

248
201



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

CONSIDERACIONES SOBRE LOS TIPOS
BASICOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES,
CON ESPECIAL REFERENCIA A LA
EXPERIENCIA MEXICANA.

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MAURICIO FARAH GEBARA

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1991



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

CISIDERACIONES SOBRE LOS TIPOS BASICOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES, CON ESPECIAL REFERENCIA A LA EXPERIENCIA MEXICANA

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. Tipos Básicos de los sistemas electorales.....	5
1. Consideraciones previas.....	5
2. Conceptualización y definición de los tipos básicos.....	7
3. Sistema de representación mayoritaria.....	12
3.1 Mayoría simple o relativa.....	12
3.2 Mayoría absoluta.....	14
4. Sistema de representación proporcional.....	20
4.1 Representación proporcional pura.....	21
4.2 Representación proporcional impura.....	22
4.3 Representación proporcional con barrera legal directa.....	22
5. Sistema Mixto.....	24
5.1 Sistema mixto con dominante mayoritario...	24
5.2 Sistema mixto con dominante proporcional..	25
5.3 Sistema mixto equilibrado.....	28
CAPITULO II. Elementos configuradores.....	30
1. La circunscripción electoral.....	30
2. Formas de candidatura.....	37
3. Procedimientos de votación.....	40
4. Fórmulas electorales.....	45

CAPITULO III. Efectos de los sistemas electorales.....	56
1. Sistemas electorales, sistemas políticos y sistemas de partidos.....	56
2. Las leyes de Duverger.....	68
3. Los efectos de los sistemas electorales según Sartori y su reformulación a las leyes de Duverger.....	74
4. Efectos tendenciales.....	86
4.1 La estabilidad de gobiernos.....	89
4.2 Influencia del candidato y del partido en la decisión del votante.....	95
4.3 Dependencia del candidato para con el partido y el electorado.....	97
4.4 El sistema mayoritario.....	99
4.5 Facilidad en el cambio de gobierno.....	99
4.6 El sistema de partidos dominantes y la proporcionalidad.....	101
4.7 Legitimación de la autoridad.....	102
 CAPITULO IV. El sistema electoral mexicano.....	 105
1. La legislación electoral de 1812 a 1962....	107
2. La reforma al sistema electoral promovida por el presidente López Mateos. Ley Electoral Federal.....	113
3. La reforma al sistema electoral promovida por el presidente Luis Echeverría. La Ley Federal Electoral.....	117
4. La reforma al sistema electoral promovida por el presidente López Portillo. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.....	118
5. La reforma al sistema electoral promovida por el presidente Miguel de la Madrid. El Código Federal Electoral.....	126
6. La reforma al sistema electoral promovida por los partidos políticos en 1989 y 1990. El Código Federal de Instituciones y Proce- dimientos Electorales.....	131

7. Observadores Internacionales en los procesos electorales de México.....	139
--	-----

CAPITULO V. Conclusiones.....	143
-------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA.....	157
-------------------	-----

INTRODUCCION

Las elecciones constituyen un fenómeno político de gran importancia al significar una técnica para la designación de representantes, practicada tanto en países democráticos como no democráticos. Su mayor trascendencia se encuentra en las democracias occidentales en donde constituyen la base del concepto democrático liberal, ya que basadas en el voto universal, igual, secreto, directo y libre producen una competencia por el poder, entre las fuerzas sociales y grupos políticos, legitimando así el sistema político, el poder político y los líderes políticos.

Antes de continuar, resulta necesario establecer un concepto de democracia. Lipset¹⁾ considera que "Se puede definir la democracia como un sistema político que proporciona constitucionalmente y en forma regular la posibilidad de cambiar a los gobernantes, y como un mecanismo social que permite a la mayor parte posible de la población influir en las decisiones principales, escogiendo a sus representantes de entre aquellos que luchan por los cargos públicos". Por su parte Kelsen²⁾ sostiene que "el estado liberal es aquel cuya forma es la democracia porque la voluntad estatal u orden jurídico es producida por los mismos que a ella están sometidos".

Sobre las bases anteriores entendemos como sistema democrático aquel que consiste en la participación ciudadana para la toma de decisiones públicas, a través de instituciones representativas. Fundamentándose las acciones de gobierno en el consenso popular, con gobernantes electos democráticamente, que en su acción aspiren a mantener el consenso y la participación de los administrados, resultando así, un gobierno con democracia y democracia con participación.

El acto electoral debe entenderse como una gran operación de movilización del consentimiento de la ciudadanía con respecto a los principios mismos que justifican la democracia representativa en el Estado liberal. Con la emisión del sufragio los electores realizan un acto de

1) Citado por Pablo González Casanova, La democracia en México, México, Ediciones Era, S.A., 1980, p. 207.

2) Citado por Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1973, p. 584.

confianza sobre la idea de que el sistema democrático es la mejor solución de los asuntos colectivos.

En el acto electoral se establece un momento de comunicación política ideológicamente privilegiado, puesto que la votación recibe un significado especial como medio de comunicación entre los diversos grupos políticos y entre los gobernados y gobernantes.

Desde este punto de vista, los sistemas electorales pueden ser juzgados con respecto a su aptitud para que la función que se atribuye a la elección sea debidamente cumplida.

La técnica electoral utilizada en diversos sistemas políticos con el objeto de designar a los principales representantes de los órganos de gobierno ha dado como resultado que su aplicación se fundamente en cualquiera de los dos tipos básicos de los sistemas electorales: El sistema de representación de mayorías y el sistema de representación proporcional, en el uso de ambos o en la mezcla de ellos.

Existe una oposición entre ambos sistemas, la cual puede encontrarse en la polémica entre John Stuart Mill y Bagehot, desarrollada a mediados del siglo pasado, donde quedan expresadas las concepciones políticas radicalmente diferentes en que ambos se apoyan. El primero optaba por la proporcionalidad, mientras que el segundo elegía el sistema mayoritario, buscando simplificar el espectro político y asegurar una mayoría parlamentaria que permitiera gobiernos estables junto con una minoría eficiente, cohesionada y capaz de ejercitar la función crítica de la actividad del gobierno.

Por su parte, Mill criticaba a Bagehot que su postulación llevaba a la alternancia en el poder de dos grandes partidos, con tendencia a olvidar sus principios y programas, para converger en el centro del espectro político, sustituyendo la orientación ideológica por el comportamiento pragmático. Por el contrario, la proporcionalidad permitiría la resistencia individual contra las tendencias del poder, al mismo tiempo que abriría espacio para que minorías heterodoxas pudieran expresarse y desarrollar un papel innovador y reformador.³⁾

A partir del momento en que los gobiernos democráticos han sido considerados por el conjunto de los pueblos como los únicos legítimos, ha sido necesario encontrar los

3) Rolando Franco, Los sistemas electorales y su impacto político, Costa Rica, Cuadernos de CAPEL, 1987, p. 31.

procedimientos que permitan a los gobernados participar en las decisiones políticas. Así, el estudio de los sistemas electorales plantea, entre otros, los problemas de: a) Encontrar las fórmulas que hagan adecuada la representación de los gobernados en el seno de los órganos del Estado; b) Constituir gobiernos estables; c) Legitimar a los gobernantes, y d) Establecer un sistema de partidos apropiado que contribuya a la realización de elecciones competitivas.

Debido a la importancia que tienen los sistemas electorales para el cumplimiento de los fines que persigue el sistema democrático mediante el instrumento electoral, el objeto del presente trabajo es elaborar un estudio comparativo de los dos tipos básicos de sistemas electorales de manera general, así como de las distintas combinaciones que se pueden dar entre ambos, enmarcando su estudio en el campo científico. El análisis comprenderá las ventajas y desventajas que cada uno produce con respecto a la representación democrática, desde un punto de vista técnico (fórmulas para asignar escaños) y político (legitimidad y gobernabilidad), así como los efectos tendenciales que producen, considerando si la aplicación de ellos se debe a la regulación normativa o a otros factores determinados. Al efecto, se contrastarán los elementos configuradores para saber hasta que punto permite cada uno de ellos que el ciudadano adquiera conciencia del valor e importancia de su decisión electoral, entendida como medio para influir en la designación de dirigentes, en la selección de acciones programáticas y en la adopción de las grandes determinaciones colectivas, situaciones todas éstas que llevan al sistema político a la democracia liberal. Al final se analizará brevemente la evolución del sistema electoral mexicano, con el objeto de emprender una valoración y comparación retrospectiva del sistema actual.

Siendo la intención realizar un estudio comparativo entre los dos tipos básicos y sus distintas combinaciones, lo ubicaremos en la elección de representantes parlamentarios y/o diputados, ya que generalmente es en este terreno donde se encuentra la aplicación de tales tipos constituyendo el campo de desarrollo de la sistemática electoral.

El análisis, en su desarrollo contempla de manera importante la relación existente entre los tipos básicos de los sistemas electorales y los sistemas de partidos, estudiando la mutua influencia que hay entre ellos y la

necesaria presencia de determinados factores para que su adopción y aplicación sea exitosa.

Existe una gran diferencia entre los diversos sistemas electorales y las consecuencias que cada uno produce, siendo defendidos y atacados por académicos y políticos. Por esta razón, una cuestión importante a resolver será si un sistema es mejor que otro según las consecuencias que producen, de modo que garantice y promuevan una mejor democracia en cuanto a representatividad, legitimidad y estabilidad gubernamental.

Para poder despejar las interrogantes y llegar a realizar las conclusiones pertinentes, primeramente se definirá y conceptualizará cada uno de los tipos básicos de los sistemas electorales, basándose en la fórmula de decisión y principio de representación que cada uno posee, de donde se desprenderá el objetivo político que cada uno de ellos pretende conseguir. Posteriormente, se llevará a cabo un análisis de los elementos configuradores que posee cada sistema, los cuales tienen una influencia directa en la determinación de los efectos tendenciales que cada uno produce, en donde resalta la relación con el sistema de partidos, la gobernabilidad y la legitimidad.

Con base en los efectos y considerando el objetivo que cada tipo básico persigue, se realizarán las conclusiones generales.

En cuanto al sistema electoral mexicano el principal objetivo será, después de apreciar su evolución histórica, evaluar sus avances e influencia en el desarrollo democrático del país.

Esta tesis no es mas que un intento por resaltar la importancia de los sistemas electorales, la problemática que su estudio se ha encontrado y la manifestación de algunas proposiciones.

Antes de abordar el desarrollo de este estudio es oportuno hacer los siguientes agradecimientos: A mis padres, Victor y Eveline, por su amor y esmero en mi educación y formación; a mis hermanos, Victor y Jacqueline por su comprensión y solidaridad; a mis amigos, entre ellos muy especialmente al licenciado Raúl Miranda Pasquel por el invaluable apoyo brindado en mi desarrollo académico y profesional; al maestro Jesús Orozco, por su valiosa asesoría en este trabajo; y al licenciado Jorge Madrazo por abrirme las puertas del derecho constitucional así como por inducirme a este tema.

CAPITULO I

TIPOS BASICOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Una sociedad sin líderes no es una sociedad, pues siempre que dos o más hombres forman una sociedad y viven juntos no existe tal cosa como un comportamiento sin influjos, sin restricciones, incontrolado.
F.S. HAIMAN

1. Consideraciones previas

La elección es el procedimiento utilizado por las democracias liberales para la designación de representantes políticos; ello ante la imposibilidad técnica que ofrece la democracia directa, que sólo puede ser practicada en comunidades pequeñas en las que los pocos ciudadanos pueden reunirse, deliberar y tomar decisiones comunes. Asimismo, las elecciones competitivas donde los ciudadanos eligen entre varios candidatos, son un elemento fundamental de las democracias liberales, pues sobre el fundamento de la libertad e igualdad de todos los hombres, ninguno puede mandar a los demás, a menos que haya sido elegido por ellos para hacerlo. Sin embargo, esa facultad de representación es temporal, requiriendo para continuar la ratificación o selección de un nuevo representante, emanado de una nueva elección.

De acuerdo con Guy Herment¹⁾, considero que las elecciones competitivas-pluralistas, según el modelo occidental, se consideran como el criterio evaluador de la democracia y, consecuentemente, como un objetivo privilegiado del análisis político.

Aceptando el origen popular de la soberanía y ante la imposibilidad de la democracia directa, la necesidad de designar un cuerpo representativo facultado para actuar

1) Cfr. Guy Hermet, ¿Para qué sirven las elecciones?, México, Fondo de cultura económico, 1978, p. 9.

en nombre de la 2)colectividad conduce necesariamente a la práctica electoral.

La primera cuestión que surge al hablar de las elecciones, se refiere a la representación que, al estar estrechamente relacionada con la distribución del poder, y fundamentar la técnica gubernamental, ha sido objetivo de diversas teorías²⁾. Para nuestro objeto es suficiente anotar y complementar la concepción de Loewenstein³⁾, Burke, Sieyes, Fraemken y Nohlen. Para el primero, la naturaleza jurídica de la representación consiste en que los representantes -cualquiera que sea su investidura- reciben por adelantado el encargo y la autorización de actuar conjuntamente en nombre de sus representados y de ligarles por sus decisiones de carácter colectivo.

Para Burke⁴⁾, una vez que rechaza la idea del mandato imperativo, los representantes elegidos no constituyen "un consejo de embajadores de diferentes intereses hostiles que deben defender, como agentes y abogados frente a otros agentes y abogados. El parlamento es, por el contrario, la asamblea deliberante de una única nación con el único interés del conjunto...(en dicha asamblea) no deben prevalecer los objetivos ni los prejuicios locales, sino el bien general que deriva de la razón general de todo el conjunto".

La filosofía individualista del derecho natural introduciría nuevos elementos a la teoría de la representación. El individuo, independientemente de su adscripción a un grupo, territorio o clase, tiene derecho a intervenir por medio de representantes en la conducción de los asuntos públicos. Con fundamento en ello Sieyes⁵⁾ señala que si la nación "es un cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común y representado por una misma asamblea legislativa" no es válida la representación por estamentos de viejos Estados o Cortes medievales. La soberanía reside en la nación y es encarnada por la Asamblea Nacional que define y expresa la voluntad general. La representación emana de individuos libres e

- 2) Maurice Duverger hace una clara exposición de las teorías de la representación popular: representación fraccionada o representación nacional; mandato imperativo o mandato representativo; representación jurídica y representación sociológica (representación de las opiniones y elección de los gobernantes, representación global y representación particular). Instituciones políticas y derecho constitucional, España, Ariel, 1970, pp. 115 a 122.
- 3) Karl Loewenstein, Teoría de la constitución, España, Ariel, 1979, pp. 57 y 58.
- 4) Citado por Francesc de Carreras y Josep M. Valles, Las elecciones, España, Editorial Blume, 1977 p. 21.
- 5) Ibidem pp. 21 y 22.

iguales, que deciden a través de elecciones a los gobernantes. Así el liberalismo político del siglo XIX describe una democracia representativa en la que el poder político reconoce a ciudadanos individuales, sin atención a su condición económica, social, religiosa, etc.

En el contexto de sistemática electoral, no se debe entender el concepto de representación como un concepto jurídico. Ernest Fraenkel⁶⁾ ha definido la representación como "el ejercicio legalmente autorizado de funciones de poder por medio de órganos del Estado u otros titulares de los poderes públicos constitucionalmente determinados que actúan en nombre del pueblo aunque sin mandato imperativo, que derivan su autoridad directa o indirectamente del pueblo y la legitiman afirmando que sirven al interés general del pueblo y, en consecuencia, realizan su voluntad auténtica". Basado en Duverger, Nohlen señala que lo importante del concepto de representación (en relación con los sistemas electorales), no es la cuestión tradicional de la esencia de la representación, sino la cuestión de la exactitud (voluntaria o involuntaria) de la representación de opiniones, intereses y partidos en el parlamento, la representación numérica.

Sólo me resta anotar que el concepto de representación difiere de país a país, de acuerdo con su sistema político de partidos. Como veremos adelante, la existencia de dichos sistemas ha replanteado estos conceptos. Como claro ejemplo de esta adecuación es posible hablar de representación en dos niveles con diferentes intereses: el local y el federal.

2. Conceptualización y definición de los tipos básicos

Para definir el concepto de sistema electoral, Nohlen⁷⁾ se remite a Giovanni Schepis y a Braunias, quienes distinguen entre un concepto amplio y otro estricto de sistema electoral "Entendemos por sistema electoral, en general, la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos. En el sentido estricto... entendemos por el sistema electoral el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños".

6) Citado por Dieter Nohlen, Sistemas electorales del mundo, España, Centro de estudios constitucionales, 1981, pp. 96.

7) Idem, pp. 55 y 56.

En la consideración de que el concepto en su sentido estricto no convierte partes del derecho electoral en problemas del sistema electoral, Nohlen lo adopta con la inclusión de la regulación de candidatos, de candidaturas y de la distribución de circunscripciones.

Para él, la definición de sistema electoral en el sentido amplio, corresponde con su concepto de derecho electoral (en sentido amplio) y que contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para los cargos públicos, siendo así "el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos". Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y actos, desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.

Las regulaciones técnicas que contiene un sistema electoral comprenden el conjunto del proceso electoral: la subdivisión del territorio electoral en circunscripciones, la forma de la candidatura (única o distintas formas de lista), los procedimientos de emisión del voto (número de votos que tiene el elector y bajo qué condiciones) y los procedimientos del escrutinio. Nos ocuparemos de estos puntos al analizar los elementos configuradores.

Rae⁸⁾ define a los sistemas electorales desde un punto de vista funcional al establecer que "son aquellos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (el caso típico, los sistemas parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia".

Para Rafael Gazaro⁹⁾ el sistema electoral es el "conjunto de normas que regulan todo lo referente al proceso electoral".

Considero válida la distinción entre el sentido amplio y el sentido estricto del concepto de sistema electoral, que permite identificar al primero con el derecho electoral que es más genérico y a su vez comprende al concepto en estricto sentido. Así la definición de Gazaro se ubica más bien en el concepto de derecho electoral, en tanto que a la de Rae solamente le falta especificar la reglamentación de los elementos

8) Douglas Rae, The Political Consequences of Electoral Laws, Estados Unidos de América, New Haven, 1967, p. 14.

9) Rafael Gazaro, Diccionario de Política, Tecnos, España, 1977, p. 342.

configuradores (votos circunscripciones, candidaturas, fórmulas).

Si las técnicas electorales, por medio de las cuales los electores determinan a los candidatos y partidos que los representarán en el parlamento y en el gobierno, no están establecidas de forma tal que los resultados reflejen justamente la voluntad de los electores dentro de un sistema electoral específico, luego entonces, la idea de pueblo como detonador del poder no es sino estéril y equívoca.

Según la concepción occidental¹⁰⁾, las finalidades que persigue un sistema electoral en una sociedad democrática son: producir representación, generar legitimidad política y formar gobierno.

En el mundo abundan los sistemas electorales y cada día hay más, pues la creatividad no tiene límites. Sin embargo, todos los sistemas electorales derivan de dos tipos básicos, correspondiendo cada uno de ellos a un distinto principio: 1) El principio de elección mayoritaria, y 2) El principio de elección proporcional. De igual forma, se pueden presentar distintas combinaciones entre ambos principios, dando lugar a los llamados sistemas mixtos.

Entre las diversas definiciones de los tipos básicos, muchas de estas se han desarrollado erróneamente. Un ejemplo de esto lo menciona Hans Meyer¹¹⁾ al señalar que las definiciones de los sistemas electorales básicos no operan en el mismo plano lógico, ya que se han elaborado de la siguiente manera:

Sistema mayoritario es aquel en que gana el candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa) de los votos emitidos. Sistema proporcional es aquel en que la representación política refleja, lo más exacto posible, la distribución de los escaños en proporción a la votación obtenida por cada partido¹²⁾

Meyer continúa diciendo que ambas definiciones son ciertas, pero no se corresponden: La primera está basada en la regla decisoria; la segunda se basa en el resultado electoral, es decir, en el modelo de representación.

10) Carreras, *op. cit.*, *supra* (nota 4) pp. 19 a 28.

11) Dieter Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 6) p. 78

12) Entre los autores que sostienen estas definiciones se encuentran Jean Marie Cotteret y Claude Emeri, en *Los sistemas electorales*, España, Ediciones Oikos-Tau, S.A., 1973, pp. 63 y 75; Kalemán E., citado por Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 6), p. 78

Dieter Nohlen¹³⁾ señala dos criterios de definición: a) La fórmula de decisión por la cual se convierten votos en escaños, y b) El principio de representación.

a) Con base en la fórmula de decisión, el hecho de ganar un escaño depende:

i) En el sistema mayoritario, de que el candidato o partido político gane la mayoría (absoluta o relativa) de los sufragios en el ámbito determinado. De modo que la decisión es determinada por la mayoría de los votos depositados.

ii) En el sistema de representación proporcional, de que el candidato o partido político obtenga la cantidad de votos necesaria, tomando en cuenta la proporción de votos depositados, de manera que la cantidad de escaños ganados por cada partido político será proporcional a los votos conseguidos.

b) Al definir los principios de la representación, Nohlen planteó la cuestión de los objetivos de la representación política que persiguen los dos tipos básicos de los sistemas electorales y la alternativa que se presenta entre representación funcional/política vs. representación social/proporcional. Al respecto Nohlen concluye:

i) En el caso de los sistemas mayoritarios, el objetivo es alcanzar una mayoría parlamentaria para un partido o alianza de partidos. La finalidad política es permitir que un partido que no ha obtenido la mayoría de votos pueda formar un gobierno mayoritario de partido, en ocasiones apoyado en una minoría de votos.

Lo anterior muestra claramente cómo la función básica de este sistema es su capacidad para formar gobiernos.

ii) El objetivo de la representación proporcional es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y grupos políticos existentes en una sociedad.

13) Dieter Nohlen "Sistemas electorales: Elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos", Ponencia presentada en el I curso anual Interamericano de elecciones, Costa Rica, 1987, p. 7.

De acuerdo con este objetivo, la función básica es que la cantidad de votos y escaños obtenidos por los partidos políticos se correspondan lo más exactamente posible.

Dice Nohlen: "Los sistemas electorales se clasifican y se evalúan de acuerdo con los principios de representación. Las fórmulas de decisión son secundarias en importancia y no determinan la cuestión de la definición y clasificación de los sistemas electorales. Los principios de representación y las fórmulas de decisión se relacionan unas con las otras como los fines y los medios, mientras que existe una amplia gama de posibilidades para los medios, solamente se da una alternativa en cuanto a los fines".¹⁴⁾

Es así como Nohlen asegura la existencia de dos principios de representación: El de mayorías y el de representación proporcional. Cada uno de ellos dirigidos a objetivos políticos específicos (anteriormente señalados), los cuales se ubican en los extremos opuestos de un "continuum bipolar", separados por un cero intermedio.

El análisis de los sistemas electorales que se realizará en este trabajo adoptará las definiciones de Dieter Nohlen, basadas en el principio de representación:

"El objetivo de representación del sistema mayoritario, es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños, se persigue o se logra la formación de una mayoría por un partido o coalición de partidos.

El objetivo de representación del sistema proporcional, es establecer una relación con el más alto grado de proporcionalidad posible entre votos y escaños, y con ello el reflejo casi exacto del electorado en el parlamento".¹⁵⁾

14) Dieter Nohlen, "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción", en Revista de estudios políticos, España, 1984, p. 25.

15) Dieter Nohlen La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate, Costa Rica, Cuadernos de CAPEL, 1987, p. 50.

3. Sistema de representación mayoritaria.

En el sistema mayoritario los candidatos ganadores de los escaños a proveer son los contendientes que consiguen la mayoría (absoluta o relativa) de los votos emitidos, cuya consecuencia es que se refuerza la presencia parlamentaria del grupo que se manifiesta electoralmente como el más importante, sin consideración de las fuerzas que puedan representar los partidos minoritarios y que quedan sin representación alguna.

De esto se desprende que los votos a favor del candidato o partido perdedor quedan sin valor, al igual que los votos sobrantes que superan la cantidad que necesita el ganador.

El criterio en que se basa este sistema toma en consideración que "la opinión que debe prevalecer" ha de ser la de la mayoría. En el terreno electoral suele entenderse por mayoría la de aquellos que efectivamente votan y no la de los que tienen derecho de sufragio¹⁶⁾.

Los sistemas mayoritarios son aquellos cuyo objetivo es la constitución de una mayoría, en donde la idea de representación se orienta hacia el principio mayoritario y cuyo efecto natural es la desproporción entre votos y escaños.

Es posible realizar una subclasificación del sistema mayoritario atendiendo a la pauta de decisión, es decir, a la fórmula utilizada para atribuir escaños, la cual varía en relación con el tamaño de la circunscripción (ya sea uninominal o plurinominal) y la forma de votar¹⁷⁾.

3.1 Mayoría simple o relativa

Esta es la fórmula mayoritaria por excelencia: gana el candidato que reúne más votos independientemente del número de sufragios conseguidos por los demás, desperdiciándose gran cantidad de sufragios que no logran obtener una representación parlamentaria.

