

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN SINALOA

Por Feliconva

INTRODUCCIÓN

Actualmente existen en el escenario internacional democrático dos grandes sistemas electorales para la integración de los órganos colegiados de representación: el de mayoría relativa y el de representación proporcional. El primero consiste en definir como candidato ganador a quien obtiene la mayoría de los votos, pudiendo ser simple o absoluta, pero siempre utilizando distritos uninominales. El segundo, por su parte, estriba en asignar los cargos en disputa con base en una aplicación estricta de los porcentajes de votación de los partidos políticos, mediante el uso de listas de candidatos votadas en circunscripciones plurinominales.

La doctrina ha establecido que ambos sistemas contienen ventajas y desventajas, en relación con valores como la igualdad, la cultura política democrática y la gobernabilidad. Es por ello que no pocos países –incluido México- han optado por una combinación de los dos.

Sin embargo, en las últimas décadas es el sistema de la representación proporcional el que ha estado ganando terreno. Prácticamente toda Europa practica este sistema electoral. El Reino Unido, hasta finales del siglo XX la única excepción al uso generalizado del sistema de representación proporcional en los Estados Miembros de la Unión Europea, empieza a aplicar esta modalidad electoral al iniciar el siglo XXI en Inglaterra, Escocia y País de Gales. Otros países de la misma cultura anglosajona, como Nueva Zelanda y la República de Irlanda, ya lo habían adoptado con

anterioridad. Lo mismo han hecho Japón, Corea del Sur y Sudáfrica. Su aplicación se extiende también a toda América Latina.

Un especialista en el tema, Dieter Nohlen, lo resume de la siguiente manera: “Si examinamos el cambio y desarrollo de los sistemas electorales a lo largo de los últimos cien años, es bien conocida la tendencia a sustituir sistemas electorales mayoritarios o de pluralidad por sistemas de representación proporcional. Si echamos una ojeada al mapa mundial de los sistemas electorales, se desprende que en la actualidad son extremadamente raros los casos de aplicación del sistema mayoritario”.¹

ORIGEN Y ANTECEDENTES DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La idea de la representación proporcional aparece por primera vez durante la Convención Nacional Francesa de 1793 –la idea se le adjudica al conde de Mirabeau– sin lograr traducirse en resultados prácticos. Posteriormente, en 1820, es retomada por el matemático Georgone. Luego es desarrollado por el maestro inglés Thomas Wright Hill, uno de cuyos hijos la llevó a Australia en 1839. Por esas mismas fechas en Suiza, en el año de 1842, Víctor Considerant propuso un sistema de representación proporcional al Consejo de Ginebra.

Pero es hasta 1855 que este principio empieza a convertirse en realidad, cuando el Ministro de Finanzas de Dinamarca, Carl Andrae, impulsa este sistema para la elección de la cámara alta danesa. Dos años más tarde, en 1857, Thomas Hare publicó en Inglaterra el folleto “El mecanismo de la Representación Proporcional”, dándole un impulso irreversible a la idea. A partir de entonces su empleo empezó a generalizarse en el viejo continente. Todavía en el siglo XIX Bélgica lo adopta en 1899. Ya en el siglo

XX le siguen Finlandia en 1906, Suecia en 1911, Holanda en 1917, Alemania en 1919, Italia, Francia y Noruega en 1921 e Irlanda en 1922.

LO DIJO JOHN STUART MILL

Como apuntamos en el apartado anterior, fue cruzando la mitad del siglo XIX que la idea de la proporcionalidad en la representación política tomó una tendencia irreversible, con la aparición de publicaciones en las que se exponían las razones que la favorecían.

En 1859 es publicado en Inglaterra el “Tratado sobre la Elección de los Representantes” de Thomas Hare, obra pionera en la materia. Dos años después aparece el libro “Consideraciones sobre el gobierno representativo” cuyo autor es el filósofo, político y economista inglés John Stuart Mill.

En su obra, Mill incluye un capítulo VII que denomina “De la democracia verdadera y de la falsa; representación de la totalidad y representación de la mayoría solamente”.² En este capítulo el erudito inglés hace una defensa –que puede considerarse clásica– del sistema de representación proporcional basándose en el libro de su compatriota Hare.

La brillante defensa que de esta idea hace Mill comienza abordando el tema de la relación entre democracia y representación: “Por lo general, dos ideas muy diferentes se confunden bajo el nombre de democracia. La idea pura de ésta, de acuerdo con su definición, es el gobierno de todo el pueblo por el pueblo entero, representado equitativamente. La democracia, como se ha practicado hasta ahora, es el gobierno del pueblo entero por una simple mayoría del pueblo, representado parcialmente. La

primera es sinónima de la igualdad de todos los ciudadanos; la segunda es un gobierno de privilegio a favor de la mayoría numérica”.³

