámbito del Estado federal<sup>11</sup> y que no logran suficiente éxito en el plano de los estados subnacionales. Por otra parte, no es cierto que todos los estados federales tengan una cámara territorial, como suele fácilmente admitirse. Algunos estados federales poseen en las dos cámaras criterios sumadamente *demo-orientados*, como por ejemplo Holanda y Austria, entre otros. Sobre este punto volveré adelante.

<sup>10</sup> En esta reforma se asignaron los cuatro senadores al Distrito Federal, convirtiendo a esta entidad en una subunidad más. Posteriormente, en 1997, el Distrito Federal alcanzó el pie de igualdad con los otros estados al elegir por sufragio directo al jefe de Gobierno.

<sup>11</sup> Sobre este aspecto consultese González, Nohlen y Zovatto (1996: 27-31). Para una ampliación de las sucesivas reformas en el Senado mexicano véase Gómez Tagle (1997: 56-62). Un excelente resumen se encuentra en Weldon (2001: 457-458).

La introducción de dos senadores más en 1994 y la creación de una lista plurinominal en 1996, no debe confundirnos en cuanto a la paridad representativa entre los estados. Al distribuir la misma cantidad de senadores, se mantiene constante la relación representativa entre las subunidades. Ello supone que esta igualdad territorial deriva en una sobrerepresentación de los estados con menos población electoral.

El cálculo de sobrerepresentación distrital (SRD) total de un país se establece sobre la base del índice de Loosemore y Hanby (1971). Aquí sumamos las diferencias absolutas existentes entre el porcentaje de electores (%P) y el porcentaje de escaños del estado o distrito (%M). A esta sumatoria se la divide por dos para evitar la doble contabilización de las disparidades. La expresión es la siguiente:

$$SRD = \frac{1}{2} \sum | \%P - \%M |$$

La ventaja de este índice radica en que pueden contabilizarse todas las disparidades encontradas en el sistema y reunirse bajo un mismo indicador.<sup>12</sup>

De este modo, la SRD del Senado mexicano alcanza un valor de 30.48, sin tener en cuenta a los 32 senadores plurinominales, y desciende a 27.29, tomando en consideración todos los escaños. Esto supone algo muy interesante que los críticos de la lista plurinominal no toman en cuenta: el Senado mexicano tiene un fuerte componente territorial, pero con un correctivo *demo-orientado* proporcional importante, que compensa tanto la sobrerepresentación distrital como los potenciales efectos mayoritarios en términos de representación partidaria. Dada la distribución de la representación igualitaria entre los estados, cada estado posee una parcela representativa de 3.13% de 75% de los escaños del Senado, independientemente de su población, riqueza o extensión. Como se puede ver en el cuadro 1, las relaciones entre los diferentes estados son notables, siendo Baja California Sur el estado más sobrerepresentado y el Estado de México el más subrepresentado.

<sup>12</sup> Segundo algunos críticos, este índice toma en cuenta las diferencias independientemente de los tamaños de los distritos; de esta forma, las pequeñas diferencias de los distritos más chicos son contabilizadas del mismo modo que las diferencias de los partidos más grandes. En este sentido, la desventaja que se le atribuye es una ventaja para el cálculo de SRD, puesto que el problema reside en destacar las diferencias en los estados más pequeños, que están sistemáticamente sobrerepresentados en los países con alta SRD.

Si consideramos a los 21 estados que están sobrerepresentados —todos aquellos que figuran con signo positivo en la columna de las diferencias—, se puede constatar que 35.15% de los mexicanos controla la elección de 65.62% de 96 senadores, mientras que los restantes 32 senadores dependen de las preferencias de todos los electores. Este es un dato que parece escapar a quienes sostienen que la lista proporcional es incongruente. En otras palabras, si no existiera la lista plurinominal sería muy fácil para una minoría obtener casi dos tercios de representantes (66%) con apenas un poco más de un tercio de los electores.<sup>13</sup> Las disparidades representativas que existen entre los estados son notables, pero podríamos confundir las cosas si no prestamos atención al criterio de representación que siguen. La Cámara de Senadores tiene como objeto la representación equitativa de las subunidades. Así, equidad entre los estados no significa igualdad de representación individual de los ciudadanos.

*b) La Cámara de Diputados*

El armazón federal, que da lugar a las disparidades de representación en la cámara alta, encuentra su contrapeso democrático en la cámara baja. Esta última contiene una representación conforme a los tamaños poblacionales de los distritos, de modo tal que sigue un criterio *demo-orientado*. Para ello se combinan distritos uninominales, los llamados diputados de mayoría relativa, con cinco distritos plurinominales (denominados circunscripciones) de representación proporcional que abarcan cada uno a un conjunto de estados. Los distritos uninominales se asignan a cada estado tratando de satisfacer el criterio de igualdad numérica de electores. Así se logra satisfacer el criterio de igualdad categórica del voto no contemplado en la cámara alta.

---

<sup>13</sup> Si consideramos la composición del Senado sin contar a los 32 senadores plurinominales, nos encontramos con que 50% de los senadores representaría a 21.86% de los mexicanos que viven en los estados comprendidos, según el orden del cuadro 2, entre Baja California Sur e Hidalgo; por el contrario, el otro 50% representa a 78.14% de los ciudadanos mexicanos. Si seguimos jugando con las cifras, obtenemos que los estados subrepresentados —que figuran con signo negativo— comprenden 64.85% de la población y están representados por 34.38% de los senadores, lo que da por resultado una escasa minoría de senadores para una amplia mayoría de mexicanos. Por suerte existe la lista plurinominal.