16) W. J. M. Mackenzie, Elecciones libres, España, Editorial Tecnos, S.A., 1962, pp. 58 y 59.

17) Véase para un estudio del surgimiento histórico del sistema mayoritario, Mohlen, op. cit., supra (nota 6), p. 81-88.

La fórmula de mayoría relativa puede aplicarse a distritos uninominales (aquellos en que sólo hay una banca de representación en juego) o plurinominales (distritos electorales con dos o más bancas de representación en juego).

En el primer caso cada elector dispone de un solo voto mediante el cual expresa su preferencia por alguno de los contendientes, ganando aquel candidato que reciba mayor número de sufragios a su favor.

En el segundo caso cada partido presenta en una lista a sus candidatos y el elector posee tantos votos como escaños haya en juego. El sufragante puede otorgar sus votos a contendientes de distinto partido. Sin embargo, la norma puede regular la emisión del voto por la lista del partido, lo cual se ha denominado sistema de voto en bloque.

El sistema de voto en bloque aumenta las distorsiones de la representación, ya que una leve diferencia en la cantidad de sufragios recibidos por cada lista provoca la conquista no sólo de un escaño sino de una determinada cantidad de ellos.

Ejemplo:

Distrito Uninominal:

Sufragios expresados: 100,000

<u>Candidatos</u>	<u>Votos</u>
Salamanca	30,000
González	25,000
Concha	20,000
Silva	15,000
Contreras	10,000

En este ejemplo Salamanca ha sido elegido con una minoría, obteniendo el 100% de la representación de su distrito, con menos de un tercio de los votos emitidos. Así, el 70% de los electores se queda sin nombrar a un representante.

Supongamos que la emisión del voto es por listas y los resultados entre los dos grandes oponentes en 3 circunscripciones es:

Circunscripciones	A (6 escaños)	B (8 escaños)	C (6 escaños)	
Partidos				
1	30,000	5,000	20,000	= 2 listas
2	5,000	60,000	10,000	= 1 lista

El partido #1 obtiene el triunfo de las listas en dos circunscripciones (A y C) con un total de 55,000 votos en total, en tanto que el partido #2 solamente obtiene el triunfo en una circunscripción (B) con 75,000 votos.

El partido #1, con una minoría del total de los votos emitidos, consigue 12 escaños, en tanto que el partido #2, con la mayoría en el total de los votos emitidos, gana 8 escaños.

Es fácil observar cómo en la circunscripción B hay 54,999 votos que se desperdician al quedar sin representación, puesto que con sólo 5,001 votos el partido #2 ganaba la lista correspondiente.

Un ejemplo histórico lo encontramos en Gran Bretaña en 1951, en donde el partido laborista obtuvo 48.8% de los sufragios contra el 48% de los conservadores, obteniendo sólo 295 escaños contra 321 de sus adversarios. El fenómeno es aún más importante en el caso de escrutinio mayoritario de listas, con listas bloqueadas; en Turquía, en 1954, el partido demócrata obtuvo el 93% de los escaños y sólo el 58% de los sufragios.

3.2 Mayoría absoluta

Esta fórmula es aplicada en las circunscripciones uninominales y exige para la conquista del escaño que el candidato ganador obtenga la mayoría absoluta de los sufragios válidos emitidos, es decir, la mitad más uno de los votos. Existen dos procedimientos para obtener esta mayoría absoluta: a) Fórmula mayoritaria a dos vueltas y b) Voto alternativo.

a) Fórmula mayoritaria a dos vueltas:

Esta fórmula se caracteriza porque la elección debe decidirse en principio por mayoría absoluta; en caso de que no fuera alcanzada por ninguno de los contendientes, se realiza una segunda votación, en la cual sólo

participan los candidatos que hayan obtenido una cierta cuota de sufragios o aquellos dos candidatos mejor situados en la primera contienda ya realizada.

Ejemplo:

	CASO A	CASO B
Votos expresados:	100,000	100,000
Votos obtenidos:		
Partido 1	50,000	48,000
Partido 2	35,000	35,000
Partido 3	14,999	17,000

CASO A = El partido # 1 obtuvo el escaño, en la primera vuelta.

CASO B = De acuerdo con los resultados obtenidos por los partidos, se requerirá de una segunda vuelta, donde participarán sólo los partidos 1 y 2.

En la primera vuelta contienden un mayor número de partidos políticos, presentándose una oportunidad para que los partidos débiles puedan fortalecerse, ya sea para participar en la segunda vuelta o para aliarse con los partidos que contendrán en la segunda vuelta.

En este sistema, durante el lapso que existe entre las dos votaciones se realizan alianzas electorales entre los partidos políticos, en donde los minoritarios ofrecen su apoyo a aquéllos que se enfrentarán en la segunda vuelta, a cambio de ciertas ventajas políticas, produciéndose también la retirada de algunos candidatos con el objeto de concentrar los votos entre los aspirantes más afines que tengan mayor apoyo y evitar así la dispersión de la fuerza electoral.

Si bien la aplicación de un sistema electoral es el resultado de la historia política y de las fuerzas de poder existentes en un Estado determinado, Duverger¹⁸⁾ señala que la elección entre la vuelta única o dos vueltas depende del número de partidos que existen en un país. Cuando hay dos grandes partidos frente a frente; basta una sola vuelta. Si hay más de dos partidos, parece indispensable la segunda vuelta, a riesgo sino, de alcanzar una representación desordenada, como Gran Bretaña lo experimentó entre 1918 y 1945.

18) Duverger, op. cit., (nota 2) p. 159

Duverger fundamenta lo anterior en sus leyes relativas a los efectos de los sistemas electorales sobre el número de partidos, al señalar, que el escrutinio a una sola vuelta tiende a reunir todos los grupos en dos grandes formaciones antagónicas.

b) Voto alternativo:

El voto alternativo pretende reunir en una sola votación el método anterior.

El votante indica en primer lugar el nombre del candidato de su elección y posteriormente numera en orden de preferencias a los demás candidatos contendientes.

Si un candidato obtiene más del 50% de la votación efectiva será el ganador. En el supuesto de que nadie obtenga dicha mayoría, se procede a eliminar al candidato que haya tenido menos sufragios, transfiriéndose las segundas preferencias a sus respectivos destinatarios. Se procede de esta forma hasta que alguno logre reunir la mayoría absoluta de la votación.

Ejemplo:

Se trata de una circunscripción en la que existe un escaño a cubrir, cuatro candidatos y 50,000 votos expresados; la mayoría absoluta se consigue con 25,001 votos. Los resultados son:

Serna 18,000; Méndez 16,000; Ramírez 10,000; Castro 6,000.

Los 6,000 votos de Castro se reparten teniendo en cuenta las segundas preferencias indicadas en las papeletas, siendo:

Serna	1,000	Méndez	4,500	Ramírez	500
-------	-------	--------	-------	---------	-----

En virtud de que nadie aún alcanza la mayoría, los votos de Ramírez se distribuyen teniendo en cuenta las segundas preferencias indicadas en las papeletas, resultando:

Serna	5,000	Méndez	5,000
-------	-------	--------	-------

Se añaden los anteriores votos a las primeras preferencias y Méndez es electo con 25,500 votos.

La fórmula mayoritaria simple es utilizada en varios países tanto para las elecciones parlamentarias (entendiéndose también para las cámaras del poder

legislativo en los sistemas presidenciales) como para la elección presidencial; en ambos casos (como ya se explicó) permite el triunfo al candidato que haya obtenido mayor número de votos a su favor.

Ante la elección de presidentes con porcentajes muy bajos del total de los sufragios válidos emitidos, Rolando Franco¹⁹⁾ señala la preocupación de científicos políticos y políticos por la falta de legitimidad que esto representa para gobernar.

Esta es la razón por la que se ha buscado que el candidato vencedor tenga una mayor fuerza electoral y popular mediante el triunfo basado en una mayoría absoluta de votos.

Las soluciones que se han pretendido dar básicamente son dos: a) Realizar elecciones primarias en el interior de cada partido, y b) Aplicar el sistema electoral de mayoría absoluta con el procedimiento de la segunda vuelta de ser necesaria.

- a) Las elecciones primarias implican que los múltiples precandidatos de cada partido pasen por un proceso de selección a través de un enfrentamiento electoral interno, siendo el ganador postulado como candidato y apoyado con determinado número de votos ya comprometidos con él para la elección nacional.

Vale la pena anotar, que las elecciones primarias no permiten en la selección del candidato la participación de los electores sin afiliación partidista. Sin embargo, se debe reconocer que legitima a los candidatos al surgir éstos a través de un proceso democrático de selección interna, en el que participan las bases y los afiliados a los partidos, eliminando así el hecho de que la postulación se realice por las cúpulas partidistas.

- b) El Ballotage es el sistema de mayoría absoluta con el procedimiento de dos vueltas, utilizado en las elecciones presidenciales. Algunos autores mencionan que asegura al presidente electo más del cincuenta por ciento de la votación emitida en la segunda vuelta, ya que en ella sólo participan los dos candidatos que obtuvieron la mayor fuerza electoral en la primera vuelta.

19) Rolando Franco, Los sistemas electorales y su impacto político, Costa Rica, Cuadernos de CAPEL, 1987, p. 53.

En mi opinión el Ballotage no resuelve la falta de legitimidad que se presenta en la elección por el sistema de mayoría simple, ya que habrá ocasiones en que se presentará un mayor abstencionismo electoral en la segunda vuelta y, de no ser así, se tratará de "una mayoría absoluta construida mediante constreñimientos jurídicos".²⁰⁾

El candidato que obtuvo la segunda posición en la primera vuelta, seguramente hará concesiones a los partidos minoritarios para obtener su respaldo; incluso, abandonando quizá postulados que fueron bandera de su campaña, poniendo así la decisión, no en las mayorías, sino en las minorías.

El Ballotage corre el riesgo de no significar un apoyo mayoritario a los candidatos, sino la necesidad de tener que optar entre dos no deseables, resultando que aun cuando un candidato obtenga más del cincuenta por ciento de los votos no quiere decir que los tenga, ya que puede seguir siendo no deseado por la mayoría de la población.

La existencia de un candidato legítimo, crea mayores probabilidades para la existencia de un presidente legítimo. Por lo tanto, considero que una solución al problema es la realización de las elecciones primarias para la selección de candidatos y que el voto alternativo se utilice en las elecciones presidenciales, en vez del Ballotage.

Las elecciones primarias constituyen una práctica democrática de los partidos, que legitima a los candidatos no sólo al interior de los mismos sino con los electores en general, lo cual coloca a los escogidos en una situación de ventaja con respecto a aquellos en donde no existe una selección democrática. De esta forma los candidatos pueden conocer su mínimo apoyo electoral posible, el cual estará garantizado en las urnas.

Por lo que respecta al voto alternativo, su aplicación tiende a eliminar todas las alianzas que se llevan a cabo entre la primera y segunda vuelta, cuyos efectos no son positivos, ya que en ellas se pueden abandonar algunos postulados de campaña.

Es decir, quienes participen en la segunda vuelta posiblemente necesitarán el apoyo de algún partido descartado en la primera etapa, razón por la cual tendrían que realizar una negociación, que transformaría algunas de las posturas políticas que sirvieron para

20) Efr., idem.

desconocerían los resultados de la nueva conciliación. Esta situación fácilmente puede producir una gran dificultad para el candidato electo para satisfacer los requerimientos y cumplir los compromisos pactados con los grupos políticos que lo llevaron al éxito, provocando así fracturas y la separación de dichos grupos de apoyo, originando un ambiente de insatisfacción política con consecuencias adversas durante su gestión como representante.

Antes de finalizar lo relativo al sistema mayoritario, cabe mencionar que en su aplicación se relaciona con el voto limitado, voto único no transferible y el voto acumulativo, cuyo estudio se realizará posteriormente en el tema de los elementos configuradores de los sistemas electorales.

Para concluir, vale la pena señalar que en el sistema mayoritario la atención se centra en el principio de mayoría como regla del juego. Y el argumento es que quien gana es la mayoría, teniendo que someterse a ella la minoría.

Sin embargo, de acuerdo con Sartori²¹⁾, aunque cada voto es un acto acabado que se agota en un sólo intento, al emitirse el voto electoral, se inicia un proceso que no sólo afecta al ganador, sino que repercute en el número de perdedores.

El elector ganador es el que logra la elección de su candidato. No obstante, en el "proceso multifásico" de los acontecimientos subsecuentes, el elector puede ganar en el distrito pero perder en los niveles superiores (parlamento).

Con base en lo anterior Sartori afirma que no se puede deducir una regla de mayoría (gobierno) del principio de mayoría.

Es así como cada voto tiene un valor distinto (el de los perdedores no tiene valor), pues aún cuando todos los electos tienen el mismo nivel de representación, cada uno está respaldado por una diferente cantidad de votos, dándose el caso de que un candidato perdedor haya obtenido más sufragios a su favor que alguno de los ganadores.

21) Giovanni Sartori, Teoría de la democracia. I El debate contemporáneo, México, Alianza Editorial Mexicana, S.A., 1989, pp. 171 y 172.

4. Sistema de representación proporcional

Se entiende por sistema de representación proporcional aquel que trata de reproducir la imagen más fiel del electorado en sus preferencias partidistas, mediante una proporcionalidad exacta entre votos y escaños, para construir una cámara que sea reflejo de las tendencias existentes en el cuerpo electoral.

Así, las minorías ya no salen perjudicadas en la contienda electoral, que de acuerdo con Loewenstein²²), sufrirían la privación del derecho de voto.

A diferencia del sistema mayoritario en el que gana el candidato que logra el mayor número de sufragios, en este sistema para obtener una curul, es preciso reunir la cuota mínima de sufragios que se determina por un cociente electoral. Cada partido ocupará tantos escaños parlamentarios como cuotas mínimas necesarias haya logrado, existiendo la limitante de los escaños en juego. Por regla general los partidos derrotados en las urnas consiguen estar representados en el parlamento. Es mucho mayor el sector del electorado que ve su participación en la elección coronada con el éxito, dado que su voto contribuyó a ello. Cada voto no sólo tiene el mismo valor numérico, sino la misma posibilidad de triunfo.

La aplicación del sistema proporcional requiere la determinación de procedimientos o fórmulas para el cálculo del cociente electoral. En la actualidad existe un sinnúmero de técnicas de cómputo, algunas de las cuales consideradas como las más usuales e importantes por los efectos proporcionales que producen las analizaremos en el tema de los elementos configurados, ya que de la combinación de dichos elementos surgen diversos sistemas electorales.

Las legislaturas que han adoptado este sistema comunmente condicionan normativamente que los partidos o candidaturas obtengan una cantidad mínima de sufragios (o ganar determinado número de circunscripciones uninominales, en el caso de que también sea aplicado el sistema mayoritario) para poder tener derecho a participar en las sucesivas distribuciones de los escaños. De no ser así, la candidatura o partido no podrá estar presente en la repartición de ellos.

22) Karl Loewenstein, op. cit., supra (nota 3), p. 340.

El requisito de barrera legal es propio de los sistemas proporcionales²³⁾, al significar un freno para la proliferación de grupos parlamentarios y un obstáculo para el fraccionamiento de partidos. Desde este punto de vista, se considera que sólo deben estar representados en el parlamento aquellos partidos políticos que demuestran una determinada fuerza a nivel nacional.

A este tipo de barreras legales Dieter Nohlen las ha llamado "barreras legales directas"²⁴⁾. El mismo autor menciona a las "barreras legales indirectas"²⁵⁾ que son las que surgen por el tamaño de las circunscripción electoral, debido a que en las pequeñas circunscripciones en donde hay en juego pocos escaños electorales, los efectos producidos por dicho motivo serán altamente desproporcionales, beneficiándose por tal razón los partidos más fuertes.

Por cuestión de metodología, conviene dividir a los sistemas de representación proporcional en "puros, impuros y con barrera legal"²⁶⁾.

4.1 Representación proporcional pura

En este sistema, la proporción de votos obtenidos por un partido y la proporción de escaños que por ellos le correspondan, coinciden aproximadamente. No existen barreras legales directas o indirectas que afecten la proporcionalidad. En el caso de que hubieran, los votantes estarían constreñidos psicológicamente a decidir por algún partido con grandes posibilidades de sobrepasarlas, debido a que los votos emitidos a favor de un partido que no logra librar dichos obstáculos son desperdiciados al no conseguir representación alguna.

Desde un punto de vista sistemático-electoral, la aplicación del principio de decisión de la elección proporcional en la totalidad del país sin el establecimiento de barreras legales directas, es un criterio importante para la definición de la elección proporcional pura.

23) En los sistemas mayoritarios se establecen exigencias análogas; un ejemplo es el que se presenta con la segunda vuelta, en la que sólo participan los dos partidos más fuertes.

24) *Cfr.*, Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 13), p. 11.

25) *Idem.*

26) *Vid.*, Nohlen *op. cit.*, *supra* (nota 14), p. 129.

4.2 Representación proporcional impura

Este tipo de representación proporcional se caracteriza por la existencia de barreras indirectas, las cuales impiden el efecto proporcional entre el porcentaje de votación y los escaños conseguidos por cada partido. Cuanto más fuertes sean dichas barreras, mayor será el efecto desproporcional y mayor efecto psicológico se presentará en el comportamiento de los votantes.

Cuando existen pocas bancas de representación en juego, aunque la fórmula electoral y demás elementos configuradores correspondan a un sistema proporcional, los efectos producidos no lo serán, pues el solo tamaño de la circunscripción (número de escaños en disputa) afecta la proporcionalidad, situación que influye en la decisión del sufragante al verse obligado para apoyar aquella de sus opciones que más posibilidades tenga para ganar.

Así por ejemplo, en una circunscripción en la que se han de disputar dos curules, en el mejor de los casos las ganaran dos partidos distintos, pero sin una representación proporcional para los ganadores, pues alguno tendrá votos sobrantes sin representación. Peor será la situación, si son 4 ó 5 los partidos contendientes y obtienen todos ellos una cuota de votación muy similar.

En este tipo se encuentran los sistemas electorales con deformaciones en el tamaño de las circunscripciones electorales.

4.3 Representación proporcional con barrera legal directa

La mayoría de los sistemas electorales de representación proporcional se ubican en este tipo, aún los considerados con más alto grado de proporcionalidad.

Con la barrera legal directa se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria, afectando la decisión del votante que naturalmente no querrá desperdiciar su voto y se inclinará por un partido con posibilidades de ganar bancas de representación.

No puede decirse que los sistemas de representación proporcional que contemplan este tipo de barrera se deban considerar como no-proporcionales, a menos que la barrera sea demasiado alta, de tal forma que se limite la repartición de curules a un gran número de partidos políticos.

El efecto que se produce cuando la participación de los partidos en la distribución de los escaños depende de que estos consigan un porcentaje mínimo de votos o ganar jurisdicciones electorales, se ha denominado como "umbral de representación"27).

El efecto psicológico que produce la barrera directa en el votante es desalentarlo para decidir por partidos con escasa posibilidad de acceder al reparto de escaños. Incluso es posible que por los efectos limitativos que tienen los partidos pequeños para acceder al parlamento, se eviten fraccionamientos partidistas y descienda así el número de candidatos o listas de candidatos con poca posibilidad de éxito, reduciéndose el número de votos que se quedan sin considerar, con lo que la proporcionalidad entre votos y escaños es mayor.

Cabe hacer notar que en los sistemas ubicados en este tipo se presenta una gran proporcionalidad entre el porcentaje de votos recibidos y escaños conseguidos por los partidos políticos que libran la barrera legal directa.

Una solución al desperdicio de votos sería que cada partido político demostrara con anterioridad a las elecciones un número actualizado de los afiliados que tenga y cuyo porcentaje represente la barrera mínima que debe superar para acceder a la representación parlamentaria, disminuyendo en la contienda electoral la presencia de partidos con posibilidades de no participar en la repartición de escaños. Ante esta situación no quedarán votos inválidos o desperdiciados, siendo así menor la cantidad de ellos que carecerán de representación.

La extensión del sufragio a los electores ha sido vinculada con la introducción de sistemas de representación proporcional, que han tenido una función ambivalente para aquellas minorías en ascenso como también para aquéllas a la defensiva, cualidad que facilitó el compromiso de las fuerzas socio-políticas para adoptar este sistema.

27) Dieter Wohlen, Elecciones y sistemas electorales. República Federal de Alemania, Friedrich Ebert Stiftung, 1984, p. 78.

5. Sistemas mixtos

La insatisfacción política surgida por la aplicación tanto del escrutinio mayoritario como proporcional, ha inducido a los legisladores electorales a buscar procedimientos híbridos, combinando los elementos configuradores que componen a ambos sistemas. El objetivo de la creación de los sistemas mixtos es eliminar o disminuir lo más posible las desventajas que cada tipo básico produce.

Hablar de desventajas es realizar juicios de valor en los cuales existen siempre diferencias, siendo así que lo que para uno es ventaja para el otro es desventaja y viceversa, de modo que el resultado de tales combinaciones no significa la desaparición de los efectos negativos, ni mucho menos la creación de un sistema supremo y excelso, sino únicamente un sistema electoral que produzca los objetivos que el legislador, las fuerzas políticas o en el mejor de los casos la nación, consideran como los mejores para un país determinado.

No obstante, las posibilidades de combinación son considerables, de modo que la gama de sistemas mixtos es tan amplia como la imaginación de los legisladores, Cotteret y Emeri²⁸⁾ señalan tres grandes tendencias de sistemas mixtos. 1) Con dominante mayoritario; 2) Con dominante proporcional, y 3) Los equilibrados.

Si bien no realizan una conceptualización de cada uno, de modo que sirva para clasificar a los sistemas mixtos de cada país, dichos autores ejemplifican las tendencias de los sistemas y algunos elementos que sirven para analizar los sistemas electorales mixtos.

5.1 Sistema mixto con dominante mayoritario

Este sistema está compuesto por circunscripciones plurinominales, de modo que son dos o más los representantes que han de ser electos. Sin embargo, el sufragante vota únicamente por un candidato, siendo los ganadores aquellos que reúnen el mayor número de votos.

28) Cfr., Cotteret y Emeri, op. cit., supra (nota 12), p. 98.

Así, la distribución de los escaños se basa en la fórmula mayoritaria.

Los partidos no tienen la obligación de presentar tantos candidatos como curules haya en disputa, por lo cual es importante que los partidos calculen el número óptimo de candidatos a presentar e instruyan bien a sus electores en el empleo del sufragio, ya que si un partido postula demasiados candidatos, sus votos pueden quedar repartidos entre ellos, sin que ninguno sea electo. Por el contrario, si un partido no presenta suficientes candidatos, los elegidos pueden llegar a tener un exceso de votos que le hubieran podido dar el triunfo de otro candidato del mismo partido.

Este tipo de sistema se ha utilizado en Japón y se relaciona con el voto limitado.

5.2 Sistema mixto con dominante proporcional

Como su nombre lo indica, con este sistema se pretende tener una representación con tendencia preferentemente proporcional de las fuerzas contendientes, siendo un requisito para ello la configuración de circunscripciones plurinominales. Sin embargo, como lo veremos a lo largo de su estudio, también se encuentra presente la influencia del sistema mayoritario.

Este sistema en su clasificación contempla dos situaciones: La candidatura por lista y la candidatura individual, aplicándose en cada situación una diferente fórmula electoral para la atribución de los escaños.

- a) **Candidatura por lista:** Las candidaturas de cada partido se presentan por listas, pudiendo aquellos partidos que así lo deseen formar una agrupación de listas. El elector cuenta únicamente con un voto que puede ser emitido en favor de una lista o de una agrupación de ellas. Para proceder a la distribución de los escaños es necesario determinar previamente si alguna candidatura consiguió la mayoría absoluta, ya que la asignación dependerá de ello, surgiendo por lo tanto dos casos:
 - i) Si una lista o agrupación obtiene la mayoría absoluta de los sufragios válidos emitidos, se le asigna la totalidad de las bancas de representación. Estas se reparten con base en

la regla de la media más amplia entre las listas unidas, cuando sea el caso. Un ejemplo práctico fue el sistema francés aplicado el 17 de junio de 1951, para repartir los tres escaños a proveer en el departamento de Ariège²⁹⁾:

. LISTAS UNIDAS QUE
HAN OBTENIDO LA
MAYORIA ABSOLUTA:

	PORCENTAJE DE VOTOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS
SFIO	30	2	66
RADICALSOCIALISTA	25	1	33
MRP	8.6		0
. LISTAS AISLADAS:			
PARTIDO COMUNISTA	30		0
RPF	6.4		0

- ii) Cuando nadie obtiene la mayoría absoluta de los sufragios, la repartición de los curules se realiza por el sistema proporcional, utilizando la regla de la media más amplia, contando las listas unidas como una sola y única lista. Si la agrupación obtuvo mayoría relativa, sus integrantes saldrán beneficiados, sobre todo los partidos fuertes, debido a la prima que la fórmula utilizada concede a los que obtienen la más alta votación.