Pero es en el siguiente párrafo donde Mill deja plasmado el argumento central de su proyecto: “El hecho de que la minoría debe rendirse a la mayoría, el número menor al mayor, es una idea familiar; por lo tanto, los hombres creen que no tienen necesidad de esforzar más su pensamiento, y no se les ocurre que puede haber algún término medio entre permitir al número menor ser tan poderoso como el mayor, y borrar del todo al número menor. Por supuesto, en un cuerpo representativo que delibere realmente, la minoría deberá ser dominada, y en cualquier democracia equitativa la mayoría del pueblo, a través de sus representantes, ganará en número de votos y prevalecerá sobre la minoría y sus representantes. Pero, ¿debemos inferir de ahí que la minoría no debe tener representantes en absoluto? Ya que la mayoría tiene que prevalecer sobre la minoría: ¿debe tener la primera todos los votos y ninguno la segunda? ¿Es necesario que ni siquiera se escuche a la minoría? Nada, excepto la costumbre y una antigua asociación de ideas, puede reconciliar a una persona razonable con la justicia innecesaria. En una democracia de veras equitativa, todas y cada una de las secciones deben estar representadas, no en forma desproporcionada, sino proporcionalmente. Una mayoría de electores deberá contar con la mayoría de los representantes y una minoría de electores deberá tener siempre una minoría de representantes. Hombre por hombre, estarían representados tan cabalmente como la mayoría. A menos que lo estén, no habrá un gobierno equitativo, sino un régimen de desigualdad y privilegio: una porción del pueblo gobernará al resto; habrá una parte a la cual se le negará su justa y equitativa representación de influencia en la representación, en contra de todo gobierno

justo pero, sobre todo, en contra del principio de la democracia, la cual proclama a la igualdad como a su misma raíz y fundamento”.⁴

Más adelante refuerza su argumentación con los razonamientos siguientes:

“No existe igualdad de sufragio donde un individuo particular no tiene (el mismo) valor que cualquier otro miembro de la comunidad. Pero no es sólo una minoría la que sufre. La democracia, constituida de esta manera, ni siquiera llega a alcanzar su objetivo pretendido: el de conferir, en todos los casos, los poderes del gobierno a una mayoría numérica. Al contrario, procede de modo muy diferente: concede esas facultades a una mayoría de la mayoría, que puede ser, y comúnmente es, apenas una minoría del total”.⁵

“Cualquier minoría a la que se descarte, ya sea a propósito o por el funcionamiento de la maquinaria política, le da el poder no a la mayoría, sino a una minoría que ocupe cualquiera otra parte de la escala”.⁶

“Una parte esencial de la democracia estriba en que las minorías deben estar representadas en forma adecuada; y ninguna democracia verdadera, sólo un falso ejemplo de democracia se puede constituir sin ella”.⁷

“También los que votaron por el candidato derrotado deben encontrar en alguna parte la representación que no obtienen en su propio distrito”.⁸

“Con el sistema del señor Hare, las personas a quienes no les gustó el candidato local, o que no pudieron poner como candidato a la persona de su predilección, tienen la posibilidad de escoger como candidato a cualquier persona de reputación nacional con cuyos principios políticos simpaticen, y que esté incluida en la nómina de candidatos”.⁹

SUSTENTO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Es en el principio de la igualdad del voto, principalmente, donde descansa el sistema electoral de la representación proporcional. Entre la extensa doctrina sobre sistemas electorales puede identificarse que entre los principales argumentos a favor de este sistema se encuentran los siguientes:

1.- Convierte con precisión los votos en escaños al establecer la equivalencia entre el porcentaje de votos que reciben los partidos políticos y el porcentaje de curules del Parlamento, reflejando el verdadero estado de la opinión pública.

2.- Genera poco desperdicio de votos, lo cual estimula la participación de los electores ya que todos los votos cuentan para la integración de la representación.

3.- Facilita el acceso de los partidos políticos minoritarios a la representación, haciendo realidad el valor de la inclusión.

4.- Estimula el acceso de minorías raciales o culturales, propiciado por la existencia de las listas de candidatos plurinominales.

5.- Favorece la elección de mujeres mediante el establecimiento de acciones afirmativas, tanto en la reglamentación interna de los partidos como en la propia legislación electoral.

6.- Beneficia el ejercicio compartido del poder, haciendo más transparente el proceso de toma de decisiones.

7.- Elimina, o reduce al mínimo, la posibilidad de la sobrerrepresentación, una distorsión consustancial al sistema de mayoría relativa, al impedir la conformación de mayorías artificiales.

8.- Contribuye a una integración más legítima de los órganos de representación.

9.- Favorece la negociación y los compromisos entre todas las fuerzas políticas.

10.- Permite realizar el principio de la igualdad del voto, propio de la democracia liberal, sintetizado en el lema “un ciudadano, un voto”, al dotar del mismo valor a todos los sufragios emitidos durante una elección.

11.- Hace aportaciones a una democracia de mayor calidad.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

El prestigiado politólogo Arendt Lijphart sostiene que la representación proporcional no sólo produce más equidad, sino que también puede favorecer una mayor calidad de la democracia. A partir del estudio de algunos indicadores de orden económico – crecimiento, inflación y desempleo- en los países democráticos más industrializados, Lijphart encontró que no hay entre estos países diferencias significativas en cuanto al desempeño económico, aún cuando utilicen sistemas electorales diferentes, ya sean proporcionales o de mayoría relativa.

Pero si estas naciones se comparan desde el punto de vista de la calidad de democracia que viven el saldo resulta favorable para aquellas que utilizan el sistema electoral proporcional. Después de realizar su investigación, Lijphart no tiene problema para escoger la representación proporcional como el sistema electoral de su preferencia.