CUADRO 1

## SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS EN EL SENADO

| Estado         | Población  | %P    | Desvío | SR                                       | SR                                  |
|----------------|------------|-------|--------|--|-------------------------------------|
|                |            |       |        | considerando<br>solamente 3<br>senadores | incluyendo la<br>lista plurinominal |
| BC Sur         | 375 494    | 0.41  | 662    | 2.71                                     | 2.72                                |
| Colima         | 488 028    | 0.54  | 479    | 2.59                                     | 2.63                                |
| Campeche       | 642 516    | 0.70  | 346    | 2.42                                     | 2.52                                |
| Quintana Roo   | 703 536    | 0.77  | 306    | 2.35                                     | 2.48                                |
| Aguascalientes | 862 720    | 0.95  | 229    | 2.18                                     | 2.35                                |
| Tlaxcala       | 883 924    | 0.97  | 222    | 2.16                                     | 2.34                                |
| Nayarit        | 896 702    | 0.98  | 219    | 2.14                                     | 2.33                                |
| Querétaro      | 1 250 476  | 1.37  | 128    | 1.75                                     | 2.07                                |
| Zacatecas      | 1 336 496  | 1.47  | 113    | 1.66                                     | 2.00                                |
| Durango        | 1 431 748  | 1.57  | 99     | 1.55                                     | 1.93                                |
| Morelos        | 1 442 662  | 1.58  | 98     | 1.54                                     | 1.93                                |
| Yucatán        | 1 556 622  | 1.71  | 83     | 1.42                                     | 1.84                                |
| Tabasco        | 1 748 769  | 1.92  | 63     | 1.21                                     | 1.69                                |
| Sonora         | 2 085 536  | 2.29  | 36     | 0.84                                     | 1.44                                |
| BC Norte       | 2 112 140  | 2.32  | 35     | 0.81                                     | 1.42                                |
| Hidalgo        | 2 112 473  | 2.32  | 35     | 0.81                                     | 1.42                                |
| Coahuila       | 2 173 775  | 2.38  | 31     | 0.74                                     | 1.38                                |
| SL Potosí      | 2 200 763  | 2.41  | 30     | 0.71                                     | 1.36                                |
| Sinaloa        | 2 425 675  | 2.66  | 17     | 0.46                                     | 1.19                                |
| Tamaulipas     | 2 527 328  | 2.77  | 13     | 0.35                                     | 1.12                                |
| Chihuahua      | 2 793 537  | 3.06  | 2      | 0.06                                     | 0.92                                |
| Guerrero       | 2 916 567  | 3.20  | -2     | -0.07                                    | 0.82                                |
| Oaxaca         | 3 228 895  | 3.54  | -12    | -0.42                                    | 0.59                                |
| Nuevo León     | 3 550 114  | 3.89  | -20    | -0.77                                    | 0.35                                |
| Chiapas        | 3 610 448  | 3.96  | -21    | -0.83                                    | 0.31                                |
| Michoacán      | 3 870 604  | 4.24  | -26    | -1.12                                    | 0.12                                |
| Guanajuato     | 4 406 568  | 4.83  | -35    | -1.71                                    | -0.28                               |
| Puebla         | 4 624 365  | 5.07  | -38    | -1.95                                    | -0.45                               |
| Jalisco        | 5 991 176  | 6.57  | -52    | -3.45                                    | -1.47                               |
| Veracruz       | 6 737 324  | 7.39  | -58    | -4.26                                    | -2.03                               |
| DF             | 8 489 007  | 9.31  | -66    | -6.18                                    | -3.33                               |
| México         | 11 707 964 | 12.84 | -76    | -9.71                                    | -5.73                               |
| Total          | 91 183 952 | 100   |        | SRD = 30.48                              | SRD = 27.29                         |

Nota: %P= Porcentaje de población en el estado; Desvío = [(% senadores/ %P) \* 100] - 100; SR= diferencia entre el porcentaje de senadores asignados al estado y el porcentaje de población del estado (%P); SRD= Sobrerepresentación distrital .

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con base en Berrueto (2000).

Si se observan los datos del cuadro 2, se puede evaluar que la SRD existente en las elecciones de diputados de mayoría relativa es sólo de 2.46. Si se tiene en cuenta que el caso más perjudicado (el Estado de México), posee sólo un valor de -0.84 de subrepresentación, y que el distrito más "beneficiado" no alcanza ni siquiera 1% de sobrerrepresentación (el D.F. con 0.69), se concluye que la escasa SRD existente no es producto de una política deliberada de manipular los votos, sino de la imposibilidad matemática de fragmentar la representación y de las restricciones físicas de la distribución de la población (Reynoso, en prensa). Comparativamente con otros países federales como Argentina, Brasil y España, la cámara baja mexicana elimina el criterio federal y territorial de la representación a favor de un criterio estrictamente *demo-orientado*.<sup>14</sup>

A su vez, para evitar o atenuar el sesgo mayoritario de los resultados electorales producidos en la arena de los distritos uninominales, se han diseñado cinco circunscripciones plurinominales que agrupan dentro de sí a los estados. También en este caso, la política de distritación se ha realizado conforme a las poblaciones. Cada una de las cinco circunscripciones reúne aproximadamente a 20% de la población y a 20% de los 200 diputados elegidos en la arena proporcional. Con ello se reduce aún más la SRD, disminuyendo a un valor de 1.56, lo que implicaría casi una perfecta representación de cada distrito.

### c) *Distritación y equidad*

El proceso de redistribución y el trazado de las circunscripciones plurinominales para la elección del 2 de julio de 2000, logró establecer una relación equitativa entre población y territorios, así como entre igualdad categórica de la ciudadanía y la representación territorial. Además, la nueva distritación plurinominal cumple con el requisito de contigüidad

<sup>14</sup> En Argentina alcanza un 16.28 (Reynoso, 1999), en Brasil es de 10.44 (Reynoso, 2001) y en España de 9.60. En estos casos, si bien la cámara baja no alcanza los niveles de SRD del Senado, existe un correctivo representativo territorial por la imposición de topes mínimos de representación que se desvía del criterio *demo-orientado* (véase Reynoso, 2000 a y b). En México, en cambio, no hay un sesgo sistemático entre las características demográficas y políticas de los distritos. Por ejemplo, no se observa sobrerrepresentación en los estados menos poblados y rurales y tampoco se observa subrepresentación en los estados más poblados y urbanos, lo que es usual en los sistemas federales que poseen alta SRD en sus cámaras bajas, como los tres países mencionados con anterioridad.

CUADRO 2

## SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS EN LA CÁMARA BAJA: DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA

| Estado          | Circunscripción plurinominal | MR  | Relación | SR sólo 300 MR | SR con 500 diputados totales |
|-----------------|------------------------------|-----|----------|----------------|------------------------------|
| Baja California | 1                            | 6   | 352 023  | -0.32          | -0.22                        |
| BC Sur          | 1                            | 2   | 187 747  | 0.25           | 0.15                         |
| Colima          | 1                            | 2   | 244 014  | 0.13           | 0.07                         |
| Guanajuato      | 1                            | 15  | 293 771  | 0.17           | 0.05                         |
| Jalisco         | 1                            | 19  | 315 325  | -0.24          | -0.22                        |
| Nayarit         | 1                            | 3   | 298 901  | 0.02           | 0.00                         |
| Sinaloa         | 1                            | 8   | 303 209  | 0.01           | -0.03                        |
| Sonora          | 1                            | 7   | 297 934  | 0.05           | 0.00                         |
| Aguascalientes  | 2                            | 3   | 287 573  | 0.05           | 0.03                         |
| Chihuahua       | 2                            | 9   | 310 393  | -0.06          | -0.03                        |
| Coahuila        | 2                            | 7   | 310 539  | -0.05          | -0.02                        |
| Durango         | 2                            | 5   | 286 350  | 0.1            | 0.06                         |
| Nuevo León      | 2                            | 11  | 322 738  | -0.23          | -0.12                        |
| Querétaro       | 2                            | 4   | 312 619  | -0.04          | -0.02                        |
| SL Potosí       | 2                            | 7   | 314 395  | -0.08          | -0.04                        |
| Tamaulipas      | 2                            | 8   | 315 916  | -0.11          | -0.05                        |
| Zacatecas       | 2                            | 5   | 267 299  | 0.2            | 0.12                         |
| Campeche        | 3                            | 2   | 321 258  | -0.04          | -0.02                        |
| Chiapas         | 3                            | 12  | 300 871  | 0.04           | 0.02                         |
| Oaxaca          | 3                            | 11  | 293 536  | 0.13           | 0.08                         |
| Quintana Roo    | 3                            | 2   | 351 768  | -0.1           | -0.06                        |
| Tabasco         | 3                            | 6   | 291 462  | 0.08           | 0.05                         |
| Veracruz        | 3                            | 23  | 292 927  | 0.28           | 0.17                         |
| Yucatán         | 3                            | 5   | 311 324  | -0.04          | -0.03                        |
| DF              | 4                            | 30  | 282 967  | 0.69           | 0.56                         |
| Hidalgo         | 4                            | 7   | 301 782  | 0.02           | 0.04                         |
| Morelos         | 4                            | 4   | 360 666  | -0.25          | -0.12                        |
| Puebla          | 4                            | 15  | 308 291  | -0.07          | 0.04                         |
| Tlaxcala        | 4                            | 3   | 294 641  | 0.03           | 0.03                         |
| Guerrero        | 5                            | 10  | 291 657  | 0.13           | 0.06                         |
| México          | 5                            | 36  | 325 221  | -0.84          | -0.58                        |
| Michoacán       | 5                            | 13  | 297 739  | 0.09           | 0.03                         |
| Total           |                              | 300 | 303 947  | SRD = 2.46     | SRD = 1.56                   |

Nota: Distrito: número de circunscripción plurinominal; MR= número de distritos uninominales o escaños de mayoría relativa asignados al estado; Relación = población por cada un diputado; SR= diferencia entre el porcentaje de diputados asignados al estado (%MR) y el porcentaje de población del estado (%p); SRD= sumatoria de las diferencias absolutas dividido por dos (véase nota núm. 8 a pie de pág.).

FUENTE: Cálculo y elaboración propia con base en Berrueto (2000).

territorial y proximidad geográfica, para evitar los problemas relacionados con la heterogénea conformación de los distritos que caracterizó a la elección de 1997. Si bien la distritación en 1997 se había aproximado al criterio *demo-orientado*, el nivel de SRD era un poco más alto que el actual y la proximidad geográfica y la homogeneidad regional no se respetaban en absoluto. Por consiguiente, las circunscripciones adquirían una composición sumamente heterogénea, que parecía más bien un caso de *gerrymandering*.<sup>15</sup> A modo de ejemplo, los estados de Nuevo León y de Tamaulipas, ubicados en el extremo noreste del país, eran parte de la misma circunscripción en la que se incluía a Yucatán y Quintana Roo, ambos estados ubicados en el extremo opuesto de la república, casi limítrofes con Guatemala.

De este modo, la reforma de los distritos plurinominales cumplió con dos requisitos elementales: *a) el trazado de los distritos respetando contigüidad geográfica y homogeneidad regional, y b) una distribución de la representación uninominal y plurinominal sobre la base de un criterio demo-orientado*.<sup>16</sup>

No obstante, el mantenimiento de la igualdad categórica que supone la representación individual igualitaria, necesita un constante esfuerzo en la tarea de redistritar. La política de reducción de las disparidades y el rediseño distrital llevan consigo el inevitable problema de la arbitrariedad de la redistritación. A continuación presento algunos conceptos y ejemplos útiles para tener en cuenta en la próxima distritación que se avecina conforme al censo de 2000.

#### DISTRITOS, REPRESENTACIÓN Y GERRYMANDERING

Puede existir sobrerrepresentación tanto en los distritos más poblados como en los menos poblados, y la subrepresentación puede seguir la misma pauta. Todo depende, en suma, de la relación de las proporciones. En la mayoría de los países, según se afirma comúnmente, son los distritos

<sup>15</sup> Se denomina así al trazado arbitrario de los distritos electorales con objeto de favorecer a un grupo político. Más adelante se vuelve especialmente sobre el tema. Para una ampliación del tema véase Cox y Katz (2002).

<sup>16</sup> Un análisis crítico de las reformas electorales de 1986, 1990, 1993 y 1996 en México, puede consultarse en Balinsky y Ramírez (1997); una excelente descripción de las características y sus efectos se encuentra en Weldon (2001).

rurales los que tienden a estar sobrerrepresentados en las asambleas legislativas (Gallagher, 1991: 45), dando lugar a un sesgo en favor de los partidos que poseen sus apoyos electorales en tales distritos. Sin embargo, como hemos visto, este sesgo sistemático no se presenta en México.

La magnitud que poseen los distritos sobrerrepresentados y subrepresentados puede variar conforme a las particularidades del sistema electoral pero, fundamentalmente, se debe a los criterios de división distrital y a los de asignación de los escaños. Teóricamente, podemos distinguir al menos tres diferentes modalidades de división distrital y asignación de escaños. En primer lugar, los sistemas de distritos uninominales ( $M = 1$ ). La segunda modalidad corresponde a los sistemas de distritos plurinominales, los cuales por definición son aquellos con una magnitud mayor que dos ( $M > 2$ ), que en general poseen divisiones históricamente fijas. La tercera modalidad son los sistemas con distrito único, que son invariamente sistemas plurinominales de tamaño grande, en cuyo caso no presentan el problema de sobre y subrepresentación. Estas consideraciones son fundamentales para México. En primer lugar, para evaluar los riesgos de las reformas; en segundo lugar, teniendo en cuenta la proximidad de la nueva redistribución a partir de los datos censales del año 2000, y en tercer lugar, porque su sistema electoral tiene algo de las tres modalidades de división distrital.

#### *a) Sistemas uninominales, redistribución y gerrymandering*

La sobrerrepresentación en los sistemas uninominales se produce cuando cada uno de los distritos no contiene la misma población o número de electores. Puede incluirse dentro de este tipo de sobrerrepresentación distrital a los sistemas binominales o de magnitud de distrito uniforme, es decir, aquellos sistemas que asignan un número igual de escaños a cada distrito. En estos casos, la cantidad de escaños en competencia en los distritos permanece constante mientras que puede variar la población de estos últimos, como es el caso de Chile. En general, los sistemas uninominales no poseen divisiones distritales históricamente fijas o que supongan una división política territorial que implique algo más que los fines electorales para los cuales han sido trazadas.