Como ejemplo tenemos la distribución que se realizó el 17 de junio de 1951 para los cuatro escaños en juego en la segunda circunscripción del departamento francés de Bouches-du-Rhone, en donde se demuestra claramente el beneficio de la unión:³⁰⁾

LISTAS UNIDAS:

SFIO	31,819
RGR	17,617
MRP	<u>15,533</u>
	62,969

LISTAS AISLADAS:

COMUNISTA	47,235
RPF	18,985

TOTAL DE VOTOS VALIDOS EMITIDOS: 129,189

29) Ibidem, p. 101.

30) Ibidem, p. 102.

Ninguna lista o grupo de listas obtuvo la mayoría absoluta; utilizando la regla de la media más amplia, los escaños fueron atribuidos de la siguiente forma:

1	LISTAS UNIDAS	1	ESCAÑO POR	62,969	SFIO
2	LISTA COMUNISTA	1	ESCAÑO POR	47,235	COMUNISTA
3	LISTAS UNIDAS	1	ESCAÑO POR	31,484	RGR
4	LISTA COMUNISTA	1	ESCAÑO POR	23,617	COMUNISTA

La unión dio al candidato RGR con 17,617 votos obtenidos un escaño que debería normalmente haber recibido el RPF, por tener 18,985 votos a su favor.

- b) Candidatura individual: El voto único transferible (sistema de Hare).

Combina la representación proporcional con el escrutinio mayoritario, concediendo una gran libertad al elector y mayor justicia en la representación.

Queda elegido todo candidato cuyos votos sobrepasan el cociente electoral; éste se obtiene al dividir el número de sufragios expresados entre el número de diputados a elegir más uno.

Cada circunscripción tiene un número variable de escaños, pero cada elector sólo tiene un voto, el cual es transferible si el candidato obtiene más sufragios de los necesarios para ser electo o si su primera preferencia no alcanzó la cuota mínima para ser electo. Por ello deben indicar las segundas, terceras, cuartas, etc., preferencias.

Para ejemplificar este sistema supongamos que hay una circunscripción en la que hay 4 candidatos disputándose 3 curules y los sufragios expresados son:

Jorge Pérez	32
Bernardo Rodríguez	24
Antonio Guzmán	23
Ricardo Fuentes	21
Cociente electoral $\frac{100}{3+1}$	= 25

Pérez, con 32 votos es elegido, pero le sobran 7 votos que deben transferirse. Sobre sus 32 votos, las segundas preferencias fueron: Rodríguez 20

votos, Guzmán 7 votos, Fuentes 6 votos. Los 7 votos sobrantes de Pérez se reparten en proporción siendo:

Rodríguez = 4 Guzmán = 2 Fuentes = 1

Rodríguez, al alcanzar el mínimo, es elegido; y como ningún otro lo fue en tanto que es Fuentes el que menos votos tiene, se transfieren los mismos de acuerdo con las preferencias.

Así, cada partido obtiene una representación de acuerdo con su fuerza real y los electores se ven más complacidos.

5.3 Sistemas mixtos equilibrados

Este mecanismo combina equilibradamente la representación proporcional y el escrutinio mayoritario.

Cotteret³¹⁾ lo ejemplifica con el sistema propuesto por Etienne Weill Raynal y conocido con las siglas ABWR. (del nombre de sus autores, el socialista austriaco Alder y los socialistas franceses Brache y Weill-Raynal. De acuerdo con el cual se dividía el territorio francés en 322 circunscripciones, disponiendo cada una de un escaño.

Al partido con mayoría de votos en la circunscripción se le atribuye el escaño de la misma. Los sufragios obtenidos por los otros partidos se reagrupan en el plano nacional y sirven para repartir 212 escaños restantes a proveer. De esta forma intenta reducir al mínimo el número de sufragios inutilizados y conservar la proporción de votos con escaños obtenidos por cada partido.

De lo anterior se puede concluir que un sistema puede ser considerado como mixto, no sólo cuando establece de forma distinta y separada un número de escaños a repartir según el principio mayoritario y otra cantidad (igual o diferente) por el principio de representación proporcional, puesto que son diversos los sistemas que integran esta clasificación, De modo que, como se ha ejemplificado, un sistema mixto pueda presentarse con una sola cantidad de curules a ser distribuida, o con un

31) Ibidem, p. 101.

método surgido de la combinación de dos tipos básicos³²⁾. Por esta misma razón, no se puede juzgar el equilibrio de un sistema mixto, sólo con base en el número de representantes que han de elegirse separadamente por cada principio de representación, ya que ello también depende de las normas específicas que reglamentan la distribución en un sistema determinado. Esto se podrá estudiar con mayor detalle al final del último capítulo y específicamente con respecto al caso de México³³⁾.

-
- 32) Para un estudio relativo a la conformación y operación de los sistemas mixtos, específicamente las experiencias de Francia, Italia y Alemania, véase Mackenzie, op. cit., supra (nota 16), pp. 96-105.
- 33) Hay legislaciones que establecen en forma equilibrada el mismo número de escaños en juego para la elección por el sistema mayoritario, que para la elección por el sistema proporcional, siendo este el caso de la República Federal de Alemania. Otros países han convenido un desequilibrio entre el número de escaños en juego correspondiente a cada tipo de representación; un ejemplo lo constituye México ya que en términos generales 300 diputados son electos por el sistema de representación mayoritaria y 200 por el de representación proporcional.

CAPITULO II

ELEMENTOS CONFIGURADORES

Dad todo el poder a los muchos y oprimirán a los pocos.
 Dad todo el poder a los pocos y oprimirán a los muchos.
 HAMILTON

Todos los sistemas electorales están constituidos por diversos factores, los cuales han sido denominados elementos configuradores. A su vez, cada uno de ellos presenta una amplia gama de alternativas, cuyas combinaciones son determinantes para conseguir, en un mayor o menor grado, los objetivos de representación política que se pretende obtener.

Son de singular importancia los elementos configuradores, ya que una hábil y mal intencionada conjugación de ellos para la formación de un sistema electoral determinado puede dar como resultado la falta de identificación entre la apariencia y tipo del sistema con respecto a los efectos, presentándose una contradicción.

Su trascendencia también radica en que su conocimiento es un requisito indispensable para evaluar, comprender y analizar un sistema electoral específico. Además, con base en dicho conocimiento es posible realizar una reforma electoral que como resultado alcance los objetivos políticos y jurídicos que las fuerzas políticas de un Estado demanda.

Los efectos políticos de los sistemas electorales son producto de la combinación de estos elementos¹⁾.

1. La circunscripción electoral

La circunscripción electoral es la zona en la cual las personas, (electores) con derecho a sufragar en ella, por

1) Dieter Kohlen, op. cit., supra, (nota 27, cap. I), p. 59

medio de sus votos, deciden el reparto de escaños a los candidatos ganadores.²⁾

A este respecto cabe señalar que el elector es aquella persona que, en cumplimiento de determinados requisitos legales, tiene derecho a sufragar para participar en la conformación de la voluntad popular. Así, la "capacidad electoral" otorga el derecho de votar al integrarse determinados requisitos legales³⁾. Entre estos requisitos generalmente se encuentran la edad, residencia, nacionalidad, etc. En la antigüedad, el derecho de sufragio se limitaba a las personas que tuvieran alguna propiedad o bien económico⁴⁾.

La distinta conformación de las circunscripciones electorales de un país puede causar efectos que perjudiquen o beneficien a determinados partidos. Para evitar esto, se deben tener presentes tres aspectos fundamentales:

- a) La relación entre votantes y escaños;
- b) El tamaño de la circunscripción, y
- c) La distribución regional de las circunscripciones.

a) Relación entre votantes y escaños

Esta relación debe ser igual en todos los distritos. Democráticamente cada voto debe tener el mismo valor. La igualdad de los votos se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de electores. Sin embargo, mediante la variación en el número de votantes y bancas, se puede manipular la representación política.

La aplicación del principio de igualdad se conserva por dos métodos principales:

- 2) Nothen se refiere a la circunscripción electoral como "aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia a los votos emitidos en otra zona electoral", op. cit., supra (nota 6, cap. I) p. 106. Por su parte, Carrera y Valles la define como "El conjunto de electores-generalmente, agrupados con base territorial- a partir de cuyos votos procede a la distribución de escaños parlamentarios", Carrera y Valles, op. cit., supra (nota 4, cap. I), p. 85.
- 3) Existen algunas incapacidades señaladas por la ley. Cfr., Luis Izaga, Elementos de derecho político, T. I, Barcelona 1951, p. 336.
- 4) Cfr., Edmund Burke, quien señala que "no puede existir una representación conveniente y adecuada en un Estado si no incluye capacidad a la vez que propiedad", en "Reflexiones sobre la Revolución Francesa" en Textos Políticos, México, Fondo de Cultura Económica, p. 1984, pp. 85 y 92.

- i) Delimitación de jurisdicciones con un número de habitantes cercano a la proporción por escaño. Este procedimiento requiere un constante ajuste de los límites territoriales de acuerdo con la variación demográfica.
- ii) Implica el cómputo de la proporción de escaños atribuible a una jurisdicción con base en el número de habitantes o votantes. El número de escaños por jurisdicción varía de acuerdo con la variación demográfica.

Con base en lo anterior, si se trata de circunscripciones uninominales, se puede optar por conformar otras nuevas que tengan aproximadamente una población similar a las existentes; tratándose de circunscripciones plurinominales, es viable cambiar la cantidad de escaños que le correspondan a una circunscripción según sea la proporción de sus ciudadanos con derecho a voto.

Es así como se resuelven los problemas surgidos por el movimiento de la población que vuelve anticuadas las fronteras que en otro tiempo fueron justas y que provoca la sobrerrepresentación o subrepresentación.

El siguiente ejemplo es ilustrativo respecto de la falta de igualdad que puede existir en el valor de cada voto, al no representar cada escaño a la misma cantidad de ellos:

En tres circunscripciones uninominales con diferente cantidad de votantes, hay tres partidos disputándose los curules en juego. El sistema aplicado en cada una de ellas es el de mayoría relativa:

Votos en la Circunscripción #1	Votos en la Circunscripción #2	Votos en la Circunscripción #3
-----------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

PARTIDO

A	4 mil	4 mil	2.5 mil
B	3 mil	8 mil	1.5 mil
C	3 mil	3 mil	1 mil
Totales =	10 mil	15 mil	5 mil
Ganadores	partido A	partido B	partido A

El partido A ganó 2 escaños con un total de 10,500 votos.
 El partido B ganó 1 escaño con un total de 12,500 votos.
 El partido C no ganó escaños.

Es fácil de apreciar cómo el partido B consiguió mayor número de votos en el total de las circunscripciones; sin embargo, obtuvo sólo un escaño de los tres en juego. Por el contrario, el partido A con menos número de votos totales ganó dos escaños.

En los distintos distritos los tres partidos tuvieron votos que no sirvieron para conseguir representación alguna, por lo cual son considerados como votos desperdiciados o sobrantes. A nivel general, el partido C es el que tuvo mayor cantidad de sufragios desperdiciados, ya que con un total de 7,000 votos no consiguió representación alguna.

De esta manera, se comprueba cómo no todos los votos poseen el mismo valor, ya que el partido A consiguió en total dos escaños que representan a 10,500 votos, el partido B un escaño que representa a 12,500 votos y el partido C dejó sin representación a los 7,000 votos.

b) Tamaño de la circunscripción electoral

Por tamaño se entiende el número de parlamentarios que se elige en la circunscripción y no la cantidad de votantes que hay en ella, ni su tamaño territorial.

Con base en este criterio, las circunscripciones pueden dividirse en dos grupos:

- i) Uninominales. Son aquellas en las que hay una sola curul en disputa.
- ii) Plurinominales. En ellas hay dos o más curules en disputa. Estas pueden ser pequeñas (cuando el número de bancas por jurisdicción es de 2 a 5), medianas (si el número de bancas es de 6 a 10) y grandes (son aquellas con 10 o más bancas en juego).

En las jurisdicciones uninominales sólo es posible aplicar la fórmula por mayoría, ya que su criterio corresponde a este principio, mientras que en las plurinominales se permite la aplicación de ambas fórmulas aun cuando se identifican más con la proporcional.

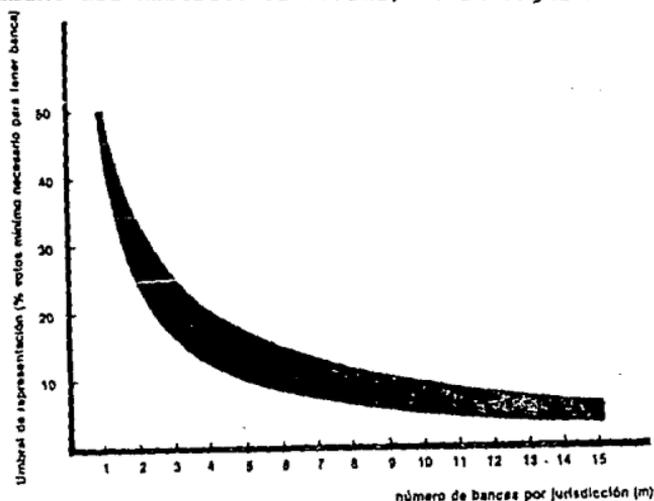
Dejando de lado la influencia que ejercen los otros elementos configuradores, las distintas magnitudes de las jurisdicciones electorales producen diversas influencias en los resultados electorales.

Rae⁵⁾ ha encontrado una asociación positiva entre el crecimiento del tamaño de la circunscripción electoral y una mayor proporcionalidad, señalando que después de cierto límite (entre las 10 ó 20 bancas) no se producirían nuevas ganancias marginales de proporcionalidad.

Por su parte, Nohlen⁶⁾ también ha analizado el tema y concluido: "a menor tamaño de la jurisdicción electoral, menor efecto proporcional del sistema electoral, es decir, menos oportunidades para partidos pequeños".

Respecto a la mayor o menor proporcionalidad es importante considerar que Nohlen⁷⁾ utiliza el término "umbral de representación" de dos formas: a) Equivalente a la barrera legal directa. Se establece por ley el número de bancas de representación mayoritaria que se deben ganar y/o un porcentaje mínimo de votación como condición para que los partidos puedan participar en el reparto de escaños, Y b) Corresponde al porcentaje mínimo que resulta de la aplicación de cada fórmula, para poder obtener un escaño.

Con respecto al segundo significado, Nohlen ha establecido una relación entre el efecto proporcional y el tamaño del distrito electoral, de la siguiente forma:



5) Duglas Rae, *op. cit.*, *supra* (nota 8, cap. 1), pp. 42.

6) Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 27, cap. 1) pp. 42.

7) *Ibidem*, pp. 66 y 78.

"El área sombreada, producto del cálculo según fórmulas diferentes, representa el porcentaje mínimo de votos que en un distrito necesita un partido para poder obtener una banca. De hecho, esta proporción mínima funciona como "umbral" de representación, que se reduce al aumentar el número de bancas disponibles en una jurisdicción. Entre el tamaño del distrito electoral, el "umbral" de representación y el efecto proporcional existe la relación siguiente":⁸⁾

- a) En jurisdicciones pequeñas, el umbral de representación es alto y el efecto proporcional es bajo.
- b) En jurisdicciones medianas, el umbral de representación es medio y el efecto proporcional medio.
- c) En jurisdicciones grandes, el umbral de representación es bajo y el efecto proporcional alto.

Utilizando la fórmula D'Hondt, Nohlen⁹⁾ demuestra que con distritos grandes se produce una mayor proporcionalidad de votos y escaños.

En las jurisdicciones uninominales opera la representación de la mayoría.

Cuando la jurisdicción electoral es de 3 bancas, usualmente el partido mayoritario obtiene el 66% de los escaños, logrando una sobrerrepresentación, ya que no necesitará el 66% de los votos para obtener 2/3 partes de las curules, ya que son raros los resultados 1-1 ó 3-0.

En las jurisdicciones de más de 5 bancas, el partido de mayor porcentaje relativo obtenido no logra la mitad de las bancas si no consigue reunir el 47% de los votos emitidos.

En las jurisdicciones de más de 5 bancas, el efecto desproporcional se va reduciendo al aproximarse cada vez más la proporción de votos y escaños, debido al aumento de escaños en juego.

Es posible que la variación del tamaño de las circunscripciones, particularmente aquellas de tamaño pequeño, conviertan los efectos del sistema de

8) Idem.

9) Ibidem, p. 6.

representación proporcional en sistemas mayoritarios al disminuir la proporcionalidad; de manera que el efecto de elecciones en jurisdicciones trinominales es la representación de mayorías.

Lo anterior nos permite concluir que la diferencia en el tamaño de las jurisdicciones dentro de un sistema electoral, establece diferentes condiciones para la representación de los grupos políticos. Los partidos pequeños tienen menos posibilidades de ganar escaños en las jurisdicciones pequeñas y medianas, por lo tanto, prefieren centrar sus esfuerzos en las jurisdicciones grandes, salvo en los casos en que se realiza un segundo cómputo de votos para la asignación de bancas a nivel nacional. Aun cuando en este caso también es importante la distribución regional de los votos de un partido.

c) La distribución regional de las circunscripciones.

La división territorial en circunscripciones electorales puede realizarse desde diversos puntos de vista. Existen consideraciones de orden histórico, administrativo y geográfico que constituyen criterios importantes.

Es posible manipular la distribución regional de las circunscripciones electorales por razones puramente políticas. Sin necesidad de afectar el principio de igualdad del voto y aun cuando la proporcionalidad se aplique de manera correcta, la sola distribución geográfica de los distintos tamaños de las circunscripciones electorales puede favorecer a determinado partido.

Es importante señalar a este respecto que los "baluartes" significan las zonas en donde los partidos cuentan con una especial y concentrada fuerza electoral.

Claro es que en las jurisdicciones grandes con aglomeraciones de votantes, la aplicación de la fórmula proporcional se traduce en representación casi proporcional, en tanto que en las jurisdicciones pequeñas el partido mayoritario sale favorecido. Sin embargo, puede darse el caso de que los partidos que cuentan con baluartes en circunscripciones grandes resulten beneficiados en ellas a pesar del efecto proporcional que se debería producir, aprovechando además la proporcionalidad que se produce en aquellas jurisdicciones grandes en donde nadie cuenta con baluartes.

En términos generales, a los partidos les conviene tener pequeños baluartes en pequeñas circunscripciones que no cuentan con aglomeraciones y que las circunscripciones donde no son mayoría sean de tamaño grande.

En la práctica, la importancia de la demarcación de las jurisdicciones electorales ha cobrado mayor validez con la técnica del Gerrymandering¹⁰⁾, que es una forma de manipular los resultados electorales basada en la distribución geográfica de los electores. El nombre de esta técnica se remonta a mister Gerry, quien diseñó una jurisdicción geográficamente en forma de salamandra en la ciudad de Boston, cuyo triunfo era seguro.

Las estrategias del Gerrymandering destinadas a neutralizar al adversario son la mezcla del electorado o la formación de baluartes. El Gerrymandering óptimo para un partido consiste en distribuir al electorado de la oposición en muchas circunscripciones electorales en las que no tenga la posibilidad de constituir una mayoría.

Encierra tal significado la demarcación territorial, que como ya vimos anteriormente, Rae¹¹⁾ le atribuye efectos importantes, mismos que Nohlen¹²⁾ subraya al decir que por regla general, lo más importante para determinar los efectos de un sistema electoral sobre la representación política es saber si subyace una "clave de representación" en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales. Por ello debe prevalecer en todas las circunscripciones un número igual de electores y de escaños. Únicamente los procedimientos que prevén la concesión de un escaño por un número determinado de votos (como el método automático) y los sistemas de representación proporcional con igualación de escaños a escala nacional son inmunes a las desigualdades que producen, en la división de las circunscripciones electorales.

2. Formas de candidatura

La candidatura es la postulación legal que realiza un partido político con registro, o un considerable número de electores o una asociación (estos dos últimos casos cuando así lo permita la ley electoral), en favor de una

10) Cfr., Duverger, op. cit., supra (nota 2 cap. 11), pp. 148 y 149.

11) Cfr., Rae, quien realiza una serie de proposiciones relativas a la magnitud de la circunscripción electoral, op. cit., supra (nota 8 cap. 11), pp. 114-125.

12) Nohlen, op. cit., supra (nota 6 cap. 1), p. 110.

o varias personas, para que participen en una determinada contienda electoral, disputándose una específica representación política.

El estudio de este tema se realizará distinguiendo entre la candidatura individual o personal y la candidatura de lista, que se presentan como la distinción básica. Asimismo, los diferentes tipos de lista, así como la posibilidad de formar coaliciones de ellas.

En su decisión, el elector se encuentra ante situaciones distintas, dependiendo cuál sea la forma de la candidatura (que se refleja en la papeleta del voto). En la candidatura individual, para la repartición de escaños solamente se toman en consideración los votos que obtenga específicamente cada candidato en lo particular. Por el contrario, en cualquier forma de lista, lo decisivo para la conversión de votos en escaño, es la suma de los votos de las listas y la transferencia de votos de unos candidatos a otros o el conjunto de votos obtenidos por varios candidatos. Lo característico de la lista es que es a ella a la que, en principio, se adjudican los escaños, distribuyéndose posteriormente entre los candidatos que comprende. La forma de la lista y los métodos de escrutinio son determinantes para la atribución de los escaños ganados. Según el tipo y forma de lista el elector puede seleccionar su candidato preferido entre los aspirantes de su partido o entre los de otros partidos.

Lista cerrada y bloqueada.

Este sistema también se denomina plancha rígida, cada partido político presenta una lista de sus candidatos, cuyo orden es inalterable y con base en él se realizará la repartición de escaños ganados por cada partido. El elector posee un voto y sufragará por la lista como un todo.

Las autoridades de cada partido son quienes deciden qué personas y en qué orden integrarán las planchas.

A favor de este sistema se sostiene que permite la planificación de las fracciones parlamentarias de los partidos, disponiendo de representantes de intereses variados, facilitando además la toma de decisión del votante, lo cual podría disminuir el abstencionismo.

Quienes señalan que este sistema es malo por no permitir elegir quiénes compondrán las listas, basta responderles que si muchas veces no se conocen a todos los integrantes

de ellas, menos factible es conocer a todos los posibles integrantes.

Rolando Franco¹³⁾ señala que el "no poder elegir un candidato propio no significa carecer de un representante propio". Sin embargo, hay que dejar claro que cuanto más se refuerza la relación elector-candidato, disminuye más el poder de comando de los órganos partidarios sobre éstos; es por ello que es de suma importancia que los candidatos sean personas identificadas por los electores, considerando además las preferencias de ellos en el interior del partido.

Lista cerrada y no bloqueada.

Este tipo recibe también el nombre de plancha cerrada flexible. En ella, el orden de los candidatos que se presentan es variable. El elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, emitir preferencias o realizar la acumulación de votos en favor de un candidato. Para esto, el sufragante tiene dos votos como mínimo (uno por la lista y otro por el candidato) o tantos votos como candidatos elegibles.

Lista abierta.

Se le conoce como plancha libre, ya que el elector puede configurar su propia lista, mediante la combinación de candidatos de las distintas listas (panachage) o introduciendo nombres nuevos.

La forma de la lista afecta la posibilidad de selección que se le presenta al elector, reflejando la relación entre él y los candidatos y la relación entre éstos y su partido.

Para finalizar cabe mencionar que Butler¹⁴⁾ comenta que en Australia, país en el que se práctica el sistema del voto único transferible para la elección del senado, en 30 años no ha habido ningún caso en que un número suficiente de votantes cambie el orden recomendado de los candidatos de la lista de su partido de forma tal que resulte alterada.

13) Franco, op. cit., supra (nota 19, cap. 1), p. 42.

14) D. Butler, "Sistemas electorales", en Estudios Públicos, No. 13, 1984, Chile, p. 62.

3. Procedimientos de votación

Previo al desarrollo de los procedimientos de votación, es oportuno mencionar que para algunos autores los conceptos de "sufragio" y "voto" son considerados como sinónimos, mientras que otros les han otorgado un distinto significado.

Hans Kelsen¹⁵⁾ define al sufragio como "el derecho que el individuo tiene de participar en el procedimiento electoral mediante la emisión del voto". De esta definición se puede considerar que para Kelsen el sufragio es un derecho abstracto; distinto al voto, que lo entiende como la emisión de la decisión tomada por el elector.

Bidart Campos¹⁶⁾, por su parte sostiene que el sufragio es un "sistema mediante el cual los individuos expresan sus opiniones políticas", a través del cual se elige a los gobernantes o deciden cuestiones de gran importancia para un Estado.

Alberto Natale¹⁷⁾, considera al sufragio como "el medio de que dispone cada persona para elegir a los componentes de los órganos del Estado o expresar su opinión pública. Así el sufragio es para él un medio para elegir representantes o participar en asuntos estatales, en tanto que el voto es el instrumento para hacer efectivo el sufragio.