Los indicadores usados por Lijphart son los siguientes:

- 1.- Representación femenina en parlamentos y gabinetes.
- 2.- Desigualdad social.
- 3.- Participación electoral.
- 4.- Satisfacción con la democracia.
- 5.- Proximidad entre gobiernos y ciudadanos.¹⁰

EL ESPEJO ALEMÁN

Varios expertos en el tema electoral, como José Woldenberg, Dieter Nohlen y Molina Vega, coinciden en que la reforma de 1977 –que introdujo el principio de representación proporcional en México- se inspiró en el sistema electoral alemán. Sin embargo, la adopción se realizó de manera sesgada, con un retraso de tres décadas y sin plena vocación democrática, tal como sucedió con otras instituciones que el viejo régimen político mexicano retomó de experiencias extranjeras.

El sistema electoral alemán es el prototipo de sistema electoral que combina representantes de mayoría relativa y de representación proporcional, combinando el voto personal en distritos uninominales con el principio de representación proporcional. Pero a diferencia del sistema electoral mexicano, el sistema que se aplica en Alemania es totalmente proporcional para la integración de su Cámara de Diputados.

Recién concluida la II guerra mundial, en los años de 1948 y 1949, se desarrolló en Alemania un gran debate político buscando encontrar el mejor sistema electoral para este país. La controversia principal versó sobre la adopción del sistema de representación proporcional o la del sistema de mayoría relativa con circunscripciones plurinominales semejante al que prevalecía en Gran Bretaña. Entre los nuevos líderes alemanes de la posguerra existía una enorme preocupación por superar la experiencia de la República de Weimar, señalada como un sistema que, por su recurrente inestabilidad, contribuyó al encumbramiento del nazismo. Al final se decidió crear un sistema que incluyera elementos de ambos principios, en el que destacan reglas como la de que sólo el 40% de los cargos legislativos serían electos bajo el principio de la representación proporcional y el establecimiento de un umbral del 5% como porcentaje

mínimo para que un partido político pudiera acceder a la asignación de escaños o que obtuviera la mayoría en al menos un distrito uninominal, requisito que después subiría a tres victorias de mayoría.

Cuatro años después, en 1953, este sistema fue reformado. Entre los cambios relevantes de esta reforma estuvo el de la instauración de la paridad –50% para cada uno- entre los principios de representación proporcional y de mayoría relativa.

Giovanni Sartori explica de esta manera la naturaleza totalmente proporcional del sistema electoral alemán: “El sistema alemán (desde 1953) es un acuerdo muy peculiar que suele malinterpretarse. Para el *Bundestag* (Cámara Baja) se da a los electores dos papeletas: con una eligen, igual que los ingleses, a la mitad de los miembros de la Cámara (en distritos de pluralidad con un solo representante); con la otra eligen a la mitad restante del *Bundestag* basados en la RP nacional de listas partidarias cerradas. Sin embargo, la distribución general de escaños resulta (para los partidos que pasan la barrera del 5%) completamente proporcional. Sucede así porque la asignación de los escaños parlamentarios federales se calcula exclusivamente según los votos de las listas (los votos obtenidos por los partidos en la segunda papeleta). Por consiguiente, reiteramos que al sistema alemán se le debe entender, en esencia, como un sistema de RP que hace (para la mitad de los miembros del Bundestag) una selección basada en personas”.¹¹

El sistema electoral alemán no es, pues, un sistema mixto, a pesar de que la mitad de los representantes surjan de los distritos. En realidad es un sistema totalmente proporcional. El voto para los candidatos de los distritos uninominales busca asegurar la relación entre los votantes y sus representantes, pero en Alemania este voto, igual que las listas plurinominales, está basado principalmente en preferencias de partidos y no

en personalidades. En su más de medio siglo de vigencia, el sistema electoral de Alemania no ha mostrado retroceso alguno, manteniendo sus elementos básicos, logrando un alto grado de legitimidad en el país y sirviendo de referente obligado en los debates de reforma electoral en muchos países de todos los continentes.

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MÉXICO

Hasta 1961 la representación en el Congreso federal mexicano se integró sólo con legisladores de mayoría relativa, electos en distritos electorales uninominales, lo mismo que los Ayuntamientos de los municipios. En junio de 1963 se reforma el artículo 54 de la Constitución Política mexicana para introducir la figura de los diputados de partido. El texto de aquella reforma establecía que la elección de diputados sería directa y se complementaría con “diputados de partidos”. Para acceder a estos cargos sería necesario obtener el dos y medio por ciento de la votación nacional y ganar menos de veinte diputaciones de mayoría relativa.

En opinión Luisa Béjar Algazi, “la incorporación en la XLVI Legislatura de los “diputados de partido” representa pues la primera rectificación del régimen en cuanto a su estrategia pasada de eliminar toda presencia discordante en los órganos de representación. (Es) su primer reconocimiento de la disidencia política como requisito indispensable para avalar cualquier pretensión democrática de su parte. Sólo entonces, la oposición vuelve a adquirir carta de identidad en el Congreso de la Unión, aunque su voz se asemeja apenas a un susurro debido al griterío de la mayoría priísta que acompaña sus primeras experiencias en la tribuna parlamentaria. No obstante, ello le brinda la oportunidad de comenzar a descubrir sus posibilidades de participación

institucional, al tiempo que invita a otras corrientes políticas hasta entonces escépticas a explorar esta vía”.¹²

La reforma de 1963, aunque permitió el acceso sistemático a la Cámara de Diputados de las minorías electorales, no dejó de ser un esquema conceptual según el cual la verdadera representación surgía de los distritos uninominales. De modo que esta nueva vía de acceso a la Cámara de Diputados fue concebida en forma limitada como un elemento marginal a la representación nacional.