El problema es siempre el mismo: no se asignan idénticas porciones de representación a la misma porción de electores. Para contrarrestar la

sobrerrepresentación distrital, una de las posibles soluciones es la política de redistribución demográfica que implique un diseño de distritos electorales cuyos límites se tracen teniendo en cuenta el tamaño poblacional. Sin embargo, estas políticas bien intencionadas abren la puerta a otro problema conocido con el nombre de *gerrymandering* o “salamandra”.<sup>17</sup> Este es uno de los precios que se paga en los sistemas uninominales para lograr la adecuación al principio de “una persona, un voto”. Al respecto, Katz señala que “la obsesión con la distritación sin sobrerrepresentación puede hacer de hecho más fácil el *gerrymandering*” (Katz, 1994: 19). Existen diversas políticas de diseño de los distritos que pueden implicar *gerrymandering*:

1) *Concentración activa*: cuando el electorado de un partido o un grupo social determinado se encuentra disperso, existe la posibilidad de trazar distritos cuya forma y límites se superpongan con ese grupo en cuestión, de modo tal que dentro de los límites del distrito exista una mayoría del electorado o grupo social que previamente estaba disperso; a estos distritos se los denomina de minoría-mayoría.<sup>18</sup>

2) *Dispersión reductiva*: el trazado de los distritos puede perseguir el objetivo contrario a la construcción de un distrito para el grupo social. La política a seguir entonces será trazar nuevos límites distritales que dispersen al grupo social en cuestión a lo largo de varios distritos, con la finalidad de que no alcancen a constituir una mayoría en ninguno de los nuevos distritos electorales.

3) *Concentración reductiva*: esta política consiste en reducir a una mayoría ganadora de varios distritos concentrándola en uno solo. Supongamos que existiera un partido que obtiene la mayoría en varios distritos; éstos podrían reunificarse en un solo distrito con el consiguiente resultado de que dicho partido obtenga la mayoría sólo allí, en lugar de obtener varios

<sup>17</sup> Por ello se entiende el trazado de distritos electorales que, en forma intencional, se construyen con el objetivo de favorecer la representación de un partido, grupo o sector en particular. Esta denominación es un “homenaje” al gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, quien por primera vez, en 1812, “tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra, que concentraba sus votos y esparcía los de sus oponentes” (Sartori, 1994: 35). En otras palabras, “el *gerrymandering* hace referencia a la delimitación de distritos con el propósito de asegurar ventajas partidarias” (Katz, 1994:19) (traducción del autor).

<sup>18</sup> Para una ampliación del paradójico impacto sobre la representación de las minorías a través de estos diseños, puede consultarse Lublin (1997).

triunfos, y de este modo disminuye su representación. Esta fue la pauta que se siguió en Inglaterra en perjuicio de los barrios obreros.<sup>19</sup>

4) *Dispersión activa*: a la inversa, si existe un distrito en el cual hay una clara mayoría electoral de un grupo social o político, producto por ejemplo de la homogeneidad del electorado, se podría convertir a este distrito en varios más. Con ello se transforma esa mayoría distrital en una mayoría de varios distritos, aumentando su representación. Esta ha sido la contraparte favorable a los distritos burgueses en Inglaterra.

Estos cuatro ejemplos no son excluyentes ni exhaustivos: existe una gama de posibilidades de *gerrymandering* que supera esta clasificación, y la astucia política de la distritación excede con creces estas pautas. El trazado indiscriminado de los distritos, con un sesgo intencional, puede llevarse adelante sin que ello derive en una sobrerrepresentación distrital; a la vez, políticas encaminadas a disminuir los niveles de sobrerrepresentación distrital pueden abrir fácilmente las puertas a una política de *gerrymandering* indiscriminado. Efectivamente, en los sistemas uninominales el sesgo en el trazado de los distritos puede ser materia de manipulación, y paradójicamente su justificación reside en ser el remedio para evitar las supuestas distorsiones de la sobrerrepresentación distrital. Ejemplo de ello es el caso de los Estados Unidos, desde la denominada “*reapportionment revolution*” hasta nuestros días (Cox y Katz, 2002), y el de México a partir de la reforma electoral de 1994 (Gómez Tagle, 1997). En ambos casos se trazaron distritos cuyos límites territoriales encierran la misma cantidad de población que contribuye a eliminar la sobrerrepresentación, o al menos a mantenerla en unos niveles mínimos dentro de los límites matemáticos imposibles de reducir.

### *b) Sistemas plurinominales y distritos fijos*

En la mayoría de los países de América Latina y Europa el tipo de sistema distrital dominante articula distritos plurinominales con  $M$  variables, es decir, con magnitudes de diferentes tamaños. A diferencia de los sistemas uninominales, en los que prevalece la representación mayoritaria, en estos distritos el principio de representación proporcional es el patrón que guía la conversión de votos en escaños. Por lo general, en estos

<sup>19</sup> Para una ampliación véase Johnston, Rossiter, Pattie y Dorling, 2001.

sistemas los distritos electorales coinciden con las divisiones políticas de las subunidades territoriales del país, denominadas estados (Brasil), provincias (Argentina), comunidades lingüísticas (Bélgica), länders (Alemania), cantones (Suiza) o departamentos (Bolivia). Al coincidir con las subunidades políticas, que en general poseen una existencia territorial de larga data, el trazado de los límites de los distritos electorales no está en discusión ni es susceptible de reformas políticas coyunturales. Tal política de modificación de los límites distritales introduciría cuestiones que involucran algo más que el mero trazado de los distritos electorales.<sup>20</sup> Por ello, los distritos se convierten en algo dado y sus límites no pueden ser modificados por consideraciones exclusivamente electorales.

La única política para combatir la sobrerrepresentación distrital que se tiene al alcance de la mano en este tipo de sistemas, es la reasignación o redistribución de escaños considerando la población (*reapportionment*). De este modo en los sistemas plurinominales, a diferencia de los sistemas uninominales, no hay posibilidad para una política de *gerrymandering* de ningún tipo, pero sí existen dos posibilidades para la reasignación de escaños:

*Reasignación con legislatura constante.* La primera posibilidad consiste en reasignar todos los escaños manteniendo constante el tamaño de la legislatura, lo que en la mayoría de los casos supone enfrentarse con la imposibilidad material de otorgar fracciones de escaños a cada uno de los distritos. En estos casos la reducción de los niveles de sobrerrepresentación distrital topa con un límite que es estrictamente matemático. Además, según las migraciones poblacionales o los crecimientos demográficos dispares, algunos estados podrían incluso tener que ceder escaños en favor de los que se beneficien con el desplazamiento de contingentes poblacionales o crezcan más velozmente. Así, la representación seguiría el camino marcado por el desarrollo demográfico.