Rafael Gazaro¹⁸⁾ considera sinónimos al concepto de sufragio y voto, definiendo éste como un "dictamen o parecer que la persona expresa sobre una materia o sobre un candidato, en orden a la decisión de un punto o la elección de una persona. Se puede expresar en sentido afirmativo o negativo. También se considera expresión de voluntad el que el votante se abstenga de expresarse en forma afirmativa o negativa".

Georges Burdeau¹⁹⁾ considera al voto como un derecho, que es un poder legal cuyo contenido y condiciones están fijados por la ley de manera idéntica para todos los electores. Este poder es igualitario, facultativo y

15) Hans Kelsen, Teoría general del derecho y del Estado, México, UNAM, 1983, p. 348.

16) Germán Bidart, Derecho político, Argentina, Editorial Aguilar, 1962, p. 500.

17) Claudio Natale, Derecho político, Argentina, Editorial Depalma, 1979, p.30.

18) Rafael Gazaro, op. cit., supra (nota 9 cap. 1), p. 383.

19) Georges Burdeau, Derecho constitucional e instituciones políticas, España, Editorial Nacional, 1981, p. 603.

personal. Facultativo porque la obligación de votar es un deber moral.

En el desarrollo de este trabajo he considerado como sinónimos al voto y al sufragio, partiendo -como ya lo dije desde el inicio- de la premisa del sufragio libre, universal, secreto, directo, igual y personal, por lo cual no es materia de este estudio el analizar más ampliamente el concepto de sufragio, su desarrollo y clasificación, pues ya contamos con los elementos necesarios para continuar con el análisis de los sistemas electorales de mayoría y de representación proporcional.

El procedimiento de votación se determina de acuerdo con el tipo de circunscripción, forma de candidatura y fórmula utilizada para la atribución de escaños. De tal modo que el votante puede tener un voto para sufragar a favor de un candidato o de una plancha, o disponer en distritos plurinominales de tantos votos como curules han de ocuparse.

Voto único o singular.

El elector sólo puede emitir un voto con independencia del número de escaños que estén en juego en la circunscripción.

Este tipo de voto se puede realizar en distritos uninominales en donde el elector sufraga por un solo candidato; y en distritos plurinominales en donde se acompaña de planchas rígidas y el votante elige una lista de candidatos.

Voto preferencial.

Mediante su voto el elector expresa el orden en que desea que sean electos los candidatos. Generalmente se realiza poniendo un número a cada nombre.

También se puede limitar el número de preferencias, de modo que el votante no pueda ordenar a su gusto la totalidad de la lista, teniendo únicamente la oportunidad de resaltar sus preferencias por algunos de los candidatos.

Incluso puede darse el caso en que se señale la preferencia por una sola persona de las que aparecen en la lista. (ej. Grecia).

Voto acumulativo.

Es una especie de voto múltiple. El elector posee varios votos o tantos como el número de escaños a cubrir en su jurisdicción, teniendo la posibilidad de dar varios votos a un candidato. Esto permite que los grupos minoritarios obtengan representación si se comportan disciplinadamente entregando todos sus votos a un candidato.

El voto acumulativo puede ser limitado, facultándose al elector para concentrar sólo una determinada cantidad de los sufragios de que dispone a favor de un solo candidato.

(Este tipo de votación se lleva a cabo en la Cámara de Representantes del Estado de Illinois en los Estados Unidos de Norteamérica).

Voto alternativo (o eventual).

El elector puede marcar segundas o terceras preferencias para el caso en que su primer candidato no consiga alcanzar el número de votos necesarios. También permite transferir los votos sobrantes de un elegido a las segundas y terceras preferencias (es el single transferable vote que se práctica en Irlanda). De esta forma, se aprovechan los votos sobrantes de los candidatos ganadores y de los que no alcanzan la cuota de representación.

Voto múltiple.

El elector tiene tantos sufragios como parlamentarios deban elegirse en la circunscripción. Pero a diferencia del voto acumulativo, no puede dar más de un voto a cada candidato. Se presenta por lo general en las circunscripciones plurinominales con listas cerradas o no bloqueadas o abiertas.

Puede presentarse de forma limitada reduciéndose el número de sufragios de que dispone cada elector en relación con el número de bancas disputadas en la jurisdicción. Así, por ejemplo, en circunscripciones de cuatro escaños el elector dispone de tres votos.

El voto múltiple limitado suele combinarse con la elección mayoritaria y sus efectos dependen del tamaño de la circunscripción y del grado de limitación del voto. Siendo así que, si la desproporción de votos disponibles

por cada sufragante es muy inferior al número de curules en juego, pero las circunscripciones son grandes, el resultado es el de una elección proporcional con voto limitado.

Concentrando sus votos en un número limitado de candidatos, los partidos pequeños pueden aspirar a obtener escaños. Por lo cual es importante que dichos partidos calculen el número de candidatos que han de presentar en la contienda electoral, así como las instrucciones que darán a sus seguidores con respecto al uso de sus votos.

El voto doble.

En este caso, el elector cuenta con dos votos, uno para favorecer a un candidato en su circunscripción electoral y otro para elegir la plancha de alguno de los partidos a nivel de asociaciones de circunscripciones, lo que implica en realidad dos decisiones electorales: por persona y por lista.

La característica especial del sistema del voto doble es la posibilidad de dar el voto a un candidato que no pertenece a la lista por la cual se votó; otorgándose el sufragio de acuerdo con el partido postulante y por consideraciones personales, en tanto que el sufragio para elegir alguna lista se otorga de acuerdo a tendencias partidistas.

Nohlen y Schulze²⁰⁾ argumentan que la voluntad del elector es básicamente influenciada por los partidos políticos más que por la persona misma del candidato, ya que la adscripción partidista de éste es considerada al decidir el voto, por lo que concluyen que en este sistema la emisión de los sufragios se basa en una sola decisión, coincidiendo así en ambas papeletas el apoyo partidista, desacreditando de esta forma la idea de que el elector tiene dos votos distintos: uno personal y otro de partido.

Considero que la conclusión no debe de generalizarse, ya que si bien es cierto que por la complejidad de las sociedades actuales (en donde la apolitización y la dificultad que tiene el elector para conocer personalmente a los candidatos y realizar sus planteamientos durante la campaña, debido entre otros factores a la alta densidad demográfica, diversidad de actividades, etc.), la contienda electoral mayormente

20) Cfr., Nohlen, op. cit., supra (nota 6 cap. 1), p. 126.

versa en la contraposición de proyectos, postulados, ideologías y tendencias partidistas, como resultado de la labor interlocutora que realizan los partidos políticos entre el electorado y los candidatos, también es importante tener presente dos cuestiones: 1) Las circunstancias políticas y sociales varían de país en país y de tiempo en tiempo, específicamente las partidistas y electorales, lo cual debe tomarse en cuenta para todo análisis de sistemática electoral porque los efectos no serán determinantes sino solamente tendenciales; 2) Aun cuando los motivos partidistas poseen una gran relevancia, las consideraciones personales que se tengan de un candidato en particular, pueden ser decisivas, resultando así que no coincidan ambos votos; tal puede ser el caso de un individuo honesto, honorable, popular y de buen prestigio, que sea postulado por el partido débil o viceversa.

Panachage es el procedimiento de votación que se lleva a cabo con listas abiertas en donde el elector posee tantos votos como escaños disponibles haya en la circunscripción electoral. La influencia que el electorado tiene en la designación final de los representantes es mayor, ya que está facultado para tachar candidatos de las listas y sustituirlos por otros, repartiendo sus votos entre candidatos de planchas diferentes, lo cual significa que el votante puede confeccionar su propia lista.

Considerando lo anterior, es válido deducir que en este sistema es más fuerte la relación entre elector y candidato, cobrando una singular trascendencia la figura de este último, ya que el apoyo ciudadano que reciba será determinante, disminuyendo teóricamente la importancia del vínculo partidista.

Muller²¹⁾ considera al panachage con base en las experiencias realizadas en Suiza, como un instrumento muy problemático para la manifestación de la voluntad del elector, razón por la cual hacen poco uso de él (un promedio del 5%) manifestándose confianza por parte de los votantes en el orden de las listas que presentan los partidos, por el supuesto mejor conocimiento con que ellos cuentan para realizarlas.

La influencia que ejercen los sufragantes en la selección de candidatos en el proceso electoral se valora de modo distinto según los diferentes procedimientos de votación, ya que éstos configuran la decisión del electorado.

21) Citado por Nohlen, Ibidem, p. 124.

4. Fórmulas electorales

Estas constituyen un elemento muy importante de las normas de un sistema electoral.

Francesc de Carareras²²) nos da una definición de fórmula electoral: "Es el procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los partidos contendientes".

Es preciso distinguir entre mayoría y proporción, como principios de decisión, ya que ésta será la pauta para utilizar diversas fórmulas electorales que se identifican con los objetivos perseguidos en cada caso y que han sido definidos en el capítulo referente a los tipos básicos.

a) Fórmula mayoritaria

Las pautas de decisión más simples para la traducción de votos en escaños son la mayoría relativa y la absoluta. El candidato o lista de candidatos que, de entre todos los contendientes, consigue la mayoría de los votos emitidos, es el ganador del escaño o escaños a proveer.

Si la exigencia es obtener la mayoría absoluta (mitad más uno de los votos válidos emitidos), se procede en su caso, a una segunda votación que se realiza entre los dos candidatos que hayan resultado más favorecidos en la primera vuelta. Este procedimiento generalmente es utilizado para la elección del titular del órgano ejecutivo y es denominado Ballotage.

Resumiendo, las fórmulas de elección mayoritaria son la mayoría simple y la mayoría absoluta, cuyo desarrollo y estudio ha sido agotado con anterioridad por la interrelación que guarda con el tema del principio mayoritario.

b) Fórmulas proporcionales

Frente al reparto de escaños según el criterio mayoritario, se encuentra la atribución de ellos en función de las proporciones de votos obtenidos para cada una de las candidaturas o partidos en competencia. Para esto, es menester establecer matemáticamente la cuota de votos necesarios que da

22) Carreras y Valles, op. cit., supra (note 4, cap. 1), p. 62

derecho a una curul y así calcular el número de puestos que le corresponde a cada partido.

El cálculo de esta cuota requiere diversos métodos de cómputo, siendo dos los principales y de los cuales se desprende una diversidad de fórmulas:

- i) El procedimiento del divisor
- ii) El procedimiento del cociente electoral

La distinción entre cada uno radica en que en el primero se distribuyen los escaños en un procedimiento único, lo cual no sucede con el método del cociente electoral, en donde por lo general no se produce un reparto completo de los escaños, quedando pendiente su asignación a un segundo o tercer cálculo con auxilio quizá de otro procedimiento.

Procedimientos del divisor:

Método D'Hondt

Recibe su nombre del belga Victor D'Hondt quien lo ideó, y es la fórmula de divisor más conocida.

Es un procedimiento que alcanza resultados relativamente proporcionales, comparado con otros métodos divisorios como el St. Laque, ya que favorece a un partido grande a costa de uno chico.

Consiste en dividir sucesivamente el número de votos de cada lista por 1, 2, 3, 4 etc., hasta el número total de escaños a cubrir. Posteriormente, los cocientes resultantes de las divisiones se ordenan de mayor a menor y se procede a asignar las curules a los cocientes más altos.

En el caso de que se disputen diez puestos se asignan a los diez cocientes más elevados.

Así, por ejemplo, si en una jurisdicción electoral se disputan diez escaños; de los 10,000 votos, el partido A obtiene 4,160; el partido B 3,380; el partido C, 2,460. Al dividir los resultados entre 1, 2, 3, etc. se dan las series siguientes:

PARTIDO A	PARTIDO B	PARTIDO C
1 = 4,160 (1)	1 = 3,380 (2)	1 = 2,460 (3)
2 = 2,080 (4)	2 = 1,690 (5)	2 = 1,230 (7)
3 = 1,386 (6)	3 = 1,126 (8)	3 = 820
4 = 1,040 (9)	4 = 845 (10)	4 = 615
5 = 832	5 = 576	5 = 492

Cifras según W. Jellinek 23)

El partido A obtiene los escaños primero, cuarto, sexto y noveno. El partido B, el segundo, quinto, octavo y décimo; y el partido C el tercero y el séptimo.

El partido A conquistó el 41.6% del voto, frente al 33.8% del B, pero ambos obtuvieron 4 escaños. Esta desproporcionalidad no se debe al método D'Hondt sino al número de escaños de la jurisdicción, ya que el partido A se hubiera llevado el décimo primero, si es que lo hubiera.

Disposiciones electorales de algunos países, como es el caso de Bélgica, obran de modo distinto, ya que ellos dividen los votos obtenidos por cada partido por el cociente electoral que quedó en el número diez del orden ya realizado, y el resultado de la división da el número de diputados que corresponde a cada partido. Ejemplo:

4,160 votos / 845 = 4.92	curules	- - -	Partido A
3,380 votos / 845 = 4	curules	- - -	Partido B
2,460 votos / 845 = 2.91	curules	- - -	Partido C

Este método presenta un inconveniente bastante claro, debido a los decimales. El partido A se encuentra desfavorecido en relación con el partido B, ya que los dos obtienen el mismo número de escaños, faltándole al partido A una décima para tener un representante más que el B.

Este método se distingue de otras series de divisores que han surgido a consecuencia de la consideración de que favorece a partidos fuertes²⁴⁾.

23) Citado por Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 27 cap. 1), p. 80.

24) Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 6, cap. 1), p. 130

Método D'Hondt	----	1, 2, 3, 4, 5, etc.
Método Imperiali	----	2, 3, 4, 5, etc.
Método St. Laque	----	1, 3, 5, 7 etc.
Método Igualado	----	1.4, 3, 5, 7, etc.
Método Danés	----	1, 4, 7, 10, 13, etc.
Método Huntington	----	1.41, 2.45, 3.46, 4.47 etc.

Estas series tienen resultados diferentes en la distribución de escaños, debido a la relación recíproca de los números que constituyen la serie y no por la magnitud del primer divisor.

Método igualado

Es una variante del método D'Hondt que favorece más a los partidos pequeños, pudiendo éstos recibir una curul que con otra fórmula recibiría un partido fuerte.

El partido A recibe 202 votos y el partido B 101; si utilizamos el método D'Hondt, el partido A se lleva los dos escaños en disputa, pero si se aplica el método igualado los resultados son:

202 votos	----	Partido A	101 votos	----	Partido B
202 / 1.4 =		144.28	101 / 1.4 =		72.14
202 / 3 =		67.33	101 / 3 =		33.6

Con este método el partido A se gana un escaño y el partido B el otro.

Desde este punto de vista matemático cabe concluir que cuanto más grande es la proporción entre los dos primeros números de las series de divisores, más favorecidos resultan los partidos pequeños en la repartición de curules, ya que uno de estos partidos tiene la posibilidad de conseguir un escaño a costa de los partidos mayores; pero no sólo un partido minoritario puede arrebatarlo al partido más fuerte, sino que puede suceder con cualquier partido, como el segundo partido mayoritario, quien puede quitárselo al primero. Pero al elevarse a 1.4 el primer divisor, los partidos pequeños no se beneficiaban tanto como en el método Saint Laque, ya que esto aumenta en un 40% el precio del primer escaño posible para un partido con pocos sufragios, beneficiándose más los partidos medios.

Dado que las fórmulas de cocientes se caracterizan por el hecho de que no todos los escaños disponibles se asignan en una sola operación, la variación del divisor permite controlar la cantidad restante de ellos y que se asignarán en una segunda o tercera distribución²⁵⁾.

Existe también el método automático, que representa una forma del procedimiento del cociente electoral, en donde se determina por vía legal cuántos votos son necesarios para conseguir un escaño. Si un candidato o una lista han alcanzado esta cifra, obtienen automáticamente uno o tantos escaños como veces está comprendida la cifra determinada dentro de la cantidad de votos.

Ejemplos: En una circunscripción se emiten 20,000 votos válidos, hay ocho curules a repartir y son cinco partidos los contendientes, con la siguiente votación a su favor.

A = 6,700 votos
 B = 2,100 votos
 C = 4,300 votos
 D = 3,800 votos
 E = 3,100 votos

F. del cociente simple: $\frac{20,000}{8} = 2,500$ (cociente electoral)

	Escaños	Votos sobrantes
PARTIDO A	6,700 votos / 2,500 = 2	1,700
PARTIDO B	2,100 votos / 2,500 = 0	2,100
PARTIDO C	4,300 votos / 2,500 = 1	1,800
PARTIDO D	3,800 votos / 2,500 = 1	1,300
PARTIDO E	3,100 votos / 2,500 = 1	600

Con este método se asignan cinco escaños en la primera operación faltando tres para una segunda asignación.

Fórmula de Hagenbach-Bischoff: $\frac{20,000}{8+1} = 2,222$ (cociente electoral)

25) Ibídem, pp. 128 y 129.

	Escaños	Votos sobrantes
PARTIDO A	6,700 votos / 2,222 = 3	34
PARTIDO B	2,100 votos / 2,222 = 0	2,100
PARTIDO C	4,300 votos / 2,222 = 1	2,078
PARTIDO D	3,800 votos / 2,222 = 1	1,578
PARTIDO E	3,100 votos / 2,500 = 1	878

Con esta fórmula se asignan seis escaños (uno más que con el método anterior y es el partido A el que lo consigue), faltando un escaño menos por repartir, ya que son dos.

F. de Cociente rectific.: $\frac{20,000}{8+2}=2,000$ (cociente electoral)

	Escaños	Votos sobrantes
PARTIDO A	6,700 votos / 2,000 = 3	700
PARTIDO B	2,100 votos / 2,000 = 1	100
PARTIDO C	4,300 votos / 2,000 = 2	300
PARTIDO D	3,800 votos / 2,000 = 1	1,800
PARTIDO E	3,100 votos / 2,000 = 1	1,100

Con esta fórmula se asignan los ocho escaños en una primera operación (tres más que en el primer ejemplo y dos más que en el segundo). Los partidos B y C fueron los beneficiados con este método.

Es oportuno ratificar cómo cada fórmula asigna una distinta cantidad de curules en la primera distribución, siendo por lo tanto diferente el número de escaños que han de ser repartidos en las subsecuentes operaciones. Esto también produce una cifra de votos diferente por cada partido, la cual se utilizará en la segunda atribución.

Los sufragios restantes sirven para un nuevo reparto de escaños no provistos, que se efectúa dentro de la misma circunscripción o a nivel nacional, limitando o mejorando, según sea el caso, la proporcionalidad de votos y escaños. Por ejemplo, si el tamaño de las jurisdicciones representa un menoscabo del principio proporcional, los escaños restantes se pueden sumar en otros niveles (asociaciones de jurisdicciones o a nivel nacional) donde se asignan a fin de compensar la desproporción de los niveles inferiores. El aumento o disminución de la proporcionalidad en un posterior reparto de los escaños restantes dependerá del nivel en que se opere la fórmula de conversión utilizada y que se permita participar a todos los partidos, aun cuando en la

primera designación no se haya ganado una sola representación.

Métodos utilizados en una segunda operación

Método del resto mayor

Este método es empleado generalmente para que los escaños que permanecen sin ser distribuidos después de la aplicación del procedimiento de cociente electoral, sean asignados a los partidos que tengan los más altos restos.

De acuerdo con nuestro ejemplo y específicamente con el caso del cociente simple:

<u>Partido</u>	<u>Escaños</u>	<u>Votos sobrantes</u>	<u>Nueva asignación</u>
A	2	1,700	1 tercero
B	0	2,100	1 segundo
C	1	1,800	1 primero
D	1	1,300	
E	1	600	

Faltaban 3 representaciones por distribuir y las consiguieron los partidos A, B y C por tener respectivamente los restos mayores, obteniendo finalmente el partido A tres escaños, el C dos y el B uno.

Método de la media más alta

El criterio que inspira este método, es que el costo de votos de cada partido para obtener un escaño sea el mismo. Para ello cada escaño sobrante va atribuyéndose al partido que en cada operación represente la media más elevada de votos.

Con este mecanismo la designación de los tres espacios parlamentarios restantes se realiza dividiendo el total de votos conseguidos por cada partido entre el número de curules obtenidas en la primera repartición más uno. Esta operación da una media. El partido que obtiene la media más elevada se gana el escaño restante. Se vuelve a empezar la operación otra vez hasta finalizar la distribución de todos los escaños.

Resultados:

Partido	Votos del partido	Escaños ganados + 1	Medias	Asignación
A	6,700 /	2 + 1	2,233	1 escaño
B	2,100 /	0 + 1	2,100	
C	4,300 /	1 + 1	2,150	
D	3,800 /	1 + 1	1,900	
E	3,100 /	1 + 1	1,550	

Método del resto menor

Este procedimiento es tan sencillo como el del resto mayor sólo que, a diferencia de éste, se otorgan los escaños a los partidos que han obtenido el resto más bajo después de la primera distribución, de tal manera que lo que busca es beneficiar a los partidos más fuertes, tal como lo veremos en nuestro ejemplo:

	Escaños obtenidos en la primera asignación	Votos sobrantes	Escaños asignados por resto menor
Part. A	2	1,700	1 tercero
Part. B	0	2,100	
Part. C	1	1,800	
Part. D	1	1,300	1 segundo
Part. E	1	600	1 primero

Nohlen²⁶⁾ ejemplifica estos métodos de distinta forma y concluye que en general, es posible afirmar que el método del resto mayor y de la media más alta tienden a favorecer a los partidos pequeños, en tanto que el método del resto menor favorece más a los grandes.

Método D'Hondt modificado

Funciona de la misma forma que el método de la media más elevada, solamente que en este caso se consideran únicamente los votos sobrantes de cada partido y se les divide por el número de escaños que ese partido ya consiguió más uno, asignando al cociente más alto las bancas todavía no distribuidas.

26) Nohlen, *op. cit.*, *supra* (nota 27, cap.1), p. 83.

Part.	Votos sobrantes en la primera asignación		Escaños ganados + 1	Resultados	Escaños ganados
A	1,700	/	2 + 1	66	
B	2,100	/	0 + 1	2,100	1 primero
C	1,800	/	1 + 1	900	1 segundo
D	1,300	/	1 + 1	650	1 tercero
E	600	/	1 + 1	300	

El partido B que no había obtenido ninguna curul consigue la primera en esta operación y posteriormente el partido C y D.

Método de división del resto

Este método opera dividiendo el número de los votos sobrantes de cada partido (después de la primera distribución) entre el número de escaños que falta por repartirse. A los partidos que consigan el cociente mayor, se les repartirán las curules restantes.

Ejemplo:

Part.	Votos sobrantes		Escaños restantes	Cociente	Escaños ganados
A	1,700	/	3	566	1 tercero
B	2,100	/	3	700	1 primero
C	1,800	/	3	600	1 segundo
D	1,300	/	3	433	
E	600	/	3	200	

En este cuadro es posible ver claramente los diferentes efectos que producen estos 3 métodos utilizados para la primera asignación de escaños.

Partido	Cociente simple	Hagenbach Bischoff	Cociente rectificado
A	2	3	3
B	0	0	1
C	1	1	2
D	1	1	1
E	1	1	1

El siguiente cuadro ejemplifica los resultados que se obtienen de la aplicación de las diversas fórmulas para asignar los tres escaños pendientes de repartir, después

de ser utilizado el método de cociente simple en la primera distribución

Part.	Resto mayor	Media más alta	Resto menor	D'Hondt modificado	División del resto
A	3	3	3	2	3
B	1	1	0	1	1
C	2	2	1	2	2
D	1	1	2	2	1
E	1	1	2	1	1

Aun cuando la fórmula del resto mayor, la media más elevada y la división del resto coinciden en sus resultados finales, esto se debe al número de escaños, ya que la distribución de las tres curules no fue en el mismo orden:

El método del resto mayor otorgó las tres representaciones pendientes en el siguiente orden: C, B, A, en tanto que con el método de la media más alta fue de la siguiente forma: A, C, B; finalmente el método de la división del resto lo hizo así: B, C, A.

De acuerdo con nuestro ejemplo, si se hubiese utilizado la fórmula de mayoría absoluta, los partidos A y C tendrían que haberse disputado los ocho escaños en una segunda elección y aquel partido que obtuviera la mayoría absoluta ganaría la totalidad de las representaciones. En caso de que se utilizará la fórmula de mayoría relativa, el partido A habría ganado los ocho curules que representan el 100% de los escaños en juego, con tan sólo un 30% de los votos, quedando un 70% sin representación alguna.

De todo lo anterior se puede observar cómo los sistemas electorales establecen varios detalles técnicos; sin embargo, las normas más importantes se refieren a la delimitación de las jurisdicciones electorales, la votación y la conversión de votos en escaños. El uso adecuado de estas tres áreas influirá decisivamente en la consecución de los objetivos que persigue cada sistema.