Lo anterior se ve corroborado desde la exposición de motivos de la propia iniciativa enviada por la Presidencia de la República a la Cámara de Diputados en diciembre de 1962, en la que se expresan resistencias desde el poder hacia la representación proporcional, planteando tan sólo la necesidad de reconocer la pluralidad política nacional.

Para el Profesor Nohlen esta reforma “no tiene, evidentemente, nada que ver con la implantación de un sistema proporcional”.¹³ A pesar de estar sustentadas en ideas políticas tan estrechas “las enmiendas de 1963 inauguran una nueva fase en el desarrollo político de México. Esto es así al iniciar la liberalización del régimen”.¹⁴

En febrero de 1972 se reforma de nueva cuenta el artículo 54 constitucional, pero sólo para incrementar el tope de distritos ganados a veinticinco como requisito para que los partidos políticos pudieran acceder a diputaciones de minoría.

En diciembre de 1977 se da en México la primera gran reforma electoral. Con ella irrumpe en el país –aunque de manera parcial o segmentada- el sistema de la representación proporcional. El nuevo artículo 52 constitucional establece que “La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y

hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales”. La combinación que consagra la reforma –75% de cargos de mayoría relativa y 25% plurinominales- se quedaba lejos de la original elegida por los alemanes desde 1949, que era 60-40, previéndose la posibilidad de que el segmento proporcional de la Cámara fuera de tan sólo el 12.5%.

Con esta reforma se logran vencer las resistencias que la clase política gobernante de México oponía a la adopción de la representación proporcional. Sin embargo, el sistema mixto que se crea, aunque estableció por primera vez un principio electivo general distinto al de mayoría relativa y diferente al principio compensatorio de los diputados de minoría, “no es proporcional, sino mayoritario”¹⁵.

El nuevo sistema electoral federal surgido en 1977 mantuvo consigo algunos de los elementos sustanciales característicos de la concepción de los diputados de minoría, como reducir su asignación a los partidos minoritarios, definidos como aquellos que obtuvieran menos de sesenta triunfos uninominales, o como desvincular el nuevo principio de la proporcionalidad en la integración del conjunto de la Cámara de Diputados, al grado de poder darse el caso de que sólo fueran objeto de reparto el 50% de los escaños de representación proporcional.

En 1986 se lleva a cabo una nueva reforma electoral, mediante la cual se amplía de 100 a 200 diputaciones la porción proporcional de la Cámara. Treinta y siete años después de la decisión alemana a favor del sistema electoral de la representación proporcional, en México se adopta la combinación 60-40 de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de la Cámara de los diputados federales. En esta reforma aparece la figura de la llamada “cláusula de

governabilidad”, un mecanismo que busca premiar a la minoría más grande con la mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara, provocando el fenómeno de la sobrerrepresentación. La nueva redacción del artículo 54 constitucional disponía que “al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara”.

El mecanismo de la sobrerrepresentación es parte integrante de un sistema electoral diseñado no para potenciar la expresión de la voluntad política de la sociedad, sino para garantizar la conservación de mayoría legislativa a minorías electorales, lógica insostenible en un sistema plenamente democrático, toda vez que contradice el valor de la igualdad del voto. Buscando atemperar este mecanismo antidemocrático, la reforma electoral de 1996 –la última que se ha realizado en el ámbito federal mexicano- eliminó la cláusula de gobernabilidad y limitó la sobrerrepresentación a un ocho por ciento sobre la votación obtenida por los partidos políticos. Este es el actual sistema electoral mexicano para la Cámara de Diputados.

Las senadurías de minoría son creadas con la reforma constitucional de septiembre de 1993, afectando la cuarta parte de la integración del Senado. La representación proporcional para la integración del Senado aparece en la Constitución Federal con la reforma electoral de agosto de 1996, manteniéndose la figura de los senadores de minoría y reduciéndose a dos los de mayoría por cada estado.

Aunque el sistema electoral para las Cámaras legislativas federales mexicanas nunca ha dejado de ser predominantemente de mayoría relativa, el acotamiento del fenómeno de la sobrerrepresentación –claro que junto al incremento de la competencia electoral- condujo a la alternancia en el Congreso mexicano y, por ello mismo, a una auténtica división de los poderes públicos federales, un principio democrático

consagrado desde siempre en los textos de las Constituciones mexicanas pero que en la época moderna del país había permanecido como letra muerta.

En el caso de los Ayuntamientos mexicanos, en su integración se ve reflejado el principio de representación proporcional a partir también de la reforma electoral de 1977, a través de la modificación del artículo 115 constitucional que entonces establece: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá (...) el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”. Como se ve, la incorporación de la representación proporcional en el nivel municipal es todavía más titubeante que en el ámbito federal.