*Reasignación con legislatura variable.* La segunda posibilidad es mantener constante el número de escaños en el distrito más pequeño, de tal forma que no se altere el número de escaños ya asignados. Ese distrito pasaría

---

<sup>20</sup> Dentro del grupo de los sistemas electorales con varios distritos plurinominales, aquellos que coinciden, a su vez, con sistemas federales son los que menores posibilidades presentan para el redistrictamiento. Cada una de las subunidades federadas se presenta ante el Estado federal como una unidad política igual a sus pares, independientemente de cualquier criterio poblacional.

a convertirse en el distrito testigo, fijando allí la cuota de escaño por población. De esta forma se procedería a asignar a los demás distritos un número de escaños proporcional a su tamaño de población, determinado por la cuota. En esta segunda posibilidad el tamaño de la legislatura no permanecería constante, sino que se incrementaría o disminuiría según las tasas de crecimiento de la población y los reajustes necesarios en cada momento.

A pesar de existir alternativas a la reducción de la sobrerepresentación distrital en muchos casos, junto a la reasignación se introducen pisos mínimos de representación que tienden a desviar al sistema del principio “una persona, un voto”. Así, por ejemplo, en Brasil, el artículo 45 de la Constitución de 1988 establece para cada estado un mínimo de ocho diputados y un máximo de 70, y el resto de los diputados se adjudica conforme a la población dentro de ese rango. Pero a pesar de la cláusula poblacional, los topes mínimos y máximos introducen un alto nivel de sobrerepresentación distrital. Lo mismo ocurre en Argentina con la cláusula de cinco diputados como mínimo<sup>21</sup> y en España con un mínimo de dos.

### *c) Sistemas de distrito único*

Los sistemas de distrito único por definición no poseen sobrerepresentación distrital. En tales sistemas no hay áreas sobrerepresentadas ni tampoco subrepresentadas, sino un gran distrito único que cubre todo el territorio del estado. A su vez, debido a la inexistencia de divisiones distritales, la magnitud del distrito es del mayor tamaño posible y coincide con el tamaño de la legislatura (el total de representantes existentes en la misma). Holanda es un ejemplo de sistema de distrito único para la elección de los miembros de la cámara baja; también Israel, Namibia, Perú y Sri Lanka adoptan esta estructura distrital para su sistema unicameral. Otros países, en cambio, utilizan este sistema distrital para la elección de los senados, como por ejemplo Uruguay, Colombia y también Holanda. México utiliza en parte esta estructura distrital para la elección de los 32 senadores por lista plurinominal.

---

<sup>21</sup> Al momento de estar elaborando este trabajo, en Argentina se debatía la reducción del tamaño de la legislatura junto a los pisos mínimos que, de ser aprobada la reforma política, pasarían de cinco a tres.

En estos casos, debido a que la magnitud es grande y no existe un porcentaje alto de barrera electoral legal, el resultado, según los supuestos teóricos existentes, es posiblemente el más proporcional. La asignación de más escaños al distrito único no altera la relación entre escaños y población, coincidiendo 100% de la población con 100% de la representación. El caso mexicano es peculiar en virtud de que el distrito plurinominal nacional del Senado no es el único, sino que está superpuesto a unos 32 distritos trinominales ( $M = 3$ ). Estos descuentan la proporcionalidad del resultado, tal como ocurre en todos los sistemas mixtos de este tipo.

El gran problema que presentan los sistemas de distrito único, por contraposición a los sistemas uninominales, reside en la elección de una única lista de, supongamos, unos 120 o 130 candidatos que indudablemente son totalmente desconocidos por los electores. Así, la satisfacción total del principio “un hombre, un voto” aumenta, por otro lado, el desconocimiento que los electores tienen acerca de sus representantes, disminuyendo la visibilidad de estos últimos y reduciendo el control por parte de los electores.

De las consideraciones esbozadas para las tres modalidades de sistemas distritales se deriva una tendencia de proclividad y límites de la sobrerepresentación. La pauta no es lineal, pero sugiere una cierta relación de dificultades que disminuye a medida que nos movemos de los sistemas uninominales hacia los sistemas plurinominales, llegando a eliminar el problema de los límites en los sistemas de distrito único. En esta última modalidad, el problema de la sobrerepresentación distrital desaparece por completo, mientras que en las dos primeras el problema se presenta en forma diferente. La más complicada de las estructuras distritales se da en los sistemas uninominales por las consecuencias que se derivan en términos de *gerrymandering* y trazado de distritos.

#### MÉXICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

De una muestra de 25 países bicamerales se puede obtener una idea de la situación representativa mexicana. La organización de los casos responde a un criterio medianamente plausible, que consiste en considerar el promedio de SRD del total de sus legislaturas. Esto es, calcular los valores de SRD de cada cámara, sumarlos y dividirlos por dos. El cuadro 3 revela que Argentina es el sistema bicameral que más se desvía

del criterio *demo-orientado*, o mejor dicho, es el país con mayor nivel de SRD, con un promedio de 33.00, seguido de España, Bolivia, Chile y Brasil. En contraste, el país que satisface matemáticamente el principio de “una persona, un voto”, o el país perfectamente ajustado al criterio *demo-orientado* de distribución de escaños, es Holanda (federal), mientras que Uruguay, Italia y Paraguay le siguen en esa escala de ajuste al ideal normativo

CUADRO 3

## SOBRERREPRESENTACIÓN DISTRITAL EN 25 PAÍSES BICAMERALES

| País                        | SRD<br>cámara baja | SRD<br>cámara alta | Promedio |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|----------|
| Argentina (1997)            | 16.28              | 49.73              | 33.00    |
| España (2000)               | 9.63               | 45.93              | 27.78    |
| Bolivia (1997)              | 17.00              | 38.00              | 27.50    |
| Chile (1997)                | 15.10              | 37.30              | 26.20    |
| Brasil (1998)               | 10.44              | 41.74              | 26.09    |
| República Dominicana (1986) | 7.93               | 38.00              | 22.97    |
| Venezuela (1998)            | 5.37               | 32.65              | 19.01    |
| EEUU (1992)                 | 1.44               | 36.42              | 18.93    |
| Rusia (1995)                | 3.82               | 33.46              | 18.64    |
| Suiza (1995)                | 1.93               | 34.48              | 18.20    |
| Australia (1996)            | 2.42               | 29.62              | 16.02    |
| México (2000)               | 1.56               | 27.29              | 14.42    |
| Alemania (1994)             | 3.44               | 24.40              | 13.92    |
| Sudáfrica (1995)            | 3.42               | 22.61              | 13.02    |
| Polonia (1997)              | 1.74               | 20.00              | 10.87    |
| India (1991)                | 6.22               | 10.79              | 8.50     |
| Japón (1995)                | 4.62               | 12.24              | 8.43     |
| Colombia (2002)             | 12.91              | 0.00               | 6.62     |
| Rumania (1996)              | 4.47               | 5.92               | 5.20     |
| Austria (1994)              | 6.43               | 3.01               | 4.72     |
| República Checa (1996)      | 2.71               | 2.57               | 2.64     |
| Paraguay (1993)             | 4.05               | 0.00               | 2.03     |
| Italia (1996)               | 0.82               | 2.92               | 1.87     |
| Uruguay (1992)              | 3.38               | 0.00               | 1.69     |
| Holanda (1996)              | 0.00               | 0.00               | 0.00     |

FUENTE: Reynoso (en prensa).