CAPITULO III

EFECTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Los efectos políticos de los sistemas electorales dependen para vez de un sólo elemento. En la mayoría de los casos es la combinación de varios elementos la que produce ciertas consecuencias políticas de un sistema electoral.

WOHLEN.

1. Sistemas electorales, sistemas políticos y sistemas de partidos.

Una vez concebida la comunidad estatal, ésta se encuentra ante la elección de una entre varias posibilidades políticas fundamentales, las cuales son resoluciones de la sociedad, decisivas y determinantes en el presente, y frecuentemente en el futuro, para la conformación de dicha comunidad.

De acuerdo con Loewenstein¹⁾, la decisión conformadora más importante con la que se encuentra una nación es "la elección de un sistema político y, dentro de este sistema, la forma específica de gobierno bajo la cual desea vivir".

Para Bobbio y Matteucci²⁾, el sistema político es, en su acepción más general, "cualquier conjunto de instituciones, de grupos y de procesos políticos caracterizados por un cierto grado de independencia recíproca".

Una vez establecido el sistema político, se vincula con el sistema electoral, en la medida en que este último participa en la designación de los gobernantes.

1) Karl Loewenstein así lo sostiene pero sólo para el "supuesto en que la voluntad constituyente tenga la posibilidad de dicha elección y no le sea impuesto un régimen por la fuerza", *op. cit.*, *supra* (nota 3 cap. I), p. 63.

2) Norberto Bobbio y Niccolò Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1982, p. 1522.

La relación entre ambos sistemas es tan estrecha que inclusive las elecciones guardan un diferente grado de importancia según el sistema político en que se desarrollan: 3)

a) Elecciones competitivas

Estas tienen lugar en las democracias occidentales, en donde el voto constituye la base del concepto democrático liberal y de la democracia representativa, ya que a través de él los ciudadanos resuelven la pugna de los partidos políticos en su competencia por conquistar el poder.

La democracia representativa es, pues, el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados como sus representantes⁴⁾. Kelsen⁵⁾ señala que de acuerdo con la definición tradicional, "un gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo electoral, y son responsables ante dicho cuerpo". Para el mismo Kelsen el Estado liberal es aquel cuya forma es la democracia, porque la voluntad estatal u orden jurídico es producido por los mismos que a él están sometidos.

La importancia de las elecciones deriva de la teoría democrática liberal, que sustenta la división de poderes, la vigencia de los derechos humanos, el derecho a la oposición y su oportunidad para ser gobierno.

Andre Hauriou⁶⁾ considera que este tipo de elecciones implica una selección real y libre por parte de los electores, tanto con respecto a las personas como a los programas o partidos a que pertenezcan los candidatos.

3) Cfr., Nohlen, op. cit., supra (nota 27 cap. I), pp. 7-17.

4) Maurice Duverger, op. cit., supra (nota 2 cap. I), p. 123.

5) Hans Kelsen, op. cit., supra (nota 15, cap. II), p. 343.

6) André Hauriou, Derecho constitucional e instituciones políticas, España, Ariel, 1971, p. 249.

Las características de la elección competitiva son⁷⁾:

- Competencia entre varios candidatos, representantes de programas políticos distintos
- Igualdad de oportunidades para todos los candidatos
- Libertad de elección
- Existe una decisión en el tiempo, significando ello una decisión electoral revocable en donde la decisión y libertad electoral de los sufragantes no queda limitada en elecciones posteriores.

De forma resumida podemos señalar tres objetivos atribuidos a este tipo de elecciones: a) Producir representación, b) Formar un gobierno que facilite la puesta en marcha de programas políticos, c) Producir legitimidad, pues el origen electoral de la autoridad lo hace aceptable a los ojos de quienes deben someterse a ella.

b) Elecciones no competitivas

Estas se ubican en los sistemas socialistas y totalitarios en donde el liderazgo del partido dominante no deriva de elecciones y por ello no legitiman el poder. Así las elecciones son instrumento de dominación, sujetas al control absoluto del partido y los organismos estatales, sin que la oposición pueda manifestar sus posiciones.

Como lo señala Alain Rouquié⁸⁾, una elección no competitiva es una consulta cuyo resultado se conoce con anterioridad, no en razón de la experiencia clara de la mayoría de los electores, "sino por manipulación del poder central o por las coerciones extrapolíticas casi insalvables".

c) Elecciones semi-competitivas

Estas presentan en los regímenes autoritarios y abarcan situaciones histórico-electorales cuyas características no son plenamente aquellas de sistemas liberal-occidentales ni de sistemas totalitarios.

En este caso la oposición puede manifestar sus puntos de vista. Se pretende crear la apariencia de condiciones democráticas que relajan las tensiones

7) Nohlen, op. cit., supra (nota 6 cap. 1), p. 23.

8) Alain Rouquié, "El análisis de las elecciones no competitivas: Control clientista y situaciones autoritarias", en Para qué sirven las elecciones?, op. cit., supra (nota 1 cap. 1), p. 58.

internas de la oposición y en ciertos casos generan reajustes en el aparato del poder.

Sus funciones tienden más hacia las elecciones competitivas pues intentan legitimar las relaciones de poder existentes y aunque los resultados electorales no ponen en duda la dominación del partido oficial (o partidos oficiales), pueden tener efectos en la cúpula del poder político, que en muchos casos se muestra muy sensible a la variación del apoyo o rechazo popular. Todo ello se refleja en las frecuentes reformas de leyes electorales destinadas a convencer al pueblo de que se avanza en democracia⁹⁾.

Competitivas Semi-competitivas No competitivas

Impacto en partidos políticos	Alto	Baja	Ninguno
Libertad en candidatear y elegir	Alta	Limitada	No hay
Libertad de elección	Asegurada	Limitada	Abolida
Posible traspaso de poder?	Sí	No	No
Legitimación del sistema político	Sí	Difícil o muy atemperada	Difícil o nunca
Tipo de sistema político	Democrático	Autoritario	Totalitario

FUENTE: Rolando Franco. Los sistemas electorales y su impacto político, Costa Rica, Capel, 1987, p. 14.

Respecto a la competitividad de las elecciones Alain Rouquie¹⁰⁾, basado en la definición de Schumpeter: - "democracia significa únicamente que el pueblo es capaz de aceptar o rechazar a los hombres llamados a gobernar",

9) Nohlen, ejemplifica las elecciones semicompetitivas: Con México y el PRI (antes de 1977), op. cit., supra (nota 27 cap. 1), p.13.

10) Alain Rouquie, op. cit., supra (nota 9 cap. III), p. 56-58.

entiende la elección no competitiva como "aquella en que los electores no están en decisión de desechar a los dirigentes que les han sido propuestos por el poder establecido". Así Rouquie cuestiona la competitividad de las elecciones; argumento que refuerza al decir que la regularidad técnica del escrutinio, el pluralismo de candidatos y la ausencia de obstáculos en la presentación de los candidatos o en la emisión del sufragio, tampoco confirman el carácter competitivo.

Por otra parte, Guy Hermet¹¹⁾ menciona que no opera la distinción entre elecciones competitivas y no competitivas, pues en ambas se permite a los "más hábiles o poderosos hacerse otorgar el poder de manera más o menos elegante, por el pueblo soberano", apoyándose toda elección en la manipulación de la voluntad popular.

Coincido con los argumentos expuestos tanto por Rouquie como por Hermet. Sin embargo, la diferencia entre la función e importancia de las elecciones varía en cada sistema político y aunque es difícil alcanzar la igualdad y plena libertad electoral, pues "la democratización de todos los procedimientos sociales desembocarían en opciones sin elecciones", sí hay elecciones más competitivas, libres y democráticas que otras¹²⁾, pues algunas ofrecen dos o más alternativas.

Cuando se trata el tema de la competitividad en las elecciones no se puede pasar por alto a los partidos políticos por la importancia que revisten al respecto. Relevancia que Andre Hauriou¹³⁾ señala cuando afirma que una democracia de tipo occidental sin ellos no puede funcionar, lo cual es cierto inclusive en los Estados autocráticos en que se presenta la figura del partido único.

Para el objeto de este trabajo basta entender como partido político a un "grupo de personas organizadas con el fin de ejercer el poder del Estado o de influir sobre de él, para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general"¹⁴⁾.

Conforme el derecho de voto se fue extendiendo, comenzó a aparecer de forma progresiva un electorado más amplio, dividido en grupos y clases sociales con intereses definidos y diversos. Así, la idea de la representación

11) Hermet Guy, "Las elecciones en los regímenes autoritarios: Bosquejo de un marco de análisis, op. cit., supra (nota 1 cap. 1), p. 20

12) Alain Rouquie, op. cit., supra (nota 1 cap. 1), p. 157.

13) André Hauriou, op. cit., supra (nota 6 cap. 111), p. 236.

14) Manuel García Pelayo, Derecho constitucional comparado, España, Alianza Editorial, 1984, p. 192.

global de los intereses de la ciudadanía se hace menos evidente y la unificación por el Estado de una sociedad dividida aparece frágil. Entonces, con la participación del electorado masivo, socialmente heterogéneo y dividido por intereses, la preocupación primera del elector ya no reside únicamente en las cualidades personales del candidato, sino también, en alguien que por ser del mismo grupo asegure y se comprometa en la defensa de sus específicos intereses frente a representantes de otros intereses. Dicho compromiso del candidato se revela en su adscripción a un programa y a una organización, es decir, a un partido político.

El partido político adquiere entonces una especial importancia en cuanto a la representación política, porque son conductos de expresión. "Es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar y por encima de todo, a los medios de representación: son un instrumento, o una agencia para representar al pueblo al expresar sus exigencias", comunicando a las autoridades los deseos del pueblo. Así, para Sartori que "los partidos son instrumentos expresivos que realizan función expresiva"¹⁵).

De esta forma, en los regímenes liberales los partidos políticos constituyen una institución esencial. De acuerdo con Duverger¹⁶), estos nacen y se desarrollan al mismo tiempo que las elecciones y la representación política.

Salvo en los Estados con partido único, varios partidos coexisten en un mismo país. Las formas y modalidades de esta coexistencia definen el sistema de partidos de cada país, mismo que es el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país -como la tradición, la historia, la estructura económica y social, las creencias religiosas, la composición, étnica y las rivalidades nacionales- y otros generales. De acuerdo con Duverger¹⁷), entre los factores generales, el régimen electoral es el más importante, ya que influye en la estructura de los partidos, preponderantemente sobre el número, la dimensión, las alianzas y la representación. En definitiva, sistema electoral y sistema de partidos, son para él, "dos realidades indisolublemente ligadas, a veces incluso difíciles de separar mediante el análisis".

15) Giovanni Sartori, Partidos y sistema de partidos, España, Alianza Editorial, 1987, pp. 56 y 57.

16) Maurice Duverger, Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 231 y 232.

Con base en la estrecha relación que guardan entre sí los sistemas electorales, los sistemas políticos y los sistemas de partido, para algunos politólogos el destino de la democracia depende del sistema electoral aplicado. Así, por ejemplo, hay quienes han atribuido el hundimiento de la República de Weimar en Alemania al sistema de representación proporcional.¹⁷⁾ Esta interpretación es exagerada, ya que los factores determinantes del desarrollo político son múltiples y de origen variado. Sin embargo, tampoco es posible sostener que no existe relación alguna, ya que los sistemas electorales determinan los resultados electorales; Como ejemplo, la constitución de mayorías parlamentarias de un partido se debe al efecto desproporcional de los sistemas electorales al convertir votos en escaños.

No se puede negar que los sistemas electorales dan forma a preferencias de votación y resultados electorales. Ellos influyen en la votación en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada por las diversas posibilidades de éxito de los partidos, según los sistemas electorales. De esta manera, aquellos electores que desean que su voto sea útil, evitan sufragar por aquellos partidos que debido al sistema electoral tienen escasa probabilidad de éxito. Por consiguiente, los sistemas electorales pueden disminuir el triunfo de los partidos en cuanto al número de votos. Asimismo, la mayor parte de la formación de mayorías partidarias es consecuencia del efecto de distorsión que desatan los sistemas electorales.

En la consideración de que los sistemas electorales son reglas institucionales convenidas políticamente, que no corresponden a solemnes finalidades políticas de Estado, sino que reflejan las concretas relaciones de poder político en una situación histórica dada, el análisis de sus efectos debe partir de las condiciones históricas y sociopolíticas de cada país, ya que hay diversos factores que cambian en el tiempo y en espacio.

17) Cfr. Detlef Lunker, quien analiza los factores institucionales en la caída de la República de Weimar, sostiene que no existía un núcleo esencial de disposiciones constitucionales que fueran inamovibles y que respondieran a la concepción de una república democrática libre basada en el derecho natural. Asimismo, la misma constitución daba un poder ilimitado al presidente; permitía a todos los partidos que en caso de ganar la votación alcanzarán el poder parlamentario, aún para aquellos que amenazaban con instaurar una dictadura; y lo más grave, modificar tanto la constitución misma como las decisiones fundamentales respecto a la República de Weimar, en Reforma Política y consolidación democrática, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1988, p. 37 y 38.

Es importante tener presente que al poseer cada sistema electoral sus propios objetivos de representación, la valoración que se realiza de ellos depende de las ventajas y desventajas que implican para los grupos políticos y fuerzas sociales. Un pequeño partido apoyado en un sector social limitado, prefiere el criterio de la representación proporcional justa, mientras que un partido grande policlasista, con mayor opción de poder, pugnará por la estabilidad del gobierno con base en mayorías partidistas.

Entrando en el tema de los efectos de los sistemas electorales, la gran cuestión es si realmente hay en la proporcionalidad una tendencia a la fragmentación del espectro político, es decir, a la multiplicación de partidos. Esta interrogante trae a colación el tema de la procedencia: ¿Hay muchos partidos porque existe proporcionalidad o existe proporcionalidad porque hay muchos partidos?.

Martins¹⁸⁾ sostiene que "es evidente que la proporcionalidad, por sí sola, no funciona como mecanismo de control sobre el número de partidos".

Cuando se pretende proporcionalidad limitando a su vez el crecimiento del número de partidos, se pueden utilizar mecanismos como la barrera legal, umbrales en votos o bancas, etc. Sin embargo, Martins no se inclinó por estas técnicas, prefiriendo la "predeterminación, por ley de un número fijo de partidos", argumentando que "tal dispositivo además de ser efectivo, ofrece la ventaja adicional de no afectar de modo alguno la plena operación de la fórmula proporcional"¹⁹⁾.

Mi punto de vista es que la adopción de cualquiera de estos mecanismos requiere una seria reflexión, considerando las condiciones socio-políticas específicas de cierto país, ya que de ellas depende el buen funcionamiento de dichas medidas.

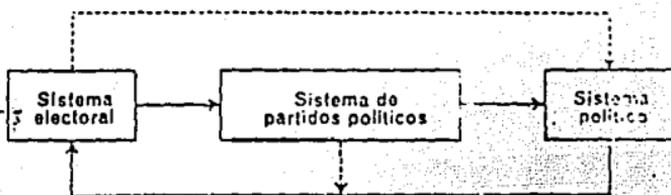
Con respecto a la interrelación que existe entre el sistema de partidos, sistema electoral y sistema político, se puede agregar que los sistemas electorales actúan sobre los sistemas políticos, que reaccionan por otra parte sobre ellos. Así, los sistemas políticos están en el origen de los sistemas electorales, a los que moldean a su gusto teniendo en cuenta la relación de las fuerzas a mantener o modificar. De esta manera se conforma el sistema de partidos políticos como parte receptora del debate.

18) Citado por Rolando Franco, op. cit., supra (nota 19 cap. I), p. 81.

19) Idem.

Una vez determinado el sistema electoral por un sistema político (que tiene diversas tendencias, ya sean democrática, pluralista, dictatorial, socialista, etc.), influye sobre el sistema de partidos, multiplicando o restringiendo su número, al igual que fortaleciendo o no su estructura. Los sistemas de partidos a su vez influyen directamente (como relevo del sistema electoral) sobre las instituciones políticas.

Se puede observar cómo la dinámica de un sistema político está vinculada al sistema electoral en la medida en que éste participa en la designación de los actores. En un sistema pluralista, la presencia de una mayoría de gobierno, el juego de los partidos de oposición y su naturaleza, están condicionados por el sistema electoral.



— Acción directa

---- Acción indirecta

Esquema de Jean Marie Cotteret y Claude Emeri. Los sistemas electorales pag. 135.

Resulta imposible establecer relaciones causales unilaterales, ya que los sistemas electorales tienen importancia, pero la determinación de su significado concreto sólo es posible tomando en cuenta espacio y tiempo, considerando siempre como factor importante la fragmentación social existente, ya que a mayor fragmentación social consolidada es más probable el mejor funcionamiento del sistema proporcional y también el surgimiento de un sistema pluripartidista. Si el predominio es la homogeneidad social, las condiciones serán positivas para la existencia del sistema de mayoría

relativa, de modo que, aun cuando se implantara un sistema proporcional, surgiría un sistema bipartidista o un pluralismo limitado en sus cifras.

Algunos autores sostienen que no es recomendable la aplicación del sistema mayoritario en países con contradicciones socioeconómicas, entre grupos étnicos y religiosos, ya que se agravará la tendencia centrífuga y desintegradora de esa sociedad, debido a que la decisión política sobre el sistema electoral depende de la estructura social, económica y política del país en cuestión.

A este respecto Alexis de Tocqueville²⁰⁾ analizó 3 condiciones para el éxito de la fórmula mayoritaria, al analizar el régimen político norteamericano.

- a) Igualdad de las condiciones de vida u homogeneidad social.
- b) Consenso político básico en torno a la fórmula mayoritaria.
- c) Oportunidad de la minoría de convertirse en mayoría.

Los tres puntos son muy valiosos, ya que en las sociedades étnicamente fragmentadas, así como en los países de grandes desniveles regionales de desarrollo, se presenta una heterogeneidad social, razón por la que hay distintas ideologías representadas por diversos partidos políticos que buscan representación a nivel nacional, lo cual se tiene que facilitar mediante el sistema proporcional, con el objeto de evitar conflictos.

Dentro de las condiciones para el triunfo del sistema de representación proporcional, Rolando Franco²¹⁾ menciona que en su aplicación se deben solucionar dos problemas:

- a) ¿Cuántos escaños corresponden a cada partido?
- b) ¿Quiénes serán los candidatos postulados por cada partido?

Este último también se presenta en la representación mayoritaria, sin embargo, cobra una mayor importancia en el sistema de representación proporcional, debido a que en ella generalmente se presentan las candidaturas en listas, siendo mayor el número de postulantes y existiendo a la vez menos o ningún contacto con la ciudadanía al no llevarse a cabo campaña política alguna. También es válido argumentar que si se debe tener cuidado en la

20) Nohlen, op. cit., supra (nota 27 cap. 1), p. 52

21) Franco, op. cit., supra (nota 19, cap. 1) p. 34.

postulación de un candidato, más lo debe de haber cuando se trata de varios de ellos.

El primer problema se ha resuelto mediante diversas fórmulas de cálculo.

En cuanto al responsable de elegir quién o quiénes de los candidatos deben ocupar los puestos de representación conquistados por el partido, existen dos soluciones:

- i) Son los partidos quienes deben tomar la decisión. Encontrándose en este caso tres posibilidades: 1) Que decidan las autoridades; 2) Que la selección la realicen las bases partidistas mediante elecciones previas y 3) Que los afiliados de los partidos únicamente aprueben la designación de las cúpulas. Se estima que esto contribuye a que los partidos sean disciplinados y a que sus representantes actúen de acuerdo con la posición adoptada por los mismos.
- ii) La decisión corresponde al votante, quien elegirá en listas abiertas en donde pueda marcar preferencias en el orden de los candidatos.

Hay quienes consideran que esto implicaría un desafío a la disciplina de partido, previniendo en contra de un control totalitario del mismo.

En los países en donde se ha permitido al ciudadano marcar preferencias en su elección, se ha comprobado que es un mínimo de electores quienes así lo hacen, ya que en su mayoría deciden por el orden establecido por el partido, como consecuencia de la apolitización y dificultad para conocer a todos los candidatos. En Suiza, por ejemplo, sólo el 5% marca sus preferencias individuales. Los votantes que así lo hacen son los más integrados a la política y los mejor informados.

El sistema de representación proporcional tiene la desventaja de ser difícil de entender, por lo cual, la mayoría de las personas al votar no comprenden la operatividad de cómo su voto servirá para que un partido gane. Esto conjugado con la ya mencionada desinformación política de la sociedad, hace que no sea lo más sano facultar al sufragante para que determine (en el momento de votar) quién de los candidatos debe ser coronado con el triunfo de su partido.

Con base en lo anterior expreso mi conformidad con el uso de las listas cerradas y bloqueadas para las elecciones parlamentarias, con candidaturas de listas, ya que facilitan la votación y su entendimiento.

Por otra parte, en la actualidad la noción de elección (selección de los gobernantes por los gobernados) ha sido alterada de manera profunda con la presencia de los partidos políticos, quienes en la postulación de candidatos gozan de un monopolio, sea absoluto, cuando jurídicamente sólo ellos tienen tal facultad; relativo, cuando la ley electoral obliga a los candidatos independientes a reunir cierto número de firmas (ejemplo Nueva York); o de hecho, que es el más importante, pues a pesar de la autorización legal para que se presenten candidatos independientes en la contienda electoral, estos se encuentran en una notoria desventaja frente a los postulados por los partidos políticos que cuentan con una oportunidad de éxito considerablemente mayor²²). Debido a lo anterior, considero necesaria una mayor democracia en el proceso de postulación de los candidatos a través de un pre-escrutinio o selecciones internas, en donde tengan la oportunidad de participar todos los miembros de los partidos, situación que por la importancia que reviste, debe estar regulada por las leyes electorales como garantía para su cumplimiento.

Acerca de los candidatos independientes, debe quedar claro que su inclusión legal no presupone una mayor democracia en la práctica por la desventaja en que se encuentran ante los partidos políticos, pues salvo casos muy particulares podrán ganar; así lo muestran los hechos en Alemania en donde desde 1953 no se ha vuelto a elegir ningún candidato independiente, a pesar de la resolución que tomó en 1976 el Tribunal Constitucional Federal -a raíz del recurso presentado por el ex-alcalde de Bonn, Daniels en relación con el reembolso de los costos de campaña electoral de 1969 en la que consiguió el 20% de los votos como independiente- otorgando derecho de reembolso de costos electorales a los independientes que obtienen un determinado porcentaje de votos, ello de modo análogo al financiamiento estatal de los partidos.

Por último, aunque sea materia de un estudio más específico, me resta decir que deben ser bien evaluados (cada caso determinado) los efectos que pueden producir las candidaturas independientes, pues podrán constituir

22) Efr., Duverger que menciona la intervención del legislador en las elecciones primarias en los Estados Unidos de América. También cita el caso inglés en donde los candidatos por costumbre son patrocinados, por un Comité, reforzando así la intervención de los partidos, op. cit., supra (nota 17 cap. III), p. 381. Efr., Mohlen que respecto al sistema proporcional personalizado de Alemania señala que la candidatura en una circunscripción, está condicionada a la obtención de 200 firmas de electores o a la admisión de su partido, en tanto que para las listas de Land se requiere la lista de uno por mil de los electores y en todo caso, de dos mil firmas como máximo, op. cit., supra (nota 6 cap. I), p. 523.

un obstáculo para que un país que no cuenta con un sistema de partidos fuerte o estructurado, logre dicha estructuración al buscar tanto los partidos como los electores la figura de personas notables.

Estas consideraciones son muy importantes para conocer los efectos que cada uno de los sistemas puede producir en las distintas sociedades, dependiendo de sus condiciones específicas.

2. Las Leyes de Duverger

Como se dijo anteriormente, para Duverger los sistemas de partidos son el resultado de numerosos y complejos factores como la tradición, historia, estructura económica y social, creencias religiosas, composición étnica, rivalidades nacionales, etc. Sin embargo, él ha llegado a considerar que entre los factores generales, el más importante es el régimen electoral, siendo su acción preponderante sobre el número, la dimensión, las alianzas y representación. A la inversa, el sistema de partidos desempeña un importante papel en el régimen electoral. En su consideración el sistema de partidos y sistema electoral son dos realidades inseparablemente ligadas. Como ejemplo: la mayor o menor exactitud de la representación política depende del sistema electoral y del sistema de partidos considerados como elementos de un mismo complejo.

A partir de lo anterior, Duverger²³⁾ señaló que además de los factores socioeconómicos e históricos, habría que añadir un factor técnico que también influye en el sistema de partidos: el sistema electoral. Su acción, fue resumida en tres leyes sociológicas en 1946.

- a) La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables (salvo casos de movimientos pasionales).
- b) El escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles dependientes y relativamente estables (en todos los casos).
- c) El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a un sistema dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes.

23) Duverger, op. cit., supra (nota 17 cap.111), p. 232.