Seis años después, en febrero de 1983, se reforma una vez más el artículo 115 constitucional para ampliar la aplicación del principio de representación proporcional a todos los Ayuntamientos del país, aunque dejando su reglamentación en manos de los Congresos estatales. Esta última disposición ha sido asumida por la gran mayoría de los estados de una manera miope, al grado de convertir el principio de representación proporcional en la integración de los Cabildos municipales en un verdadero sistema de “regidores de minoría”, al reservar las “regidurías de representación proporcional” para los partidos políticos que no ganen la presidencia municipal. La mayoría absoluta, al menos, de los integrantes de los Ayuntamientos son asignados al partido mayoritario, independientemente del porcentaje de votación. “En los ayuntamientos mexicanos la sobrerrepresentación de la mayoría es de tal magnitud que reduce los asientos proporcionales a un mero complemento, sin posibilidad formal de incidir en las decisiones”, ha sostenido Ignacio Marván Laborde.¹⁶

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN SINALOA.

A.- EL CONGRESO

Como consecuencia de la reforma electoral de 1977, el texto constitucional incluyó, por primera vez para los Congresos locales, un principio electivo distinto al de la mayoría relativa, al establecer el artículo 115: "De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales [...]". De esta manera, los diputados de minoría eran constitucionalmente establecidos catorce años después que para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y en el preciso momento en que para ésta se establecían ya los diputados de representación proporcional.

En marzo de 1987 se vuelve a reformar la Constitución y el texto relativo a la integración de los Congresos estatales pasa al artículo 116 con una redacción que no cambia el régimen de los diputados de partido, a pesar de que ya habían transcurrido diez años de la incorporación de la representación proporcional en la integración de la Cámara de los diputados federales. La disposición establecía que "En la legislación electoral respectiva se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales".

La última reforma electoral mexicana importante, la de agosto de 1996, incluyó, en sustitución de los diputados de minoría, la introducción del principio de representación proporcional en la integración de los Congresos locales, ¡diecinueve años después de que fue incorporado para la Cámara federal de diputados! El nuevo texto constitucional establece: "Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos por los

principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes".

Once años después de la entrada en vigor de la figura de los diputados de partido en el ámbito federal, pero también anticipándose tres a la Constitución general mexicana, se reforma la Constitución local de Sinaloa para que aparezcan los "diputados de minoría" en el Congreso sinaloense. El nuevo texto del artículo 24 de la Carta Magna estatal, producto de la reforma constitucional del 17 de mayo de 1974, dispone que "La elección de Diputados será directa con sujeción a lo dispuesto en este artículo y se complementará, además, con Diputados de Partido".

La exposición de motivos de la iniciativa gubernamental que dio origen a la reforma replica en el nivel estatal la vocación liberalizadora de la reforma federal de 1963, al admitir, a pesar de usar el término representación proporcional, que el sistema electoral seguirá siendo de mayoría. Así lo exponía el gobernador Alfredo Valdés Montoya: "Resulta conveniente adoptar la institución de los Diputados de Partido, que tan buenos frutos ha dado a nivel nacional. Este sistema que pudiera llamarse mixto, consiste en mantener el principio de mayorías, complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria".¹⁷

La siguiente reforma al artículo 24, de abril de 1979, deroga la figura de los "diputados de minoría" e incorpora un máximo de seis diputados de representación proporcional en la integración del Congreso, lo que equivalía a una proporción 80-20 entre los principios de mayoría relativa y de "representación proporcional" presentando desde su origen un rezago respecto a la legislación federal en el que la proporción era de 75-25. Las reglas de aplicación del nuevo sistema son muy parecidas a la

experiencia federal, pudiendo darse el extremo de que no hubiera asignación de la parte proporcional.

La exposición de motivos de la iniciativa de nueva cuenta es explícita respecto al sistema electoral que se busca crear con la reforma: “El artículo 24 contempla un nuevo régimen electoral con un sistema de elección mayoritaria predominante, comprendido en el mismo principio de representación proporcional, que facilitará el acceso de las minorías al Congreso”.¹⁸ En realidad se trataba del mismo sistema electoral anterior.

En abril de 1989 entra en vigor una nueva reforma al artículo 24, pero es tan sólo para reducir del 2.5 al 1.5% la barrera exigida para que un partido político pudiera tener derecho a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

Es hasta abril de 1992, con seis años de retraso respecto a la legislación federal, que se amplía la franja no mayoritaria del sistema de integración del Congreso, adoptándose la proporción federal de 60-40, que prevalece a la fecha. En su iniciativa el gobernador Labastida se ufana de que con la reforma “La sinaloense será una de las sociedades mejor representadas en el país”.¹⁹ Y no le faltaba razón, en virtud de que la legislación reglamentaria estatal contempló una norma que seguramente es la más avanzada que ha registrado cualquier ley electoral del país, sea en el ámbito federal o en el local, al establecer la proporcionalidad total del Congreso.