De los 25 países, 19 poseen más SRD en sus cámaras altas que en sus cámaras bajas, mientras que de los seis restantes, cuatro no poseen cámaras

altas con sobrerrepresentación distrital (Colombia, Paraguay, Uruguay y Holanda). De esos seis países, cinco tienen cámaras bajas con más valor de SRD que sus cámaras altas (Colombia, Austria, República Checa, Paraguay y Uruguay), lo que va contra la noción de cámara de representación territorial, mientras que Holanda no posee sobrerrepresentación distrital en ninguna de sus dos cámaras. Los sistemas bicamerales parecen seguir la lógica intuitiva: una cámara territorial y otra cámara en la cual la representación de los ciudadanos tiende a aproximarse al criterio *demo-orientado*. Al menos 19 de los 25 países presentan esa tendencia.

La gráfica 1 presenta tres tendencias empíricas de sistemas de representación en 25 países, todos ellos bicamerales. El criterio de diferenciación es arbitrario, pero considerando los límites matemáticos que suele imponer la división distrital, podemos conjeturar que un mínimo nivel de SRD no es producto de una decisión deliberada de introducir una compensación en favor de algunas subunidades o distritos electorales, sino de una *imposibilidad matemática* de fragmentar la representación (en sistemas de distritos plurinominales) o de construir distritos con un número equivalente de población, es decir, una *imposibilidad físico-geográfica* (en sistemas de distritos uninominales).<sup>22</sup>

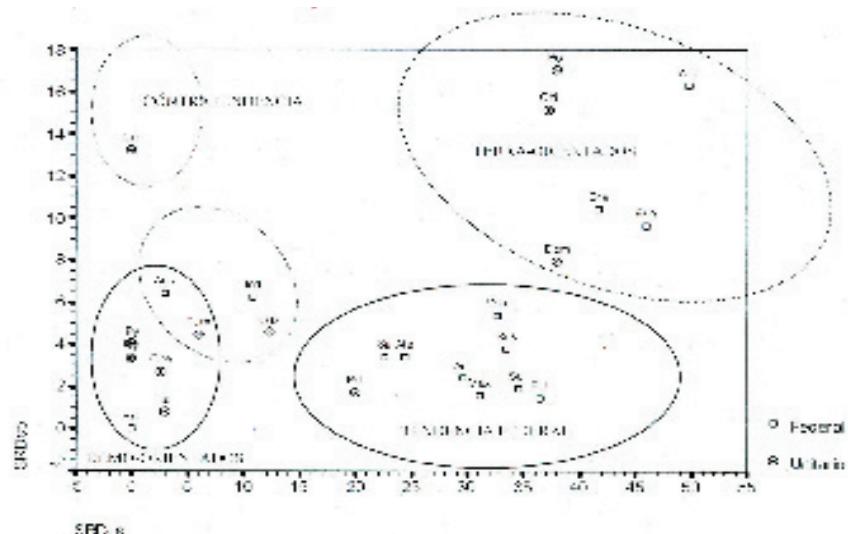
Comparativamente, podemos observar que la composición de la cámara alta en la mayoría de los sistemas federales responde a un criterio territorial, y se observan sólo dos excepciones que están a la izquierda de la línea vertical (Austria y Holanda). Holanda constituye un tipo contraintuitivo de federalismo al no incorporar ningún criterio territorial de representación, pero cuyas características, siguiendo la terminología de Stepan (1999), lo convierten en un tipo puro de federalismo *demos-enabling*. Si consideramos las cámaras bajas, resalta a simple vista que los sistemas federales tienden a satisfacer el criterio *demo-orientado*, con la excepción de Argentina, Brasil y España y, en menor medida, Austria e India. La línea vertical divisoria de la gráfica es arbitraria; de este modo, Austria fue incluida al conjunto del principio “una persona, un voto” debido a que es apenas unos decimales superiores, mientras que India fue excluida de ese conjunto.

Existen tres tendencias claras representadas por los conjuntos en cuanto a tipos de sistemas de representación, según cómo se combinan los niveles

<sup>22</sup> Para una ampliación de las imposibilidades de reducir la SRD véase Reynoso (en prensa).

GRÁFICA 1

## TRES TENDENCIAS DE LA SOBRERREPRESENTACIÓN DISTRITAL EN PAÍSES BICAMERALES



de SRD de ambas cámaras. Además, se encuentran tres casos residuales que pueden ser reagrupados en alguno de los tres conjuntos empíricos, con excepción de Colombia (en el margen superior izquierdo de la gráfica 1). Uno de los conjuntos está compuesto por los tipos *demo-orientados* de representación, que reúnen a los sistemas que no poseen una pauta territorial en ninguna de sus cámaras, o que al menos admiten una pequeña distorsión que bien puede ser matemática pero no política. Las otras dos tendencias incluyen en alguna medida una pauta territorial, siendo los tipos *federales* los que la destinan a la cámara alta, mientras que los tipos identificados como *terra-orientados* presentan criterios fuertemente territoriales en ambas cámaras, lo que supone altos niveles de SRD.

*Sistemas demo-orientados.* El primer tipo de sistemas está compuesto por los países cuyas cámaras están dentro del área de satisfacción del principio de “una persona, un voto” (el cuadrante inferior izquierdo de la gráfica 1). Uruguay, Paraguay y Holanda poseen cámaras altas sin sobrerepresentación distrital, debido a su sistema de distritos únicos. El caso de Holanda es bastante atípico, puesto que si bien es un país federal no maneja criterios de representación territorial en ninguna cámara. También ingresan a este grupo los casos de Italia, República Checa y Rumanía.

Este tipo de sistemas parece ser el más adoptado en los países unitarios con estructuras legislativas bicamerales y de extensión territorial pequeña. Por aproximación, Austria cabe ser incluida en este conjunto de sistemas *demo-orientados*.