Las leyes precedentes han recibido una serie de críticas (que expondré más adelante), e inclusive en su libro de sociología política en el año de 1982 Duverger²⁴) señala que sus leyes habían sido "muy discutidas y frecuentemente en forma apasionada", pero agrega, "en honor a la verdad nunca han sido puestas en entredicho. Las críticas contra ellas se refieren menos a la realidad del fenómeno que expresa, el cual es más evidente, que a su alcance exacto".

En la misma obra Duverger admite que la reforma electoral no puede por sí misma producir nuevos partidos ya que estos traducen fuerzas sociales y no pueden nacer por disposición legislativa. Así mismo, la relación entre regímenes electorales y sistemas de partidos no es mecánica y automática, pues el régimen electoral es una de tantas formas que influyen.

En su libro de instituciones políticas y derecho constitucional, de 1970, ratifica que "era un poco exagerada la importancia que en principio habíamos concedido a estas leyes, su verdad fundamental no parece dudarse. En sus líneas generales, estas leyes son confirmadas por la obra de D.W. Rae, The Political Consequences of Electoral Law"²⁵).

Por otra parte, en su libro titulado los partidos políticos en el año de 1984, Duverger textualmente señala²⁶): "Pero estas proposiciones muy generales definen sólo tendencias de base; están lejos de englobar todas las influencias del régimen electoral sobre los sistemas de partidos. Las retendremos sólo a título de primera orientación de conjunto".

A continuación, expongo un resumen de las ideas en que Duverger apoya sus tres proposiciones:

a) El escrutinio de representación proporcional.

Este principio explica 2 efectos, el primero se refiere a que mantiene una multiplicidad de partidos políticos, ya existente. El segundo consiste en que favorece una multiplicación de partidos, así como la división de los ya existentes, ya que toda minoría por débil que sea, está segura de obtener una representación, por lo que nada se opone a una fragmentación en varias ramas de opiniones de la misma familia. Esta fragmentación no disminuye en

24) Maurice Duverger, Sociología política, España, Editorial Ariel, S.A., 1982, p. 326.

25) Duverger, op. cit., supra (nota 2, cap. I), p. 176.

26) Duverger, op. cit., supra (nota 25, cap. III), pp. 325-328.

absoluto la fuerza global de dichas opiniones. El ejemplo más común es la República de Weimar.

b) El escrutinio mayoritario a dos vueltas²⁷⁾

En este sistema los partidos son múltiples porque la existencia de una segunda vuelta permite probar a cada uno su suerte en la primera, sin que la atomización de las tendencias vecinas provoque su derrota, ya que el reagrupamiento se realiza en la segunda ronda electoral debido a los desistimientos e intereses.

c) El escrutinio mayoritario a una vuelta²⁸⁾.

Este escrutinio obliga a que las tendencias afines se agrupen, con el objeto de fortalecerse ante las ideologías contrarias, so pena de ser aplastados por ellas.

En este sistema es más factible que se polaricen las tendencias o en su caso, que subsistan las ideologías completamente encontradas, después de la reagrupación de fuerzas.

Aquí se presenta una subrepresentación y lógicamente una sobrerrepresentación.

Duverger señala que si el escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al bipartidismo, el bipartidismo también conduce igualmente a la adopción del escrutinio de una vuelta, ya que la relación e influencia entre sistema electoral y sistema de partidos no es en un solo sentido, sino en ambos²⁹⁾.

Por otra parte, asemeja el papel que juega el régimen electoral al de un acelerador o un freno: En el caso de una sola vuelta produce dos efectos, el primero es el levantamiento de un dique a la aparición de un nuevo partido, el segundo es la eliminación del partido (o partidos) más débil, en el caso de que haya más de dos.³⁰⁾ La representación proporcional por el contrario, no frena el desarrollo de los nuevos partidos, sino que en ocasiones les llega a dar una amplitud que no tienen, a modo de una caja de resonancia. Pero sí frena la eliminación de los partidos antiguos, que la evolución social y política tiende a hacer desaparecer (ejemplo: la

27) ibidem, pp. 326 y 327.

28) ibidem, p. 325.

29) ibidem, p. 327.

30) idem.

salvación del partido liberal belga por la representación proporcional, a partir de 1900).³¹⁾

El efecto del escrutinio a dos vueltas, es parecido a los de la representación proporcional, con algunas diferencias. Parece frenar algo más la aparición de nuevos partidos, sin poderse comparar esta acción con la del escrutinio a una vuelta, que es más eficaz.³²⁾

La diferencia más clara con la representación proporcional es lo referente a las alianzas electorales escrutinio de coaliciones por excelencia; el régimen a dos vueltas puede permitir a veces la formación de un dualismo de alianzas, introduciendo una especie de bipartidismo a través de multipartidismo.³³⁾

Con la intención de limitar el alcance de los efectos que produce el sistema electoral, dice que la influencia de un cambio de régimen electoral sobre el sistema de partidos existente no es siempre decisiva. La influencia del escrutinio mayoritario a una vuelta para mantener un bipartidismo ya en práctica no es discutible. Es menos seguro que la adopción de tal sistema pueda destruir un multipartidismo establecido y reducirlo a un bipartidismo.³⁴⁾

Las leyes de Duverger formuladas por primera vez en el año de 1945 y posteriormente reproducidas por él mismo en el año de 1951, pueden ser consideradas como el primer estudio científico que se realiza sobre los sistemas electorales. Quizá por esta razón han sido objeto de tanta polémica y el punto de partida para diversos politólogos en el estudio, análisis y formulación de leyes en cuanto a la relación que existe entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos.

A casi cuarenta años de distancia y después de diversas críticas, Duverger, con el objeto de corregir los errores que se han tenido en la interpretación de sus tesis, ha replanteado sus ideas.

A continuación presento los puntos en que se apoya Duverger para aclarar la equívoca interpretación.

- a) Debe diferenciarse entre la supuesta "Ley de Duverger" acerca de la tendencia del escrutinio mayoritario a una sola vuelta a crear y mantener sistemas bipartidistas y las "hipótesis" acerca de

31) Idem.

32) Idem.

33) Duverger, op. cit., supra (nota 2 cap. 1), p. 174.

34) Duverger, op. cit., supra (nota 24, cap. 111), p. 328

la tendencia hacia el multipartidismo de la representación proporcional y el sistema de escrutinio mayoritario a dos vueltas.³⁵⁾

Solamente en 1945 había hecho el planteamiento en forma más absoluta, al señalar que un sistema electoral específico "conduciría" a un sistema de partidos específico. Pero desde 1950 comenzó a utilizar en todas sus tesis la expresión "tiende a conducir".

- b) En este contexto, se expresa claramente que el sistema electoral es solamente uno de los elementos causales. Así, en 1955 especificó que "es seguro que el sistema de partidos de un país es en primer lugar un reflejo de tradiciones y fuerzas sociales. La influencia del sistema electoral puede ser contrarrestada por estos factores básicos".³⁶⁾
- c) La equívoca interpretación del término multipartidismo ha sido el sustento de una serie de críticas en su contra a pesar de la claridad y precisión con que él define tal concepto como "un sistema con más de dos partidos", en oposición a la noción actual, que sugiere un incremento en el número de partidos existentes al momento de introducir la representación proporcional, ya que es posible que no ocurra tal incremento. Concluyendo así que, en términos generales, la representación proporcional mantiene casi inalterado el sistema de partidos existente al momento de su introducción³⁷⁾
- d) El sistema bipartidista destruye al centro en el plano organizativo, pero presiona hacia el centro en el plano de las políticas y de la práctica. La victoria es generalmente determinada por los votantes del centro, quienes se inclinan en un sentido u otro dependiendo de la situación política y del comportamiento de los partidos. Cada partido busca, naturalmente, atraerlos a la vez que evita hacer promesas excesivas, con lo cual no arriesga el apoyo de los extremistas, quienes no tienen otra alternativa que votar por él o abstenerse. Esto lo ejemplifica al señalar que "el sistema inglés nunca puede ser gobernado por el centro, pero siempre tiende a ser gobernado en el centro". Con base en esta idea, justifica el posible tripartidismo en un país con sistema mayoritario, al agregar que "cuando

35) Maurice Duverger, "La ley de Duverger cuarenta años después", en Los sistemas electorales, Costa Rica, CAPEL, 1988, pp. 11 y 12.

36) Ibidem, pp. 13 y 14.

37) Ibidem, p. 14.

los dos grandes adversarios se exceden en su moderación y terminan pareciéndose entre sí, los liberales funcionan como válvula de escape para los votantes insatisfechos y ofrecen algunas nuevas ideas. Esta insatisfacción puede expresarse también algunas veces, a través de partidos diferentes".³⁸⁾

- e) Ante los casos particulares de los sistemas electorales irlandés, austríaco y alemán, que tienden hacia el bipartidismo a pesar de la "tendencia en sentido contrario originada por la representación proporcional, sugiere recordar que su formulación de las leyes sociológica en 1955 especificaba que "solamente definen tendencias básicas que interactúan con factores nacionales y sociales", que el sistema de partidos de un país es primeramente un reflejo de estos últimos, y que el sistema electoral usualmente sólo es un acelerador o freno.³⁹⁾
- f) Por último, Duverger⁴⁰⁾ por primera vez en 1982, reconoce la posibilidad de un bipartidismo multipolar con la aplicación del sistema mayoritario a dos vueltas, reconociendo que ello no se le había ocurrido antes, pues la bipolaridad todavía coincidía, aproximadamente, con un sistema de dos partidos.

En el caso del escrutinio mayoritario a dos vueltas es más probable que se presente este sistema bipartidista, -que se caracteriza por las alianzas de varios partidos en dos polos principales, situación- pues tiende a las alianzas electorales después de la primera contienda electoral.

En tanto que en la representación proporcional es más difícil que tenga lugar, pues ocurre solamente si un partido logra atraer casi la mitad de los votos populares, obligando ello a que se unan los demás a fin de restablecer el equilibrio. Sin embargo estas coaliciones son muy frágiles, ya que la representación proporcional al ser aplicada, le da a todos los partidos demasiada libertad como para consolidar un sistema bipolar.

Es importante hacer notar que Duverger señala claramente que esta propuesta del multipartidismo bipolar no es una ley sociológica ni tan siquiera hipótesis: "son únicamente sugerencias basadas en un

38) Ibidem, pp. 23 y 28.

39) Ibidem, pp. 16 y 17.

40) Ibidem, pp. 29 y 34.

número demasiado reducido de observaciones como para justificar conclusiones firmes".

3. Los efectos de los sistemas electorales según Sartori y su reformulación a las leyes de Duverger.

Sartori⁴¹⁾ en una de sus más recientes publicaciones después de realizar un análisis sobre las consecuencias del tamaño de la circunscripción electoral, concluye que: "el tamaño del distrito electoral afecta más la eficiencia de la representación proporcional que las diversas fórmulas de traducción matemática". Sobre lo anterior se puede sostener la regla de que mientras más pequeño sea el distrito, menor será la proporcionalidad y viceversa.

El resultado de la desproporcionalidad es el desigual número de votos con el cual obtiene la representación cada candidato, costándole más a unos que a otros, situación que produce el desperdicio de los sufragios que sobrepasan la cuota necesaria o que no lograron representante alguno.

La posibilidad de que el voto del elector se desperdicie, produce un constreñimiento en su decisión, sobre la cual Sartori también concluye: El efecto directo de los sistemas electorales obviamente es ejercido sobre el votante, lo cual permite suponer que también afectan indirecta y derivadamente al sistema de partidos como una totalidad.⁴²⁾

Con base en lo anterior, Giovanni Sartori clasifica los sistemas electorales según el efecto manipulador que ejercen en el votante, el cual puede ser "restrictivo" o "no restrictivo", y según su efecto sobre la cantidad de partidos políticos, que puede ser "reductor" o "no reductor". Dice Sartori: "Un sistema electoral que incuestionablemente surta influencia manipuladora, se clasificará como un sistema electoral fuerte. Inversamente, si un sistema electoral no ejerce tal influencia o la ejerce de modo mínimo, propongo clasificarlo como un sistema electoral débil...", es así como "un sistema de representación proporcional puro es un sistema sin efecto".⁴³⁾

41) Giovanni Sartori, "La influencia de los sistemas electorales, en los sistemas electorales, Costa Rica, CAPEL, 1988, p. 59.

42) Ibidem, p. 61.

43) Ibidem, pp. 61 y 63.

El sistema de representación de mayorías es el que ejerce el efecto manipulador:

- a) De forma restrictiva sobre la voluntad del votante en el entendido de que en este sistema gana el candidato o partido que tiene mayor número de votos y se desperdicia, por lo tanto, una parte de la votación emitida; el elector restringe sus opciones al querer apoyar aquella preferencia que tenga la oportunidad de ganar la elección, ya que un sólo voto de diferencia puede determinar el resultado, procurando así que su sufragio no sea desperdiciado.
- b) El sistema mayoritario, a través del efecto reductor que produce restringe las opciones del votante en favor de quienes encabezan la disputa electoral, para ganar la única representación en juego; "manufactura y procura" una competencia bipartidista, distrito por distrito. Luego entonces, a partir de dicho efecto restrictivo en relación a las primeras preferencias del elector, surge el efecto reductor sobre el número total de partidos nacionales.

Para Sartori la acción del votante se ve restringida generalmente para decidir por quienes encabezan la contienda (a menos que prefieran malgastar su voto). Así, el sistema mayoritario (sobre todo cuando se trata de la elección de un solo candidato) procura un sistema bipartidista, distrito por distrito. Pero si el elector se ve restringido (en relación a sus opciones primeras e independientes) de algún modo continúa el efecto reductor sobre el número total de partidos nacionales. Sobre esta base manifiesta que no se puede asegurar que simplemente la fórmula pluralista "tiende a producir" un sistema de dos partidos, la razón de ello es que el votante se ve restringido allí donde sufragar. Por tal motivo, ningún sistema electoral puede reducir el número de partidos relevante a dos en el plano nacional, a menos que los mismos dos partidos sean los contenedores relevantes en todos los distritos. En virtud que el sistema electoral sólo produce un efecto de distrito electoral, la condición necesaria para que un sistema político pase del bipartidismo local al bipartidismo nacional, es el sistema de partidos en sí mismo⁴⁴).

44) El efecto restrictivo sobre el votante no ha sido negado por alguien, al respecto Duverger señala que la influencia de los regímenes electorales no sólo se manifiesta en el reparto de escaños, pues también influye en el reparto de sufragios. Los electores no votan por el mismo partido en un régimen mayoritario que en uno de representación proporcional, ni en el escrutinio a una vuelta que en el de dos. Por lo tanto concluye que el comportamiento de los electores, en cierta medida está en función del régimen electoral. Op. cit., supra (nota 17 cap. III), p. 176.

Es claro como Duverger, Rae y Sartori, difieren en el efecto que tiene el sistema de mayoría relativa en la formación del sistema bipartidista.

Señala Duverger⁴⁵⁾ que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta "tiende" a producir un sistema bipartidista.

Para Rae⁴⁶⁾ las fórmulas de mayoría relativa "causan" sistemas bipartidistas. Según Sartori⁴⁷⁾ de acuerdo con Rae, "esta proposición implica que las fórmulas de pluralidad (entiéndase por ellas la mayoría relativa) son condición necesaria y suficiente para una competencia bipartidista". Por lo tanto, "todos los sistemas bipartidistas serán asociados con fórmulas de pluralidad, y todas las fórmulas de pluralidad serán asociadas con sistemas bipartidistas".

Sartori⁴⁸⁾ considera que el sistema de mayoría relativa por distrito afecta indirectamente el número de partidos nacionales, produciendo sólo un bipartidismo distrito por distrito. El efecto reductor sobre el número total de partidos nacionales surge si el elector se ve restringido en sus "opciones primeras e independientes" (esto significa que el elector sufre un constreñimiento en el momento de emitir su voto, por la escasa posibilidad de triunfo que tienen sus principales preferencias). Por lo tanto:

"Ningún sistema electoral puede reducir el número de partidos relevante a dos en el plano nacional, a menos que los mismos dos partidos sean los contenedores relevantes en todos los distritos... Dado que el efecto del sistema electoral es un efecto de distrito electoral, queda a la vista que falta una condición necesaria y que debemos buscar al menos otro factor o variable. Y la variable que falta es el sistema de partidos en sí mismo".⁴⁹⁾

Entiendo que para Sartori el sistema bipartidista en un país es consecuencia del sistema de mayoría relativa y la existencia de un sistema de partidos en el cual dos son los más importantes a nivel nacional (un bipartidismo)

45) Duverger, op. cit., supra (nota 17 cap. III), pp. 232 y 233.

46) Rae, op. cit., supra (nota 8 cap. I), p. 93.

47) Sartori, op. cit., supra (nota 42 cap. III), p. 54.

48) Idem.

49) Idem.

Es importante señalar que la anterior conclusión resulta (como es fácil apreciar) de un análisis apegado literalmente a las ideas expuestas por Sartori, y si bien puede sonar como una conclusión ilógica no lo es. Para demostrar que dicha conclusión es lógica y razonable, a continuación voy a completar el sentido de las ideas expuestas por Sartori con palabras que no aparecen el texto del libro: Cuando en el sistema de partidos de un país sobresalen dos partidos políticos fuertes electoralmente (bipartidismo electoral) y el sistema de elección es el de mayoría relativa, resultará entonces un bipartidismo en el parlamento (bipartidismo parlamentario). Por el contrario, si en el sistema de partidos de un país no sobresalen dos partidos políticos como fuertes electoralmente (es decir, con mayores posibilidades de triunfo que los demás), aunque se aplique el sistema electoral de mayoría relativa, no habrá una reducción del número total de partidos políticos a nivel nacional en el parlamento, por lo tanto, no existirá un bipartidismo en funciones en la cámara.

Así tiene sentido la idea de Sartori de que se produce un bipartidismo nacional (en la cámara) cuando los dos partidos son los contenedores relevantes en todos los distritos, en los cuales se aplica la fórmula de mayoría relativa.

Sobre la base de lo anterior Sartori concluye que "los efectos de los sistemas electorales no pueden ser evaluados sin evaluar paralelamente las propiedades de manipulación del sistema de partidos en cuanto tal. Pues, también los sistemas de partidos condicionan al elector".⁵⁰⁾ Consecuentemente, propone una división -al igual que los sistemas electorales- en sistemas partidistas débiles o fuertes, dependiendo si están en cuanto sistemas estructurados o no estructurados.

Cuando el electorado decide su voto y sufragar por una persona más que por los partidos en sí mismos, éstos carecen de importancia, situación que manifiesta que el sistema de partidos no está estructurado. En el momento en que el móvil del voto se desplaza de las personalidades hacia los partidos, siendo entonces éstos los que ponen en el cargo al individuo al ser percibidos como un sistema de canalización natural de la sociedad política, el sistema de partidos ha alcanzado la etapa de consolidación estructural como sistema.

Ahora bien, el elector no puede identificarse con la imagen de un partido mientras dicha imagen no le sea

50) idem.

ofrecida y se vea ante la opción de partidos que sólo ofrecen personalidades notables. Es así, como sólo existe un sistema de partidos estructurado, cuando el partido de masas organizado desplaza y reemplaza al partido de notables.

Para que una ley se cumpla debe ubicarse en situaciones donde se pueda aplicar. Por lo tanto, "para que se cumpla el efecto reductivo de los sistemas mayoritarios, bien señala Sartori, es requisito la existencia de un sistema de partidos estructurado".⁵¹⁾

Continuando con el efecto manipulador, el sistema de representación proporcional no ejerce manipulación alguna sobre el votante o en su caso es mínima (sistemas puros), debido a que el votante puede elegir al candidato o partido de su agrado, con la seguridad de que su voto fácilmente servirá para conseguir el triunfo de su representante; ya que los partidos no necesitan ser fuertes ni mucho menos los más poderosos para obtener espacios de representación, desapareciendo ante esta situación el temor de que su voto se pierda y favorezca así a la oposición.

Debido al efecto manipulador de los sistemas de mayoría absoluta y relativa, Sartori los clasifica como sistemas electorales fuertes, mientras que los de representación proporcional como sistemas débiles. Sin embargo, aquellos sistemas de representación proporcional que son altamente impuros y producen desproporción los considera en la clase mixta de fuertes-débiles.

Dieter Nohlen⁵²⁾ critica la conceptualización de Sartori señalando que el punto principal en el cual éste se basa es el hecho de que las categorías básicas de su clasificación se apoyan en una sola función: "el efecto restrictivo" sobre el votante o "el efecto reductor" sobre el número de partidos. Concepción que conduce a juicios basados en un concepto unidimensional: cuanto mayor es la distancia del punto de partida, mejor se cumplirán las premisas de la conceptualización de Sartori y más fuerte será el sistema electoral. Es decir, la interpretación de Sartori según Nohlen, se fundamenta en la concepción de un continuum unipolar en el que se pueden situar todos los sistemas electorales, en el cual un sistema de representación proporcional puro que produce un grado de proporcionalidad exacta entre los votos y los escaños, es el punto de partida cero (0) del que se alejan todos los sistemas no puros. En dicho esquema,

51) Ibidem, p. 65.

52) Nohlen, op. cit., supra (nota 15 cap. 1), p. 22.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

los sistemas de mayoría simple se localizan en el punto opuesto de partida.

Para Nohlen⁵³⁾ teórica y empíricamente la evidencia apunta en otra dirección, ya que sostiene que es indudable la existencia de dos principios de representación: el de mayoría y el proporcional. Cada uno de los cuales (como ya se ha visto) representa objetivos políticos propios y específicos que se proponen alcanzar, ubicándose por lo tanto en extremos opuestos de un continuum bipolar, separados por el cero intermedio. Así se evita que la clasificación que se realice de ambos sistemas sea desde el ángulo de los efectos que persigue el sistema mayoritario.

Considero que cada sistema electoral debe de ser evaluado de acuerdo con el cumplimiento de los principios de representación y objetivos políticos propios que pretenda lograr y no con base en los objetivos que se identifican con otro sistema.

Sartori pretende demostrar el efecto que el sistema mayoritario tiene sobre el elector y número de partidos como resultado del constreñimiento psicológico que ejerce en el sufragante. Para ello clasificó de fuertes o débiles a los sistemas "pero sólo con base en dicho efecto manipulador" (restrictivo en el votante y reductivo en los partidos) que un sistema puede producir, es decir, utilizando como variable el efecto manipulador, resultando así que el sistema mayoritario es fuerte y el de representación proporcional es débil.

La clasificación de Sartori ha producido un profundo desacuerdo entre él y Nohlen, ya que éste señala que dicha clasificación es injusta y errónea al haberse elaborado desde la perspectiva y efectos del sistema mayoritario, por lo cual se califica y valora a los sistemas desde un sólo ángulo totalmente parcial.

A este respecto me permito nuevamente ratificar que si bien es cierto que los sistemas deben ser evaluados de acuerdo con sus propios principios y objetivos, Sartori en su evaluación puede ser injusto y parcial, pero en cuanto a la clasificación está bien hecha, ya que no la hace en forma general y determinante sino con base en una sola variable que claramente señala (el efecto manipulador), pudiéndose clasificar igualmente de fuertes o débiles utilizando otras variables, de modo que pueda resultar un sistema fuerte con una variable y débil con otra.

53) Nohlen, op. cit., supra (nota 14 cap. 1), p. 23.

Giovanni Sartori⁵⁴) realizó en 1984 una reformulación de las leyes de Duverger basándose en que:

- a) Debido a que las ciencias sociales no son exactas, sus leyes no son determinantes sino tendenciales.
- b) Dado que el sistema de representación proporcional supuestamente refleja la "proporcionalidad" existente. Sartori postula que el efecto multiplicador de la representación proporcional, es una ilusión óptica alentada por la sucesión histórica de sistemas electorales. Es decir, la introducción de la representación proporcional generalmente ha sido acompañada por la concesión de derechos de sufragio; por la entrada en la vida política de votantes de clase baja antes excluidos y que generalmente buscaban nuevos partidos, sus partidos propios. De manera que su aplicación se acompañó de la remoción de una serie de obstáculos (nuevas opciones para los antiguos votantes y el derecho al sufragio para mucha más gente).

Sobre esta base Sartori expone que cuando se dice que la representación proporcional multiplica el número de partidos, generalmente se olvida añadir que:

"Con respecto a un estado de cosas bajo el cual el número de partidos fue empequeñecido por millones de ausentes (la población electoral que no tenía derecho a voto) y/o reducido por fórmulas electorales fuertes. Y si se considera debidamente esta calificación entonces desaparece la ilusión óptica.

El argumento correcto es, entonces, que cada vez que la introducción de la representación proporcional es seguida del surgimiento de nuevos partidos relevantes, no estamos realmente apuntando a los efectos de la representación proporcional, sino a los efectos secundarios resultantes de la remoción de obstáculos preexistentes.

Se puede decir que la representación proporcional como tal (y siempre que estiremos el sentido de las cosas) causa una remoción de obstáculos, pero no puede decirse que causa la multiplicación".