Igual que en las reformas anteriores, la clase política que gobernaba el estado tenía claro lo que estaba creando. En efecto, en la exposición de motivos de la iniciativa de nueva ley electoral se expresaba lo siguiente: “La Ley, incluye, también una nueva fórmula de asignación de curules plurinominales, a las cuales podrán optar todos los Partidos Políticos, sin límites previamente establecidos, mucho más sencilla y que se

basa en el elemental principio de que el porcentaje de la votación recibida, habrá de reflejarse en la integración del Congreso”.²⁰

El artículo 12 de aquella avanzada ley establecía que “Cada partido tendrá derecho a un número total de Diputados proporcional a su votación”. Esta disposición configuraba un sistema electoral estatal auténticamente proporcional para la integración del Poder Legislativo de Sinaloa. Lo malo para la democracia en Sinaloa -y en México- fue que los gobernantes estatales no se animaron a incorporar tan democrática decisión en el texto de la Constitución Política del Estado. De haberlo hecho, Sinaloa tendría en la actualidad el sistema electoral más avanzado del país, como lo presumía el gobernador de ese tiempo, ya que a partir de entonces el partido en el poder había perdido la mayoría calificada en el Congreso –situación que se volvería norma constitucional en 1995-, por lo que no habría podido revertir dicha disposición jurídica. Y lo más importante: con una legislación como ésta, desde 1995 Sinaloa habría experimentado la alternancia en el Congreso y, por lo mismo, el equilibrio de los poderes públicos estatales, dos años antes que la Cámara de Diputados del Congreso federal, toda vez que desde las elecciones estatales de 1995 el partido en el poder en Sinaloa no ha obtenido la mayoría absoluta de la votación para diputados locales.

La importancia histórica de esta legislación torna interesante la forma en que se aplicaba el sistema proporcional que contenía. El resto de aquel democrático artículo 12 contemplaba “la fórmula de asignación de curules” de la siguiente manera:

“I.- Se asignará una curul a cada partido político que obtenga del uno y medio al dos punto cincuenta y seis por ciento de la votación emitida para Diputados;

II.- Las demás curules se repartirán mediante la aplicación del cociente natural;

III.- El total de votos alcanzados por cada partido se dividirá entre el cociente natural para obtener el número de Diputados que le corresponde a cada uno de ellos;

IV.- En orden decreciente se deducirán las constancias de mayoría obtenidas por los partidos, asignándoles las curules de Representación Proporcional necesarias para complementar el número que les correspondiere;

V.- Si todavía quedaren Diputaciones por repartir, se asignarán aplicando los restos mayores”.

Pero muy poco duró el gusto a los demócratas sinaloenses, ya que en 1995 el entonces gobernador Renato Vega impulsó una contrarreforma electoral que eliminó el sistema de representación proporcional total. Pero las modificaciones al artículo 24 de la Constitución local no eran suficientes para definir el tipo de sistema electoral que configuraría la composición del Congreso. La última palabra estaría en la legislación electoral secundaria.

El nuevo artículo 12 de la ley electoral estatal empieza derogando el sistema de representación proporcional pura. La norma de que “Cada partido tendrá derecho a un número total de Diputados proporcional a su votación” sólo había durado un trienio. Se trata de una medida tan indefendible que el gobernador omite referirse al tema en la exposición de motivos de su iniciativa de reformas a la ley electoral.²¹ La misma conducta asumen los diputados que elaboran el dictamen que contiene las reformas.²²

El miedo infundado de los gobernantes sinaloenses de la época al principio democrático y republicano de la división de poderes los llevó a profundizar en 1998 la contrarreforma de 1995. En efecto, en ese año se modificó de nuevo la ley electoral del estado para consagrar que una minoría a la que los electores sinaloenses le hayan otorgado el 35% de sus votos se convierta, por obra y gracia de una ley

antidemocrática, en mayoría absoluta en el Congreso, generando la posibilidad de que se presente una excesiva sobrerrepresentación parlamentaria que pudiera llegar hasta un 17.5%. Es una de las variantes más atrasadas de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, similar a la que contempló la Constitución federal pero ocho años antes. Y que hacía ya dos años que había sido suprimida por el Congreso y declarada inconstitucional por la Suprema Corte.

Curiosamente en ninguna de las exposiciones de motivos de las iniciativas que dieron origen al dictamen de reformas –incluida la del propio gobierno del estado²³– aparece la propuesta de modificación del artículo 12 de la ley electoral estatal. Pero sí en el dictamen²⁴. Sin embargo, aunque por diferentes causas, ninguno de los documentos se refiere al tema. En la misma omisión se incurre en la sesión en que son aprobadas las reformas, ya que sólo hace uso de la tribuna el diputado que preside la comisión dictaminadora, quien soslaya de manera absoluta el tema.²⁵

El sistema electoral establecido en enero de 1998 se mantuvo vigente en el estado durante más de ocho años, a pesar de estar reñido con la cultura política democrática y con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En marzo de 2006 se reforma el artículo 24 de la Constitución local y se elimina la cláusula de gobernabilidad. Siguiendo lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución federal y acatando la jurisprudencia de la Corte, en su lugar se establece un tope a la sobrerrepresentación de diez puntos porcentuales por encima de los porcentajes de votación que obtengan los partidos políticos en la elección de diputados locales.

El artículo 24 reformado contiene el siguiente párrafo: “En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total del Congreso que exceda en diez puntos a su porcentaje de

votación estatal emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación estatal emitida, más los diez puntos porcentuales”.

B.- LOS AYUNTAMIENTOS

Como se apuntaba anteriormente, la representación proporcional llega a los Ayuntamientos mexicanos con la reforma electoral de 1977. Sólo que su arribo es limitado en extremo al comprender únicamente a los “ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

Dos años después de la reforma constitucional federal, en abril de 1979, se modifica el artículo 113 de la Constitución local para adoptar la disposición federal en los siguientes términos: “Los Municipios con población de 200,000 o más habitantes complementarán sus Ayuntamientos hasta con 4 Regidores de representación proporcional”. Se trata claramente de los regidores de minoría.