*Tendencia federal.* El segundo tipo de sistemas está compuesto por países que siguen una pauta de representación federal (cuadrante inferior derecho de la gráfica 1). Todos los países de este segmento poseen cámaras bajas *demo-orientadas* y cámaras altas *terra-orientadas*. La lógica aquí parece ser la complementariedad de criterios representativos que dan lugar a una forma de bicameralismo incongruente (Lijphart, 1999) y con potencial de asimetría. Todos los países de este conjunto son federales, con excepción de Polonia. En todos estos casos la SRD en cámara alta es superior a 20.00 puntos aproximadamente. Japón podría incluirse dentro de este conjunto, aunque su cámara alta sólo supere los 10.00 puntos, además de que no es un país federal. Invariablemente, todos estos países poseen cámaras bajas con valores de SRD inferiores a la línea divisoria horizontal de 6.00 puntos. Ello parece ilustrar una tendencia de doble representación o complementariedad de criterios representativos, muy típica del formato federal (Tsebelis y Money, 1999). Por un lado, una representación territorial en cámaras altas; por el otro, una representación adecuada al principio de “una persona, un voto” en las cámaras bajas. En este grupo se ubica claramente México. Este dato es muy relevante, puesto que al parecer los críticos de la lista plurinominal del Senado no se han percatado de que ésta no modifica en absoluto la pauta federal de la representación que sigue el sistema de representación mexicano.

*Sistemas terra-orientados.* El tercer tipo de sistemas es el que denomino *terra-orientados* (cuadrante superior derecho de la gráfica 1) y está constituido por países con sobrerepresentación distrital en ambas cámaras, que superan las líneas divisorias de la sobrerepresentación políticamente intencionada. Argentina, Bolivia y Chile son los sistemas cuyos niveles de SRD indican un pronunciado predominio territorial de la organización de la representación. Desde otro punto de vista, son los países más alejados del principio de “una persona, un voto”. Dentro de esta tendencia se incluye a España, Brasil y República Dominicana. India es el otro país federal que podría ingresar a la zona de predominio territorial, aunque por sus valores de SRD se encuentra muy cercano a las dos líneas divisorias, haciendo francamente imposible determinar la intencionalidad del sesgo. Austria también posee esta característica de cercanía a los límites,

pero sus relativamente bajos niveles de SRD en cámara alta alejan a este país de la tendencia fuertemente territorial.

*Contra-tendencia.* El cuadrante superior izquierdo de la gráfica 1 pareciera ser una zona prohibida, o al menos inconsistente con las formas de representación adoptadas por la mayoría de los países bicamerales. En este sentido, se presenta como un cuadrante teóricamente posible pero empíricamente residual. Está compuesto por países que poseen una acomodación de la representación *contra-tendencia*. Colombia es el caso paradójico. En este país latinoamericano la cámara alta se elige en un distrito único nacional, por lo que se ajusta matemáticamente al criterio *demo-orientado*, al igual que Uruguay, Paraguay y Holanda. Lo paradójico reside en que la representación territorial se aloja en la cámara baja. Los niveles de SRD son más elevados en la cámara baja, lo que convierte a ésta en la cámara territorial, mientras que al Senado en la cámara *demo-orientada*. Austria parece presentar esta distorsión empírica debido a que su cámara alta está más *demo-orientada* que la baja. De todos modos, por sus mínimos valores este país ingresa dentro de los sistemas *demo-orientados*.

Como se puede apreciar, México se encuentra en el grupo de países que siguen una pauta de doble representación federal. Ello supone que a pesar de haber incorporado una lista plurinominal, el Senado no ha dejado de ser una cámara territorial. Por otra parte, cabe señalar que otros países federales, como Holanda por ejemplo, no poseen una cámara territorial y no por ello dejan de funcionar como tales. En el extremo opuesto, países como Argentina, Brasil o España, además de poseer una cámara alta constituida con el criterio de representación territorial, refuerzan sus cámaras bajas con altos niveles de sobrerepresentación, aumentando de este modo la tendencia *terra-orientada*.

De este modo, cabe señalar que México constituye un típico caso de bicameralismo federal, con la inclusión de un correctivo proporcional que permite mejorar la representación partidaria de la cámara alta sin afectar el principal componente de representación territorial. El correctivo que supone la lista plurinominal no erosiona la incongruencia del sistema, entendiéndose por ello a los sistemas bicamerales en los que la composición de las cámaras responde a criterios de representación diferentes (Lijphart, 1984 y 1999). La incongruencia aumenta la probabilidad de que se produzcan composiciones partidarias y mayorías diferentes, una

en cada cámara. Ello expresa, en cierto modo, la complejidad de las preferencias del electorado y la distribución territorial del poder.

La representación territorial equitativa por estado de algunos sistemas federales puede dar lugar a la hegemonía representativa de las mayorías territoriales en desmedro de las minorías. En un sistema en proceso de deshegemonización como lo es México, la representación de las mayorías territoriales no siempre es expresión de federalismo. Como todavía perviven ciertas zonas marcadas por el dominio de élites con vocación hegemónica (lo cual no incluye sólo al PRI, sino también al PRD y al PAN), puede ser un arma de doble filo que esas élites dominen el Senado y que lo conviertan en su refugio. La lista plurinominal, además de la cuota de representación para la primera minoría, permiten compensar y equilibrar el componente territorial sin abolirlo. Este punto es crucial debido a que a medida que la competencia se incrementa en un sistema político (ya sea el Estado federal o una subunidad), es muy difícil encontrar mayorías estrictamente hablando, esto es, 50% + 1 de los votos. Antes bien, la representación mayoritaria suele quedar en manos de la primera minoría. Por ello, la lista plurinominal es un excelente mecanismo de compensación contra la posibilidad de un “ganador toma todo” (*winner takes all*), y que incluso tenga vocación hegemónica.

Algunos sostienen que la lista plurinominal va en contra del criterio federal de igualdad entre las subunidades. Si bien ello es en parte cierto, podemos observar que su incorporación no ha alterado la territorialidad de la cámara y que, lejos de ser un problema, es además una solución a los posibles embates de las élites locales hegemónicas.

Los sistemas que poseen una estructura bicameral típicamente federal producen con mayor probabilidad un resultado de “poder legislativo dividido”, es decir, una situación en la que las mayorías de ambas cámaras no pertenecen al mismo partido. En la actualidad algo similar sucede cuando ningún partido detenta la mayoría electoral. En México, el partido en el gobierno no posee ni siquiera la primera minoría en las dos cámaras legislativas. Por otra parte, el partido que obtuvo el segundo lugar ha logrado la primera minoría en ambas cámaras. El PRI detenta 42% de los escaños en la Cámara de Diputados y casi 47% en el Senado. Por su parte, el PAN ha logrado 41.4% en la Cámara de Diputados y 36% en el Senado.