Considero que si bien es cierto lo anterior, es decir, que la representación proporcional influye en el

54) Cfr., Sartori, op. cit., supra (nota 42 cap. III), pp. 50-77

multipartidismo porque trae consigo la desaparición de una serie de restricciones que impedían el surgimiento de nuevos partidos, no estoy de acuerdo en que ésa sea la única razón y no se conceda efecto alguno al sistema mismo, ya que en el caso de un país con sufragio universal, en donde se aplique el sistema mayoritario en circunscripciones uninominales, ¿no es acaso más difícil la tendencia a la multiplicación de los partidos y/o una representación plural en el gobierno? Con el objeto de ser más generoso en el ejemplo y más ilustrativo, aun cuando existan en ese sistema circunscripciones plurinominales, ¿no continúa aún difícil de producirse dicha tendencia?.

Sobre la base anterior sostengo que no puede ser tan sólo una "ilusión óptica", negándose efecto alguno al sistema de representación proporcional, que por sí mismo produce el "efecto tendencial" al multipartidismo. Dicha afirmación la sustento en que permite que partidos débiles (mientras cuenten con la cuota mínima) obtengan alguna representación, debido a que el costo de votación para ganar una curul es más bajo. Además, de acuerdo con Sartori no hay constreñimiento psicológico (o en su caso es menor) sobre el sufragante, situación que apoya el "efecto tendencial" o en caso diverso confirma la atomización social ya expresada con la existencia de múltiples partidos.

Sobre las bases anteriores Sartori⁵⁵⁾ fórmula las siguientes leyes:

Ley No. 1: Dada una estructuración partidista sistemática y una dispersión a través de los distritos (como condiciones necesarias conjuntas), los sistemas electorales plurales causan (es decir son condiciones suficientes para) un formato bipartidista.

1.1: Alternativamente, una estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte es, por sí sola, la condición suficiente necesaria y sustantiva para causar un formato de competencia bipartidista.

Ley No. 2: Dada una estructuración sistemática, pero faltando una dispersión a través de los distritos, los sistemas electorales pluralistas causan (es decir, son condición suficiente para) la eliminación de partidos situados por debajo de la pluralidad, pero no pueden eliminar y, en consecuencia, permiten tantos partidos por encima de dos, como lo permitan concentraciones considerables de preferencias por sobre la pluralidad.

55) *Ibidem*, pp. 80 y 81.

Ley No. 3: Dada una estructuración sistemática de partidos, la representación proporcional obtiene un efecto reductivo causado (como condición suficiente) por su no-proporcionalidad. Así, mientras mayor es la impureza de la representación proporcional, mayor será el efecto reductivo; y a la inversa, mientras menor sea la impureza, más débil será el efecto reductivo.

3.1: Alternativamente, una estructuración sistémica de partidos particularmente fuertes es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que anteciedera a la introducción de la representación proporcional.

Ley No. 4: Si falla la estructuración sistémica de partidos y se da por supuesta la existencia de un sistema de representación proporcional puro, esto es, un costo de entrada igual para todos, no habrá discriminación para que el número de partidos alcance el tamaño que permite la cuota.

Posteriormente Sartori sintetiza sus cuatro leyes en dos:

Ley de tendencia No. 1: Las fórmulas electorales pluralistas facilitan (son condiciones que facilitan) un formato bipartidista e, inversamente, obstruyen (son condiciones que obstruyen) el multipartidismo.

Ley de tendencia No. 2: Las fórmulas electorales de representación proporcional facilitan el multipartidismo e, inversamente, difícilmente conducen a un bipartidismo.

Después de esta mención concluye que lo antedicho es casi todo lo que ha sostenido Duverger, quien sin embargo no lo realizó con la precisión metodológica de las generalizaciones tipo ley.

Sartori⁵⁶⁾ basó la formulación de sus leyes en dos condiciones consideradas como suficientes y necesarias: a) La estructuración sistemática del sistema de partidos. De esto se desprende que en caso de existir partidos relativamente estables, los sistemas de partidos son poco sensibles a los efectos que puedan surgir de los sistemas electorales. b) Las concentraciones de preferencias por sobre la pluralidad o, en el caso del sistema de representación proporcional, consideraciones por sobre la cuota, en oposición a distribuciones por debajo de la pluralidad o por debajo de la cuota (de las primeras preferencias de los electores), condición que él denomina como dispersión a través de los distritos.

56) Idem.

Coincidió con las leyes de Sartori salvo en que para él la estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte, por sí sola, puede mantener cualquier formato de partidos que anteciedera a la introducción de la representación proporcional, valoración que no comparto en virtud de que:

- a) La existencia de un sistema de partidos estructurado no presupone el requisito necesario de que todos sean fuertes en cuanto al número de electores, pues posiblemente hay algunos débiles.⁵⁷⁾ Un ejemplo de esto puede ser la Gran Bretaña, donde hay dos partidos fuertes: Los liberales y los laboristas, sin embargo, durante el periodo de 1981-1983 surgió el partido socialdemócrata como preferente, con un 40% en las encuestas de opiniones previas a la guerra de las Malvinas. Dicho surgimiento se debió a la formación de una coalición centrista entre disidentes del partido laborista y su alianza con el partido liberal.

De lo anterior cabe concluir que si factores político-sociales influyeron en el surgimiento de dicho partido ¿el sistema de partidos no es acaso sensible (no influenciado de forma determinante) al sistema electoral, de manera tal que la introducción del sistema de representación proporcional produzca algún efecto importante sobre el formato de partidos ya existente en una sociedad con una estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte? Mi respuesta es afirmativa, pero insistiendo en que no será un efecto determinante, ya que en el surgimiento de un sistema electoral y de un sistema de partidos así como en su interrelación, debe contemplarse la participación de factores sociales, políticos, económicos, étnicos, históricos, etc.

- b) De acuerdo con Sartori, en un país que cuenta con una "estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte", en el cual se aplica el sistema de mayoría relativa y, sean dos los partidos preferentes a nivel nacional, se producirá el efecto reductivo sobre el número de partidos que componen el "sistema total", resultando así un bipartidismo. Sistema que según Sartori⁵⁸⁾ se presenta:

57) Para Sartori la importancia de un partido político no radica únicamente en su fuerza electoral. Para él, un partido es importante si se identifica con cualquiera de las siguientes situaciones: a) Capacidad negociadora para formar mayoría gubernamental o b) Cuando afecta la dirección de la competencia de los partidos orientados hacia el gobierno, es decir, la capacidad de intimidación o chantaje de los partidos orientados hacia la oposición, op. cit., supra (nota 16 cap. III), pp. 156-157.

58) Ibidem, pp. 236 y 237.

"siempre que la existencia de terceros partidos no impide que los partidos principales gobiernen solos, esto es, cuando las coaliciones resultan innecesarias... El formato del bipartidismo debe evaluarse en escaños, no en resultados... La alteración en el poder es la señal característica del bipartidismo... O sea, que alternancia no significa sino que el margen entre los dos partidos principales es lo bastante estrecho, o que la expectativa de que el partido en la oposición tiene una oportunidad de echar al partido gobernante es lo bastante creíble",

Con base en lo anterior, en un bipartidismo pueden existir terceros partidos sin relevancia en los escaños, tal vez ello como consecuencia del constreñimiento psicológico que el sistema mayoritario produce en el elector, quien al sufragar no quiere que su voto se desperdicie y por ello se decide por alguna de las dos opciones con posibilidad de triunfo. Sin embargo, ¿qué ocurriría si se adoptará el sistema de representación proporcional en ese país?, claro esta, considerando la existencia de una estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte. La respuesta es que desaparece el efecto que Sartori denomina como "constrictor restrictivo" sobre las opciones del votante para que este se decida por quiénes encabezan la "carrera", pudiendo entonces apoyar algunas de sus "opciones primeras e independientes".

Sobre la base anterior cuestiono la tercera ley de Sartori, pues el "efecto tendencial" del sistema de representación proporcional se presenta a pesar de la "estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte". Quiero ratificar que el efecto es "tendencial" y no determinante. La efectividad de la tendencia está sujeta a los factores sociales y nacionales a que hace referencia Duverger⁵⁹).

- c) Sartori alude al sistema de partidos como condición suficiente y necesaria, sin embargo, si consideramos que el sistema de partidos en su formación ha sido influenciado por factores históricos, sociales, políticos, étnicos, económicos, etc., que intervienen también en la introducción del sistema electoral, cuando dichos factores cambian las

59) Duverger, op. cit., supra (nota 2 cap. 1), p. 171.

condiciones y surge de forma natural, por consenso, la necesidad de introducir el sistema de representación proporcional (no por voluntad legislativa), posiblemente éste tendrá alguna influencia en el sistema de partidos, siendo así que no necesariamente la "estructuración sistemática de partidos particularmente fuerte" es, por sí sola, condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos.

- d) Si la estructuración sistemática de partidos es por sí sola condición necesaria y suficiente para mantener cualquier formato de partidos que anteciedera a la introducción de la representación proporcional. ¿Cuál es la relevancia del efecto tendencial que menciona el mismo Sartori, Duverger y Nohlen del sistema proporcional, que al surgir de manera natural se intensifica con las nuevas condiciones que llevaron a su introducción?.
- e) El sistema de representación proporcional sí tiene un efecto tendencial sobre el sistema de partidos, aún cuando no sea directo, ya que si bien es cierto que el multipartidismo no necesariamente sugiere el incremento del número de partidos en el momento de introducir el sistema de representación proporcional (ya que simplemente significa la existencia de más de dos partidos), sí contempla una mayor posibilidad de que otros partidos distintos a los dos más fuertes tomen parte en la integración del gobierno, lo cual es un elemento integrante del sistema político que influye en el sistema de partidos.

Por la relación que guarda la sistemática electoral con el sistema de partidos, es importante mencionar la definición que Sartori hace del bipartidismo y Duverger del multipartidismo:

Duverger define el multipartidismo "como un sistema con más de dos partidos", no como la noción de multiplicación "que sugiere un incremento en el número de partidos existentes al momento de introducción de la representación proporcional".⁶⁰⁾

Sartori define el bipartidismo "de acuerdo a tres grados característicos: a) Con el correr del tiempo, dos partidos aventajan reiterada y vastamente a todos los demás, de modo tal que b) cada uno de ellos queda en posición de competir en pos de la mayoría absoluta de

60) Duverger, op. cit., supra (nota 35 cap. III), p. 14.

las bancas, lo que le permite esperar responsablemente alcanzar una alternancia en el poder; y, c) cada uno gobierna cuando asume el gobierno por sí solo".⁶¹⁾

A mi modo de ver las definiciones se contradicen, ya que al decir Duverger que el multipartidismo es un sistema con más de dos partidos, se opone a la definición de Sartori del bipartidismo, en donde este presupone la posible existencia de más de dos partidos, sólo que para él hay dos que aventajan reiterada y vastamente a los demás cumpliendo con tres características .

La contradicción se debe a que la definición de Duverger requiere ser más concreta y específica en donde se complemente: multipartidismo es un sistema con más de dos partidos en donde no existen uno o dos partidos que cumplan con los rasgos característicos que menciona Sartori para el bipartidismo o, en su caso, los cumplen más de dos.

4. Efectos tendenciales

Antes de abordar en el análisis de los efectos tendenciales que producen los tipos básicos de sistemas electorales, es importante delimitar y conocer de forma clara el campo de su desarrollo. Para ello, primeramente reproduzco un esquema de Nohlen⁶²⁾ relativo a las tendencias que se producen de acuerdo al principio de representación y objetivo de cada sistema, mismo que ha sido ampliamente aceptado.

<u>EFECTO TENDENCIAL</u>	<u>REP. MAYORITARIA</u>	<u>REP. PROPORCIONAL</u>
Bipartidismo	SI	NO
Mayoría de un partido	SI	NO
Estabilidad del gobierno	SI	NO
Alianzas de gobierno	NO	SI
Atribución unívoca de la responsabilidad representativa	SI	NO
Justicia representativa	NO	SI
Oportunidades de tendencias políticas nuevas	NO	SI

61) Sartori, op. cit., supra (nota 2 cap. 111), p. 67.

62) Nohlen, op. cit., supra (nota 27 cap. 1), p. 47.

Existen argumentos válidos a favor de cada uno de los tipos básicos de los sistemas electorales. Por esta razón, las controversias entre los defensores de cada uno de ellos no terminarán.

En muchos casos los efectos atribuidos a la representación proporcional y de mayorías son ciertos, pero en otros no es así.

El ejemplo clásico del efecto concentrador de la representación de mayorías es la Gran Bretaña, que presenta un sistema bipartidista en donde un partido se constituye en mayoría y existe un cambio periódico del gobierno entre los partidos conservador y laborista.

El ejemplo clásico de la proliferación de partidos en un sistema de representación proporcional es la República de Weimar en Alemania (1919-1933), en donde se le imputó a dicho sistema el hundimiento de ella. Debido a que las normas institucionales nunca generan condiciones político sociales sino que sólo las reflejan y acentúan, por lo que el sistema utilizado en la República de Weimar solamente pudo haber contribuido a manifestar la atomización partidaria y fragmentación social ya existente.

Hay muchos países en donde al sistema de representación proporcional coincide con sistemas multipartidistas, ejemplo: Suiza, los países bajos, Bélgica, los países escandinavos, etc., pero también hay países en donde bajo este sistema se han producido tendencias hacia la concentración de partidos o a la consolidación del bipartidismo, ejemplo: La República Federal de Alemania, Australia y Guyana. En Venezuela, los votos y escaños se concentran cada vez más en acción democrática y el partido social COPEI, que se han alternado el poder varias veces desde 1958.

La razón de que en determinados países no se produzcan los efectos atribuidos, es una clara muestra de que los efectos de los sistemas electorales dependen, como ya hemos insistido, de ciertas condiciones sociales y políticas.

Ventajas de los tipos básicos de representación:

De la valoración de los efectos que cada tipo básico produce, surgen ventajas, las cuales en sí constituyen las desventajas del otro tipo básico.

Nohlen⁶³) ha resumido dichas ventajas de la siguiente forma:

Ventajas de la representación mayoritaria

- a) Los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de triunfo;
- b) Fomenta la concentración de partidos;
- c) Tiende a la estabilidad del gobierno, mediante la constitución de mayorías parlamentarias;
- d) Fomenta la moderación política. Los partidos orientan su programa hacia el electorado moderado y hacia lo factible;
- e) Fomenta el cambio de gobierno, porque una variación pequeña en la relación de votos puede constituir un cambio importante en la asignación de bancas parlamentarias; y
- f) Permite al elector decidir, mediante su voto, quienes deben gobernar.

Ventajas de la representación proporcional

- a) Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario;
- b) Impide la constitución de mayorías parlamentarias artificiales que no corresponden a la mayoría del electorado. Esto no significa que se pueda formar una mayoría parlamentaria como consecuencia de la voluntad electoral;
- c) Facilita la negociación y compromiso de distintas fuerzas sociales y políticas;
- d) Impide los cambios políticos extremos producidos por distorsión del sistema electoral más que por el electorado;
- e) Refleja el cambio social y surgimiento de nuevas tendencias políticas, y
- f) Impide la formación de bloques de los partidos establecidos y sistemas de partidos dominantes donde estos deben tal situación al sistema electoral y por tal razón dificultan el cambio democrático.

Previo al análisis de los principales efectos tendenciales que cada tipo básico produce, considero de suma importancia (debido al rol tan relevante que juegan los partidos políticos al ser canales de expresión, instrumentos políticos en constante lucha por el respeto al sufragio universal, representantes ideológicos, promotores políticos, etc.) que se tenga presente a Sartori⁶⁴) en todo momento cuando dice:

"Mientras el elector está orientado por una personalidad, mientras vote meramente por una

63) Ibidem, p. 46.

64) Sartori, op. cit., supra (nota 42 cap. III), p. 64.

persona, los partidos no pasan de ser etiquetas de escasa o ninguna importancia. Mientras prevalezcan estas condiciones, entonces, el sistema de partidos no estará estructurado. Llega un momento, sin embargo, en que la lealtad se desplaza desde las personas hacia los partidos; es el momento en que el elector se vincula con imágenes abstractas de partidos. En ese momento ya no será el líder individual quien elige al partido, sino que es el partido el que pasa a poner en el cargo al individuo. En la medida en que se desenvuelve el proceso, el sistema de partidos pasa a ser percibido como un sistema de canalización natural de la sociedad política. Y cuando el elector da por sentado determinado conjunto de rutas y alternativas políticas..., entonces el sistema de partidos ha alcanzado la etapa de consolidación estructural en cuanto sistema".

Con lo anterior Sartori no quiere decir que en un sistema proporcional esté más estructurado el sistema de partidos que en el mayoritario, debido a que en aquél es menos importante la personalidad del candidato que en éste, porque mientras los partidos no configuren un sistema de canalización natural de la sociedad (sea cual sea el sistema electoral), no estará estructurado el sistema de partidos.

4.1 La estabilidad de gobiernos

En la consideración de que el objetivo del proceso electoral es la designación de personas u órganos colegiados que con la adecuada representatividad ejerzan las funciones de gobierno, resulta lógico entender que los sistemas electorales tienen ingerencia en la formación de los gobiernos y su estabilidad.

Quienes optan por el sistema mayoritario sostienen que, al limitar la cantidad de partidos, tiende a crear parlamentos con mayorías claras que permiten la formación de gobiernos estables, contrariamente al sistema proporcional que, al garantizar una mayor pluralidad, dificulta la instauración de mayorías o producen, en todo caso, una coalición cuyo mantenimiento es difícil, debido a la oposición ideológica entre los partidos, situación

ésta que va en detrimento de la estabilidad gubernamental.⁶⁵⁾

Es válido considerar al régimen electoral como un elemento importante en la estabilidad de los gobiernos; sin embargo, hay otros factores políticos y sociales con mayor influencia, entre los que encontramos el sistema político, la distribución de la riqueza, la variedad étnica y social existente, etc.

La influencia de la fórmula electoral sobre la estabilidad gubernamental no se vincula tanto al número de partidos como a la posibilidad de constituir mayorías parlamentarias definidas que conformen la base del gobierno. Tales mayorías pueden estar integradas por un solo partido o por la coalición de varios.

En cuanto al primer tipo, es más probable allí donde se aplica la fórmula mayoritaria, ya que el efecto desproporcional produce mayorías parlamentarias de un solo partido que no se corresponden con las mayorías electorales, consiguiendo el partido beneficiado una porción o cuota de escaños superior a la que proporcionalmente le correspondería en virtud del número de votos obtenidos. Esto mismo puede suceder en un sistema de representación proporcional, en donde un partido puede conseguir más del 50% de escaños sin haber logrado ese porcentaje de votos. En tal caso, se imputa la formación de mayorías al sistema electoral más que a la fórmula, ya que son reglas electorales las que fabrican la mayoría parlamentaria. Un ejemplo de esto es la cláusula de gobernabilidad utilizada en México.

En los casos mencionados la mayoría parlamentaria no se ampara en la mayoría de votos, lo cual la hace endeble y carente de aceptación ciudadana; influyendo así como un factor negativo para la estabilidad, máxime si dicha situación se presenta en un alto grado.

En algunas situaciones, los problemas no derivan tanto del número de partidos, como de la existencia de lo que algunos denominan "partido anti-sistema"⁶⁶⁾, los cuales se identifican por sostener ideologías extremas. Un estudio al respecto ha creído ver en la relativa magnitud de estos grupos dentro del espectro parlamentario, el origen de una mayor dificultad e inestabilidad en el gobierno, ya que el margen posible de combinaciones y

65) Cfr., André Hauriou, op. cit., supra (nota 6 cap. III), pp. 278 y 279 y Cfr., Rae, op. cit., supra (nota 8 cap. I), p. 82.

66) Sartori califica a un partido antisistema como aquel que socava la legitimidad del régimen al que se opone. Op. cit., supra (nota 16 cap. III), p. 167.

alianzas se reduce por la exclusión a priori que se hace de tales grupos en las previsibles combinaciones⁶⁷⁾.

Es claro que el régimen electoral influye en la estabilidad de gobierno en la medida que permite la constitución de coaliciones o de una mayoría. Sin embargo, que importa la estabilidad de gobierno (parlamentaria), si el costo de su constitución pone en peligro a la estabilidad de gobierno como régimen. A este respecto Linz⁶⁸⁾ señala que la estabilidad de gobierno tanto como indicador que como causa de la crisis de los regímenes ha sido estudiada empíricamente, pero no en relación con el problema más amplio de la estabilidad de los regímenes.

La estabilidad radica no tan sólo en el régimen electoral sino en factores ajenos como el sistema de partidos, su radicalismo, partidos antisistema etc.; lo cual es un reflejo de conflictos de orden social, religioso, económico, étnico y hasta de la concepción misma del Estado.

Cuando se aplica el sistema de mayoría relativa en una sociedad heterogénea altamente fragmentada, es claro que la estabilidad del gobierno se encontrará en mayor peligro que si se utiliza el sistema proporcional, en donde se eliminarán presiones al gobierno por parte de los grupos de oposición, debido a que los resultados de las contiendas electorales les permitirán tener una representación en el gobierno acorde a su fuerza social, sin tener así la necesidad de actuar externamente, por fuera de los canales establecidos, exigiendo ser considerados en el gobierno y cuestionado con todo ello su legitimidad. En otras palabras, un sistema mayoritario también puede llevar a consecuencias perjudiciales en una sociedad polarizada con minorías extremistas numerosas. Mucho depende del momento de cristalización del sistema de partidos en que se introduce cualquier sistema electoral.

Es así como un sistema bipartidista que tiende a la "estabilidad de gobierno", cuando está sujeto a factores adversos, ello le puede significar consecuencias peores. A este respecto, Linz⁶⁹⁾ anota que no es accidental que cuando el formato de dos partidos está sujeto a una distancia ideológica máxima y una competencia centrífuga, termina desecho o prepara el camino a un enfrentamiento que toma la forma de guerra civil. Para Linz este fue

67) Cf., Carreras y Velles, op. cit., supra (nota 4 cap. I), p. 186.

68) Juan J. Linz, La quebra de las democracias, España, Alianza Editorial, S.A., 1987, p. 73.

69) Ibidem, p. 53.

el caso de Colombia y quizá de otros países, como España que durante la República, gracias a un sistema electoral que daba gran ventaja a pluralidades mayores y, por tanto, a dos grandes coaliciones electorales, tendió hacia el formato bipartidista que no era acorde con la realidad social. Para él, un multipartidismo extremo, con todos sus cortes, hubiera sido la solución para poder sobrevivir.

Cuando el sistema electoral mayoritario no responde a la realidad social y política (por el antagonismo de clases y número de los partidos estructurados), el resultado podrá ser una tendencia centrífuga de los opositores, produciendo un antagonismo entre los partidos y la imposibilidad de formar una amplia y cambiante coalición contra los extremistas de ambos polos del espectro, resultando el debilitamiento de la legitimidad de las instituciones democráticas y el crecimiento de oposiciones desleales. Así la incapacidad de las fuerzas que apoyan el régimen para encontrar soluciones a problemas importantes reflejará una inestabilidad gubernamental, lo cual produce movimientos del electorado hacia los extremos.

Es importante hacer mención de la diferencia que a este respecto existe entre un régimen presidencial y un régimen parlamentario. Los presidentes elegidos por elección directa, con su propia legitimidad democrática y fuertes poderes ejecutivos, libres para nombrar un gobierno sin necesidad de un voto de confianza del poder legislativo, ocupan una situación distinta en el sistema político.

En un sistema presidencial en el que gana una mayoría del 33%, se obtiene el cien por ciento del control del poder ejecutivo por un periodo fijo de tiempo y con libertad para nombrar a los integrantes de los altos cargos, introducir legislaciones y vetar las propuestas de las cámaras, lo cual puede hacer sentir a la oposición importante. Así una oposición que durante las elecciones estaba dividida tiende a unirse después de la derrota. De acuerdo con Linz⁷⁰⁾, es entonces cuando puede comenzar el intento de la cámara para obstruir el proceso de toma de decisiones por parte del presidente, esfuerzos para utilizar los tribunales para limitar el poder del presidente, resistencia de gobiernos de los Estados miembros de la federación (especialmente cuando tienen fuertes gobernantes electos popularmente y que son de partidos opositores. Todas estas medidas llevan a conflictos constitucionales que debilitan el sistema y ponen en peligro su legitimidad.

70) Ibidem, p. 130.

Ante esa situación, cambiar el gobierno en un régimen presidencial cuando el presidente no está dispuesto -y pocos lo están- a dejar el puesto, requiere una ruptura con las normas de elección democrática del jefe del Estado, ante lo cual concluye Linz que crisis de gobierno se convierte casi por definición en crisis de régimen.

La disgresión de Linz sobre la relación entre sistemas de partidos y estabilidad democrática, se basa en la perspectiva que hace Sartori⁷¹⁾ sobre la tipología de sistemas de partidos. En donde no se limita a la generalización del bipartidismo o multipartidismo, sino que contempla situaciones reales intermedias, resultando la siguiente clasificación: pluralismo polarizado, pluralismo moderado, sistemas bipartidistas, sistemas de partido predominante, partido único y, el partido hegemónico.