En febrero de 1983 se reforma de nueva cuenta el artículo 115 de la Constitución federal para extender el principio de representación proporcional a todos los Ayuntamientos mexicanos, quedando facultados los Congresos estatales para reglamentar su adopción en el ámbito local. El artículo 115 reformado incluye el principio con el siguiente texto: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá (...) el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios”.

El Congreso sinaloense asume la nueva norma federal modificando la Constitución local en enero de 1984. El nuevo contenido del artículo 112 dispone que “Los

Municipios, cualquiera que sea su número de habitantes, integrarán sus Ayuntamientos con Regidores de Mayoría Relativa y Representación Proporcional”. Confirmando que estos últimos son más bien regidores de minoría el mismo artículo continúa su redacción en los siguientes términos: “En consecuencia, los partidos políticos que no hubiesen logrado mayoría en la elección municipal, tendrán derecho a que se les acrediten Regidores en proporción a la votación recibida”.

Las reformas de enero de 1986 a la ley electoral estatal de 1979 reafirma la concepción no proporcional del sistema electoral municipal de Sinaloa al establecer en su artículo 11 que “Tendrán derecho a que se les acrediten regidores por representación proporcional, los partidos políticos participantes en la elección que habiendo obtenido votación minoritaria (...). Si en la elección de las listas municipales un solo partido político resultare con derecho a la asignación de regidores por representación proporcional, únicamente se le adjudicarán la mitad de las regidurías a repartir”. Es decir, si ya de por sí la asunción del principio de representación proporcional era limitada, se disminuye su importancia al establecer la posibilidad de reducirla a la mitad. Es una previsión que carece de todo sustento, aún desde una perspectiva autoritaria, ya que el segmento proporcional de los Ayuntamientos, contemplado en aquella ley, estaba lejos de representar más de la tercera parte, única condición en la que las fracciones minoritarias de los Cabildos podrían tener alguna influencia en las decisiones institucionales de los municipios.

Pero en 1992 la legislación electoral de Sinaloa da un enorme salto hacia delante al consagrar para la integración de los Ayuntamientos –lo mismo que para el Congreso local- un sistema electoral totalmente proporcional. Sólo que no queda incluido en la Constitución local, la cual es reformada en abril de aquel año para establecer la

combinación 60-40 entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Según la propia reforma constitucional “La Ley determinará forma y procedimiento para la asignación de Regidores de Representación Proporcional”.

La nueva ley electoral es publicada el 6 de mayo de 1992. Desde la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador se anticipa el nuevo sistema electoral municipal: “La ley incluye también una nueva fórmula de asignación de curules plurinominales (...) que se basa en el elemental principio de que el porcentaje de la votación recibida habrá de reflejarse en la integración del Congreso. El mismo criterio es para la integración de los H. Ayuntamientos, esto por considerarlo como un procedimiento esencialmente democrático”.²⁶

En congruencia con lo anterior, el artículo 14 de la nueva ley electoral consagra el sistema electoral plenamente proporcional para la integración de los Ayuntamientos sinaloenses. “Cada partido tendrá derecho a un número total de Regidores proporcional a su votación” sentencia el primer párrafo de dicho artículo. Enseguida, desglosa la fórmula de asignación de las regidurías de representación proporcional que ratifica el carácter proporcional del sistema electoral municipal.

Lamentablemente este sistema electoral democrático tendrá la duración efímera de tan solo una elección, pues en 1995 se reforma la ley electoral y es derogado el sistema electoral proporcional puro. Con la contrarreforma regresa la figura de los regidores de minoría, al quedar establecido en el nuevo artículo 13 de la ley que las regidurías de representación proporcional quedan reservadas para “los partidos que no hubieren alcanzado la mayoría”. Con el nuevo sistema electoral de mayoría, el partido político mayoritario, independientemente del porcentaje de votación obtenido, tiene asegurado más del 60% de los integrantes del Ayuntamiento. Esta sobrerrepresentación se ve

acentuada con la reforma constitucional de junio de 2001, que incorpora la figura del síndico procurador como integrante de los Ayuntamientos por el principio de mayoría relativa, garantizándole de manera automática al partido ganador de la elección, ya no sólo la mayoría de los cargos sino los dos tercios de la integración de los Cabildos, una eventualidad proscrita constitucionalmente para la Cámara Federal de Diputados y para el propio Congreso local de Sinaloa.

La fugaz implantación del sistema electoral proporcional para los Ayuntamientos de Sinaloa tiene la importancia de haber sentado el antecedente de inscribirla en la historia electoral del estado, quedando como un referente real y local para el debate futuro sobre la reforma electoral tanto en la entidad como en el país. Con su vigencia legal el modelo dejó de ser meramente teórico o foráneo. Porque su impacto en la vida política del estado, a través de la integración de los Ayuntamientos, no alcanzó a ser trascendente, debido principalmente a la escasa competencia electoral entre los partidos políticos en los comicios locales. Su única aplicación sucedió en las elecciones de noviembre de 1992, en las que se eligieron los cargos de gobernador, diputados locales y ayuntamientos. Aquellas elecciones locales fueron las últimas en las que un partido obtuvo la mayoría absoluta de los votos: el PRI, que con el 57% de los votos consolidaba una tendencia a la baja iniciada en 1980.