Esta diferencia a favor del PRI en el Senado se debe justamente a su amplio dominio territorial en al menos 19 estados, los cuales, sin im-

portar su aporte al total de votos nacionales, cuentan exactamente igual los pequeños que los grandes. Un ejemplo opuesto es el caso del PRD, que gobierna una de las subunidades territoriales más grandes (D.F.), la cual sólo le provee un total de dos senadores federales que se eligen en el distrito.

La adopción de la representación territorial que supone el sistema federal se expresa en el resultado de la representación y, por lo tanto, repercute en el proceso de deliberación de la política pública. Cuando la representación de las subunidades constriñe la expresión de las preferencias de los ciudadanos, el sistema federal impone un límite a la expresión del demos; por tal motivo, Stepan los ha denominado federalismos *demos-constraining* (Stepan, 1999: 21).

En cierta forma, todos los sistemas federales son más *demos-constraining* que los sistemas unitarios. Una de las razones de ello es que siempre existe un cámara que representa el principio de “una persona, un voto” y otra cámara que representa el principio territorial (Stepan, 1999: 23). Sin embargo, no todos lo son en el mismo grado. En los casos en que las preferencias de la mayoría de los ciudadanos del estado prevalecen debido al predominio de un criterio *demo-orientado* de representación, o por el peso de las atribuciones que posee la cámara baja, el sistema federal puede ser más *demos-enabling*. Este es el caso de Holanda y de Austria, entre otros, que no orientan su representación territorialmente y sin embargo son sistemas federales (Patterson y Mughan, 1999).

## CONCLUSIÓN

Durante 70 años México experimentó gobiernos unificados bajo un sistema de partido hegemónico que debilitó, por no decir imposibilitó, el funcionamiento de las instituciones formalmente federales. En la actualidad, la democratización del sistema político ha traído aparejado un aumento de la competitividad electoral partidaria y una mayor distribución del poder político. Esto ha llevado al paulatino refuerzo del federalismo tanto en el plano federal como en el plano de la autonomía estatal. Las tradicionales disparidades de la competencia política mexicana se han reducido considerablemente en muchos aspectos. Aquí se ha resaltado la satisfacción del principio de “una persona, un voto”, como indicador de la igualdad categórica del principio de ciudadanía, a partir de una

política de redistribución que ha seguido un criterio *demo-orientado* en la conformación de la cámara baja. No obstante, en el Senado prevalece otro criterio de representación, de acuerdo con el formato federal que supone incorporar la equidad representativa entre los estados. A ello se le suma un correctivo plurinominal que funge como mecanismo de compensación proporcional para los partidos. Se han destacado además los riesgos y peligros del *gerrymandering*, que se enfrentan a la hora de mantener la igualdad categórica del voto mediante la presión por mantener actualizada la redistribución.

Esta configuración bicameral permite que puedan producirse dos mayorías partidarias diferentes, una en cada cámara, sin alterar demasiado la estructura federal del estado. Ello parece contrastar, saludable y notablemente, con las históricas conformaciones monopartidarias que fueron característica distintiva del pasado

## BIBLIOGRAFÍA

- Balinsky, Michel, y Victoriano Ramírez. 1997. "Mexican Electoral Law: 1996 Version". *Electoral Studies*, 16 (3) 329-340.
- Berrueto, Federico. 2000. "Geografía Electoral". *Voz y Voto*, 83 (enero): 27-30.
- Colomer, Joseph. 1999. "Las instituciones del federalismo". *Working Paper*, núm. 2. México: Flacso, Doctorado en Ciencia Política.
- Cox, Gary, y Jonathan Katz. 2002. *Elbridge Gerry's Salamander: The Electoral Consequences of Reapportionment Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert. 1988. *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems". *Electoral Studies*, 10: 33-51.
- Gómez Tagle, Silvia. 1997. *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*. México: El Colegio de México.
- González Roura, Felipe, Dieter Nohlen, y Daniel Zovatto. 1996. *Ánalisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos*. México: PNUD.
- Johnston, Ron, David Rossiter, Charles Pattie, y Danny Dorling. 2001. "Distortion Magnified: New Labor and the British Electoral System, 1950-2001". Ponencia presentada para la Conferencia de EPOP.
- Katz, Richard. 1994. "Electoral Systems". Ponencia presentada en IPSA Workshop International, School of Political Science, Sakala Centre, Tallinn, Estonia, abril.

- Laakso, Marku y Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe". *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.
- Lijphart, Arend. 1984. *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan. 1997. "Democracy, Multinationalism and Federalism". *Working Paper*, 103. Madrid: Instituto Juan March.
- Loosemore, John, y Victor Hanby. 1971. "The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems". *British Journal of Political Science*, 1: 466-477.
- Lublin, David. 1997. *The Paradox of Representation. Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Monroe, Burt. 1994. "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity". *Electoral Studies*, 13 (2): 132-149.
- Ordeshook, Peter, y Olga Shvetsova. 1997. "Federalism and Institutional Design". *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 1: 27-42.
- Patterson, Samuel, y Anthony Mughan. 1999. *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*. Ohio: Ohio State University Press.
- Reynoso, Diego. 1999. "La desigualdad del voto en Argentina". *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15: 73-97.
- Reynoso, Diego. 2001. "Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malaporcionamiento". *Política y Gobierno*, vol. 8, núm. 1: 167-191.
- Reynoso, Diego. 2002a. "Federalismo y democracia: las dos lógicas de la transición mexicana". *Revista Mexicana de Sociología*, 1: 3-30.
- Reynoso, Diego. 2002b. "Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital". *Política y Gobierno*, vol. 9, núm. 2: 325-359.
- Reynoso, Diego (en prensa). *Votos ponderados: distritos electorales y representación territorial*. Barcelona: Gedisa.
- Riker, William. 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston y Toronto: Little, Brown and Company.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Samuels, David, y Richard Snyder. 2001. "Devaluing the Vote: Latin America's Unfair Election". *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1: 146-159.
- Schedler, Andreas. 2002. "The Nested Game of Democratization by Elections". *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1.
- Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the US Model". *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4: 19-34.
- Tsebelis, George, y Jeannette Money. 1999. *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey. 2001. "The Consequences of Mexico's Mixed-Member Electoral System, 1988-1997". *Mixed Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?*

Matthew Shugart, y Martin P. Wattemberg. Nueva York: Oxford University Press, Serie Comparative Politics.

Recibido en febrero de 2003

Aceptado en octubre de 2003