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DEBE FORTALECERSE EN SINALOA

El debate sobre los principios electivos de los órganos colegiados de representación se ha limitado al problema de la articulación de los intereses y derechos de los partidos políticos que se disputan la representación. Desde esta perspectiva no es extraño el surgimiento de figuras como la de los diputados o regidores de partido.

Pero si el tema es visto desde la perspectiva del elector, del derecho a votar, el panorama cambia ya que el acceso de todos los ciudadanos al ejercicio del derecho a elegir no puede ser menos que igualitario. Esta concepción constituye la base más justa sobre la que debe discutirse este tema, toda vez que el fin último de las instituciones públicas es el ciudadano. Por ello también es la que más puede contribuir a una mayor democratización del sistema electoral.

En consecuencia, la inclusión del segmento de representación proporcional en la integración del Congreso y los Ayuntamientos del Estado de Sinaloa no sólo merece mantenerse, lo que por otra parte es una disposición constitucional federal, sino ser fortalecida a través de dos reformas: una sería la integración por mitades con los principios de mayoría relativa y de representación proporcional y la otra residiría en el establecimiento de la representación proporcional pura.

La primera reforma tiene a su favor el hecho de que la proporción de votantes que en términos generales se requieren para llevar al Congreso y a los Ayuntamientos sinaloenses al total de los electos por mayoría relativa es ya, desde hace varios procesos electorales, sistemáticamente menor al 50 por ciento.

Dicho de otra manera, en Sinaloa quienes representan a la mayoría de los electores ya no son los diputados o los regidores de “mayoría relativa” sino los de representación proporcional.

En efecto, en las elecciones locales de Sinaloa de 1998 los candidatos a diputados ganadores -de mayoría relativa- obtuvieron menos del 48% de los votos válidos, en el 2001 el 48.3% y en el 2004 el 49.9%. Lo anterior significa que sin la representación proporcional más de la mitad de los electores sinaloenses se habrían quedado sin representación en el Congreso.

Lo mismo puede afirmarse respecto a los Ayuntamientos. En las elecciones locales sinaloenses de 1998 las planillas municipales ganadoras obtuvieron, en general, menos votos que las planillas perdedoras. En las siguientes elecciones de 2001 y 2004 la tendencia se ha consolidado.

De manera que una integración como la actual para ambas instituciones en las que el principio de mayoría predomina con el 60 por ciento o más puede generar distorsiones relevantes de la voluntad de los electores.

La segunda reforma encuentra un sólido sustento en el secular y democrático principio de que a cada ciudadano debe corresponder un solo voto, principio que aún no tiene plena vigencia en Sinaloa, donde actualmente, y a pesar de la recientísima reforma constitucional en materia electoral, las minorías son las que deciden la conformación de las mayorías en el Congreso y en los Cabildos, configurando un sistema electoral cargado de una desigualdad que impide la realización plena del voto universal.

El debate sobre el sistema electoral que mejor exprese la pluralidad contenida en la sociedad sinaloense debe continuar y tomar mejores alturas. En consecuencia, la discusión debiera versar, principalmente, sobre como avanzar hacia un sistema más democrático, es decir más proporcional, para Sinaloa y sus municipios.

A la historia de Sinaloa, particularmente la electoral, habría que verla para recoger experiencias democráticas –como la de la fugaz proporcionalidad pura- y no para intentar echar su rueda hacia atrás para volver a etapas ya superadas de su vida política.

¹ Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, México, UNAM, 1993, p. 17.

² Mill, John Stuart, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1992, p. 153.

³ *Ibidem*, p. 154.

⁴ *Ibidem*, pp. 154 y 155.

⁵ *Ibidem*, p. 156.

⁶ *Ibidem*, p. 157.

⁷ *Ibidem*, p. 160.

⁸ *Ibidem*, p. 163.

⁹ *Ibidem*, p. 167.

¹⁰ Ver el artículo “Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy”, de Oscar Fernández González.

¹¹ Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, FCE, 1996, pp. 31-32.

¹² Béjar Algazi, Luisa, *El Poder Legislativo en México. Los diputados de partido: el primer eslabón del cambio*, México, UNAM-Gernika, 2004, pp. 8-9.

¹³ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 1, p. 135.

¹⁴ Béjar Algazi, Luisa, *op. cit.*, nota 2, p. 24.

¹⁵ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 1, p. 141.

¹⁶ Marván Laborde, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?*, México, Océano, 1997, p. 111.

¹⁷ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a los artículos 20 y 24 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa del 27 de febrero de 1974, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.

¹⁸ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a varios artículos de la Constitución Política del Estado de Sinaloa del 19 de enero de 1979, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.

¹⁹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Sinaloa del 12 de marzo de 1992, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.

²⁰ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Sinaloa del 20 de abril de 1992, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.

²¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a la Ley Electoral del Estado de Sinaloa del 10 de marzo de 1995, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.

²² Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso del Estado de Sinaloa del 29 de abril de 1992.

²³ Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a la Ley Electoral del Estado de Sinaloa del 8 de enero de 1998, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.

²⁴ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Gobernación del Congreso del Estado de Sinaloa del 27 de enero de 1998.

²⁵ Diario de los Debates de la LV Legislatura del Congreso del Estado, sesión del 27 de enero de 1998.

²⁶ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley Electoral del Estado de Sinaloa del 20 de abril de 1992, suscrita por el Gobernador del Estado de Sinaloa.