Aun cuando no es el objeto principal de este trabajo los sistemas de partidos, en virtud de que sólo nos interesan por su relación con el sistema electoral, a continuación desarrollo brevemente la clasificación de Sartori:

El pluralismo polarizado es un sistema de cinco o más partidos relevantes (es decir, con uso de coalición o poder de intimidación) caracterizado por:

- a) La presencia de partidos antisistema (que minan la legitimidad del régimen.
- b) La existencia de oposiciones bilaterales, mismas que son mutuamente excluyentes, por lo cual no pueden sumar sus fuerzas. De hecho, los grupos rivales se encuentran en todo caso más cerca de los partidos gubernamentales que el uno del otro.
- c) La posición central de un partido o grupo de partidos. El sistema es multipolar en el sentido que su mecánica competitiva depende de un centro que debe enfrentarse tanto con una izquierda como con una derecha.
- d) Polarización o emplazamiento de los polos laterales que literalmente se encuentran a dos polos de distancia y entre ellos e abarca el espectro máximo de opinión. Ante esto las fisuras son muy profundas por lo que el consenso es muy escaso y son muchos los que ponen en duda la legitimidad del sistema político (considero importante señalar que con respecto a la polarización, a mi juicio, un sistema político puede ser bipolar y no estar polarizado).
- e) La prevalencia de tendencias centrífugas más que centrípetas en el electorado.

71) Cfr., Sartori, quien realiza una división de los sistemas de partido más completa, op. cit., supra (nota 16 cap. III), pp. 151-258.

- f) Una configuración ideológica congénita por lo que hay desacuerdo acerca de los principios y las cuestiones fundamentales.
- g) La presencia de una oposición irresponsable debido a la falta de coaliciones alternantes de los extremos ante la alternación gubernamental de las comunidades políticas basadas en el centro.
- h) La política de "superoferta".

El pluralismo moderado está situado entre los sistemas bipartidistas y el pluralismo extremo. Sus características son:

- a) Una distancia ideológica pequeña entre sus partidos importantes.
- b) Una configuración de coalición bipolar.
- c) Una competencia centripeta.

Así, la fórmula del pluralismo moderado no es el gobierno alterno, sino el gobierno en coalición dentro de la perspectiva de las coaliciones alternativas.

Este tipo de sistema me permite identificarlo con el multipartidismo bipolar a que últimamente alude Duverger y que ya he tratado.

El sistema bipartidista puede ser definido de acuerdo a tres rasgos característicos:

- a) Con el correr del tiempo dos partidos aventajan reiterada y vastamente a los demás.
- b) Cada uno de esos dos partidos queda en posición de competir en pos de la mayoría absoluta de las bancas, lo que les permite esperar responsablemente una alternancia en el poder, la cual sí se dá.
- c) Cada uno de ellos gobierna cuando asume el gobierno por sí mismo.

Es así como en este formato la existencia de terceros partidos no impide que los partidos principales gobiernen solos, esto es, cuando las coaliciones resultan innecesarias. Así la clase bipartidista se evalúa en número de escaños.

El sistema de partido predominante es aquel que en una comunidad deja atrás a todos los demás partidos políticos, de modo que es considerablemente más fuerte que otros.

Los sistemas de partido predominante pertenecen a la zona del pluralismo de partidos, ya que legal y legítimamente existen otros competidores, aunque no sean eficaces, por lo cual no existe alternancia o rotación en el gobierno.

El unipartidismo se presenta cuando sólo existe un partido político, que veta tanto de jure como de facto todo tipo de pluralismo de partidos.

El partido hegemónico es aquel que no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Si se permite que existan otros partidos pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir en igualdad de condiciones contra el partido hegemónico, ni tampoco en términos antagónicos. No se produce de hecho la alternancia ni puede ocurrir, dado que ni siquiera se contempla una rotación en el poder. Este partido se diferencia del predominante en cuanto a que posee un mayor grado de control jerárquico sobre los demás partidos políticos.

Con base en esta clasificación me atrevo a decir que la comparación entre sistemas bipartidistas y de pluralismo moderado no polarizado (ambos fuertemente estructurados) por una parte y, el pluralismo extremo por la otra, sólo los primeros pueden estar asociados con la estabilidad gubernamental.

4.2 Influencia del candidato y del partido en la decisión del votante

En la comparación que se realiza de los sistemas electorales, se suele destacar que la aplicación del sistema mayoritario se lleva a cabo en distritos uninominales, en donde la población electoral vota por uno de los candidatos que se dan a conocer a sí mismos y a sus programas por medio de una campaña electoral. De esta manera se presenta una oposición de personalidades, por lo que las características individuales de cada uno cobra una singular importancia. Resultando así una relación más estrecha entre el diputado y su jurisdicción electoral, entre los electores y el elegido.

En cambio, el sistema proporcional requiere de la conformación de circunscripciones plurinominales, en donde se vota por una de las listas postuladas por uno de los partidos. Generalmente, los integrantes de la plancha no realizan campaña electoral, basándose más la decisión del electorado en el partido que en las personas. Así se elimina la relación y dependencia del candidato y los sufragantes, por lo que tiende a predominar la adhesión al partido sobre el carisma del individuo.

Siendo válido lo anterior, no se debe olvidar que existen formas de listas en donde el votante puede expresar sus preferencias respecto de los candidatos del partido de su elección. Situación que no es posible en el sistema mayoritario, en donde si el elector no está de acuerdo con el candidato de su preferencia, no tiene otra opción más que votar por él, dar su voto al candidato de otro partido o abstenerse.

Nohlen⁷²⁾ señala que "la afiliación partidista del candidato ha demostrado ser cada vez más determinante del voto. Los individuos pasan a ocupar un papel secundario, cuando la elección entre ellos implica al mismo tiempo la elección entre dos o más partidos. Sólo a nivel nacional siguen siendo determinantes los individuos, los líderes políticos, su aptitud para resolver problemas, su imagen, etc. En cambio la personalidad del personaje local ya no tiene tanta importancia".

Considero totalmente válida la apreciación de Nohlen, ya que debido a la apolitización y en muchos países también a su enorme extensión territorial y gran crecimiento demográfico, pocas veces el electorado tiene la oportunidad (además del tiempo y las ganas) de entablar una relación con el candidato de su distrito, o en peores casos ni siquiera se tiene conocimiento de él, importando más la tendencia del partido y su identificación política, social y económica.

Con relación a esto Martins⁷³⁾ apoya la aplicación del sistema de representación proporcional al aseverar que dicho sistema contribuye a la erradicación del provincialismo fomentando la integración nacional.

Estoy de acuerdo con dicha idea ya que:

- a) Al reforzar el sistema de representación proporcional la relación entre candidato y partido, disminuye la dependencia con el elector y sobre todo la idea de ser del distrito;
- b) Los electos son representantes de una circunscripción que abarca una extensión territorial mucho más grande o inclusive de magnitud nacional, y
- c) Un mayor número de electores consigue estar representado, conformándose una representación plural con diversidad de ideas que obliga a elevar el debate político a un nivel nacional; en pro de una integración nacional.

72) Nohlen, op. cit., supra (nota 27 cap. 1), p. 36.

73) Citado por Rolando Franco, op. cit., supra (nota 19, cap. 1) p. 85.

4.3 Dependencia del candidato para con el partido y el electorado

Como ya se ha mencionado, se suele afirmar que el sistema mayoritario fomenta un vínculo más estrecho entre el representante y el distrito electoral en el que fue electo, sosteniéndose que es más determinante en la voluntad del ciudadano la personalidad del candidato que el partido político, entre otras razones, debido a la contigüidad física de su convivir en distritos territoriales, en donde se conocen sus labores trascendentes, destacando su persona con mayor facilidad, lo cual se alimenta por la consideración de las cuestiones locales. Situación ésta que se ve influenciada por la realización de la campaña electoral, la cual le ayuda a entablar un diálogo con la ciudadanía y acercarse a ella a través de sus postulados que tienen la apariencia de ser más a título personal. Como resultado de esto, gran parte de la votación emitida en su favor se puede considerar como sufragios que él ganó; que se emitieron por él y para él y no por razones de partido. Resulta así evidente que quien es electo en cierto distrito sabe con certeza cuántos votaron a su favor y puede-razonable o indebidamente-atribuir ese respaldo a sí mismo y no al partido que lo postuló, creándose una dependencia del representante con respecto a su electorado, el cual es soporte, fuente de legitimidad y fuerza en su labor como representante electo. Consecuentemente, el elegido posee una mayor independencia ante la estructura del partido.

Por el contrario, la representación proporcional crea una mayor dependencia del ganador para con un partido (las cúpulas), debido a dos circunstancias: 1) Allí se delibera su inclusión en las listas, y 2) Con base en lo que se ha mencionado, en los puntos pasados, se puede confirmar que el sufragante para decidir le da mayor importancia al partido que al candidato.

En el sistema mayoritario, por lo que toca a la nominación de candidatos, por lo general también son las cúpulas de los partidos políticos quienes los deciden.

Sin embargo, en este caso, la dependencia disminuye enormemente cuando se realizan elecciones internas, de tal modo que los afiliados tienen una mayor participación en la selección de quienes van a competir representando a su partido en la contienda electoral, debiéndose a ellos más que a las cúpulas partidistas su nominación y triunfo electoral, en caso de ser así.

Es cierto que la independencia del elegido para con su partido se vincula al tipo de sistema electoral, ya que en el sistema mayoritario, si bien tiene una gran relevancia el partido, también es importante la personalidad del candidato para la elección; importancia que es menor en el sistema de representación proporcional.

Además, la fórmula proporcional, bajo determinadas circunstancias puede reforzar la influencia de su partido sobre la selección del candidato. En el sistema mayoritario, para que la selección del candidato fuera lo más correctamente posible y disminuya su dependencia para con el partido, la selección del candidato debería estar a cargo del organismo partidista correspondiente a la jurisdicción electoral (organización distrital). Sin embargo, solamente ocurre esto en los partidos que tienen una estructura organizativa y asignación funcional correspondiente. En muchos países, el centro del poder ubicado en la capital es el que designa a los candidatos, aceptando solamente los organismos partidistas inferiores dichas imposiciones. En estos casos no hay diferencia entre una u otra fórmula.

Es importante dejar constancia que además del sistema electoral tiene un papel decisivo el tipo de sistema político; el tipo de sistema de partidos, su estructura interna y el papel que juegan en la formación de la voluntad política, así como los conceptos generales de representación. Por ejemplo, no es igual la autonomía que puede lograr un legislador en un sistema presidencial que en uno parlamentario, donde debe existir una fuerte disciplina partidaria, a efecto de lograr y conservar la mayoría que permite constituir el gabinete.⁷⁴⁾

En este contexto conviene recordar a Walter Bagehot⁷⁵⁾ con su frase: "El gobierno parlamentario significa obediencia a sus líderes". En otras palabras, los factores constitucionales favorecen el papel dominante del partido en relación con su diputado. Este aspecto es muy importante, ya que en algunos países como Sri Lanka se ha establecido que el diputado que renuncia a su partido pierde su escaño, situación que refuerza la dependencia para con el partido.

74) Véase a Duverger, op. cit., supra (nota 2 cap. 1), pp. 219-213. También trate esta diferencia Juan Linz, op. cit., supra (nota 69 cap. 111), pp. 128-130.

75) The English Constitution, 1867, citado por Mohlen, op. cit., supra (nota 27 cap. 1), p. 37.

4.4 El sistema mayoritario fomenta la moderación

Se suele asegurar que la representación proporcional influye (sin ser el único factor) en la división y surgimiento de fuerzas políticas (confirmando en muchos casos una situación pluripartidista preexistente), ya que ellas encuentran una mayor posibilidad de representación parlamentaria. Por el contrario, el sistema mayoritario, al limitar el número de partidos con acceso al gobierno, produce una mayor estabilidad. Así, ante la mayor dificultad de los partidos para obtener escaños en este sistema, se agrupan las fuerzas opositoras, produciéndose mayorías por negociación y compromiso, razón por la cual los partidos van hacia el centro del espectro, produciendo una actitud moderada de ellos.

Los partidos grandes (que tienen la oportunidad de lograr una mayoría parlamentaria que les permita formar gobierno), tienen que esforzarse para ganar el apoyo del electorado centrista. Orientándose hacia los votantes moderados, (ya que los seguidores de los grupos con ideas extremas y polarizadas son siempre menores), diseñan en sus programas sólo reformas incrementales y prácticas, lo cual contribuye a la estabilidad del sistema y a la ya mencionada moderación.

Como ya lo hemos expresado, en un país heterogéneo esto no resultaría. La aplicación de la fórmula mayoritaria, si bien puede ayudar a la agrupación de partidos y a la moderación de postulados, al haberse conseguido los escaños sería probable que cada quien defendiera sus ideas, fraccionándose los partidos en el momento de ejercer la representación, perdiéndose dicha moderación.

4.5 Facilidad en el cambio de gobierno

Debido a que en la representación mayoritaria las pequeñas alteraciones en la votación se traducen en grandes cambios en la asignación de bancas parlamentarias, hay quienes sostienen que este sistema puede impulsar cambios de gobierno con relativa facilidad, dándose casos donde incluso el partido con mayor número de votos podría no obtener la mayoría de los escaños o incluso ser minoría en la cámara.

Rolando Franco⁷⁶⁾ interpreta que existe una contradicción por parte de los que sostienen que el sistema mayoritario

76) Cfr., Rolando Franco, op. cit., supra (note 19 cap. 1), p. 88.

produce una estabilidad de gobierno y facilita el cambio de gobierno, porque de ser cierto este segundo enunciado, ello iría contra la estabilidad, a menos que se trate de un cambio de gobierno entre partidos ubicados en el centro del espectro político, bastante indiferenciados entre sí y que, por lo mismo, no alterarían en un alto grado las orientaciones fundamentales del gobierno.

Es posible que Franco tenga algún error en su apreciación, pues generalmente cuando se habla de estabilidad de gobierno, se alude a la duración y buen funcionamiento de una legislatura, principalmente del parlamento, en donde se requiere mayoría para formar gobierno. Por otra parte, el concepto mismo de cambio de gobierno se refiere al resultado de nuevas elecciones y no a causa de la inestabilidad. De modo que es precisamente el sistema de mayoría relativa el que facilita el cambio de gobierno ordenado y basado en la ley, en virtud de la desproporción que produce entre votos y escaños, en donde una pequeña variación en la cantidad de sufragios emitidos en favor de cada partido, produce fácilmente un cambio total de escaños, inclusive permitiendo en algunas ocasiones que un grupo minoritario obtenga una representación mayor de la que le corresponde y por ello, superior a la del grupo mayoritario.⁷⁷⁾

La representación proporcional, también produce un cambio de gobierno, ya que facilita el ingreso de nuevos o pequeños partidos al parlamento, mismos que pueden ya entonces crecer. Es decir, la variación de opiniones también suele manifestarse, sólo que de forma gradual con el fortalecimiento de unos grupos y debilitamiento de otros, produciéndose un cambio parcial y no total. A diferencia del sistema mayoritario con un solo escrutinio, que propicia una alternativa de equipos en el poder, con renovación de programas.

La representación proporcional sería más útil para prevenir convulsiones políticas extremas provocadas por el efecto distorsionador del sistema mayoritario, ya que toma en cuenta los cambios sociales y nuevas corrientes políticas, incorporándolas al parlamento. Sin embargo, es bueno limitarlas con algunas barreras, ya que sería peligroso contar con un número extremo de ellas, porque esto sería perjudicial para el funcionamiento normal de la actividad parlamentaria.

Concretamente, por cuanto a la facultad en el cambio de gobierno, si bien tiene alguna influencia el sistema electoral, no se puede determinar en forma general con cuál sistema es más fácil el cambio de gobierno, ya que

77) Cfr., Kelsen, op. cit., supra (nota 15 cap. 11), p. 352.

depende enormemente de las condiciones políticas, económicas y sociales específicas, de modo que habrá sociedades en donde el sistema de representación proporcional permita o intervenga más decisivamente en el cambio de gobierno que con la aplicación del sistema mayoritario y viceversa.

4.6 El sistema de partidos dominantes y la proporcionalidad

Se atribuye correctamente al sistema mayoritario la formulación del sistema de partidos dominantes, ya que la desproporcionalidad que produce permite a los partidos grandes obtener esa situación; en tanto que el sistema proporcional lo evita, al permitir que una mayor gama de partidos acceda al gobierno.

Por cuanto a la proporcionalidad: La mayoría simple, por definición la rechaza; No se interesa en la representación equilibrada de tendencias, sino en una relación dicotómica de la realidad política: mayoría-minoría, gobierno-oposición, ya que existe la posibilidad de que se quede sin representación más de la mitad de los electores.

Es probable también que un partido con menor número de votos a escala nacional, sea el que consiga mayor número de curules: así por ejemplo:

DISTRITOS:	1	2	3	TOTAL DE VOTOS	ESCAÑOS
Partido A	500	500	1,400	2,400	1
Partido B	600	600	200	1,400	2
Partido C	100	200	100	400	0

El partido A con un total de 2,400 votos, consigue una sola representación, en tanto el partido B, con 1,400 votos, logra 2 representaciones.

En adición a los efectos negativos que sobre la representación producen todas las fórmulas mayoritarias, en la fórmula mayoritaria a dos vueltas se puede presentar uno más, ya que si en la primera el acto del sufragante es con el objeto de elegir, en la segunda puede ser el de eliminar por exclusión.

Sin embargo, aquí la desventaja que todo sistema mayoritario significa para los partidos medios y pequeños puede quedar atenuada según su capacidad para negociar recíprocas asistencias y retirarlas en una segunda vuelta.

Las fórmulas proporcionales, por definición, buscan la proporción entre votos y escaños conseguidos. Sin embargo, debido a la diversidad de fórmulas y uso de barreras, es verdad cuando se dice que "hay sistemas proporcionales más proporcionales que otros".⁷⁸⁾

De acuerdo con su definición, es totalmente válido asegurar que este sistema no busca la formación de partidos dominantes sino por el contrario, una proporción de fuerzas en oposición a la constitución de mayorías.

4.7 Legitimación de la autoridad

Suele afirmarse por quienes defienden la aplicación del sistema mayoritario que éste legitima a los candidatos que obtienen el triunfo ya que: a) existe un mayor vínculo entre el electorado y el representante, razón por la cual este se preocupará más por su distrito; b) Existe la posibilidad de influir más directamente en la selección de la persona, ya sea por elecciones internas de los partidos o cualquier otro medio que permita la participación de las bases (lo cual es más fácil en ese sistema); aun cuando no se presente lo anterior, en este sistema -más que en el de representación proporcional-, el votante considera la personalidad misma de los candidatos, situación que, si bien puede ocurrir en algunos sistemas de representación proporcional mediante la posibilidad de marcar preferencias en las listas, por lo general no se hace; además de que no son muchos los sistemas que así lo permiten.

En respuesta a lo anterior, cabe recordar que los electores cada vez se encuentran más identificados e influenciados (en el acto electoral) por el partido que por las personas, máxime si se trata de partidos estructurados (tal como hemos visto que los entiende Sartori). Además el enorme número de ciudadanos en los distritos electorales de muchos países y su compleja vida política y social alejan cada vez más al representante de los representados y su distrito, siendo más imperativo avocar su tarea a nivel nacional.

78) Orwell, citado por Carreras y Valles, op. cit., supra (nota 4 cap. I), p. 173.

Si bien es cierto que en el sistema mayoritario existe un mayor vínculo entre el elector y el representante - debido: a la campaña política, el voto más personalizado, una posible mayor participación en la selección del candidato, representación distrital, etc.-, estas no son razones suficientes para considerar que en este sistema el representante y la autoridad son más legítimos.

Debido a que también es cierto que la representación mayoritaria no concede, como ya lo hemos visto, un valor igual al voto, inclusive produce un desperdicio de votos, deja sin representación a votantes, y lo que es peor, puede resultar electo un candidato con una minoría de los votos emitidos.

Al perseguir objetivos políticos distintos cada sistema, así como al producir ventajas y desventajas y ser valorados desde diversos ángulos, considero que, por sí mismos, su aplicación no legitima ni deslegitima siempre y cuando se cumplan dos condiciones:

- a) Que la introducción del sistema sea natural, es decir, que responda a las necesidades de la sociedad (históricas, políticas, étnicas, etc.) y más específicamente, de las fuerzas políticas de modo que su aplicación sea totalmente legítima y no sólo por voluntad del legislador.
- b) Que honesta y verdaderamente se pretendan alcanzar los objetivos políticos que persigue la aplicación del sistema en específico.

Bajo estas condiciones considero que cualquier representante es legítimo, independientemente de la aplicación de determinado sistema electoral.

Linz⁷⁹⁾ considera que la legitimidad de un régimen democrático se apoya "en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la fuerza".

Para él, sólo con base en la idea de legitimidad que tenga, además de la mayoría del electorado, las fuerzas armadas, es especialmente importante para la estabilidad del régimen.

Antes de concluir creo importante ir más allá de la instauración legítima de un gobierno como resultado de un sistema electoral específico. Debido a que el mismo

79) Cfr., Linz, *op. cit.*, *supra* (nota 69 cap. III), pp. 38 y 39.

sistema electoral aplicado por cuanto a la composición de gobierno que tiende a producir (sea un gobierno de mayoría o una coalición) así como el sistema de partidos, juegan un papel importante para que continúe dicha legitimidad. Es decir, que tanto las coaliciones endebles de un gobierno, como la mayoría basada en una minoría, como la fragmentación y polarización de los partidos políticos, así como la presencia de los partidos antisistema, pueden influir para que ante una crisis política o los actos inapropiados de un gobierno, se pierda la legitimidad.

Así el sistema electoral (en cuanto a la influencia que tiene en la formación de un gobierno) y los partidos políticos (el sistema de partidos), tienen una influencia (por mínima que pueda ser) sobre la eficacia y efectividad de un gobierno; dimensiones que han sido vinculadas con la legitimidad. Lipset fue el primero en formular la hipótesis de que "la estabilidad de un sistema democrático depende tanto de su eficacia como de su legitimidad"⁸⁰).

De acuerdo con Linz⁸¹), la eficacia se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político. La eficacia de un régimen no es valorada por los actos de un gobierno concreto a lo largo de un periodo de tiempo corto, sino que es la suma de sus actos en un periodo de tiempo prolongado y comparado con la actuación de otros gobiernos. Por otra parte, la efectividad consiste en la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado. Sobre estos entendidos considera que tanto la eficacia como la efectividad pueden a lo largo del tiempo fortalecer, mantener o debilitar la creencia de la legitimidad.

80) Lipset, "Political Sociology", En *Sociology Today's Problems and Perspectives*, dirigido por Robert K Merton, Leonard Brom y Leonard S. Cottrel, Jr. Nueva York, Basic Books, 1959, pp. 81-114., citado por Linz, *op. cit.*, *supra* (nota 69 cap. III), p. 42.

81) *Cfr.*, *ibidem*, pp. 42-49.

CAPITULO IV

La ley adquiere cada día nuevas fuerzas; que cuando las otras leyes se hacen viejas o caducas, las reanima y las suple; que conserva al pueblo en el espíritu de su institución y sustituye visiblemente la fuerza de la autoridad por la fuerza de la costumbre.

Rousseau.

El sistema electoral mexicano

Previo al estudio del sistema electoral actual, es oportuno entrar al acontecer histórico que de alguna forma en sí mismo nos proporciona criterios para la comprensión de las causas y aplicación del sistema en vigor, así como la evolución de los derechos políticos del pueblo mexicano, pues como lo hemos señalado anteriormente, ningún análisis de sistemática electoral debe escapar del juicio histórico.

En la historia de los sistemas electorales de México, desde la Constitución de Cádiz en 1812 y hasta 1911 privó en México el sistema de elección indirecta. Fue a partir de 1912 con el establecimiento de las elecciones directas para diputados y senadores, y en 1917 para presidente, cuando va tomando forma el sistema de mayoría relativa, que ha sido significativo desde entonces, pues ha prevalecido hasta nuestros días como único mecanismo tanto para la elección de presidentes como de senadores y, por lo que toca a los diputados hasta el año de 1962, fecha en que además de dicho sistema, las legislaciones electorales comenzaron a considerar la aplicación de sistemas alternos que permitieran una mayor acceso de otros grupos políticos a la Cámara.

Teniendo presente que este es un estudio de los sistemas electorales en sentido estricto, es menester delimitar el campo de su desarrollo, por lo cual ha de comprender una breve mención de los sistemas electorales que estuvieron en vigor a partir de la constitución de Cádiz de 1812 hasta 1962, siendo progresivamente más detallado a partir de las reformas y adiciones a la Ley Electoral de diciembre de 1963 y en forma exclusiva sólo los aspectos fundamentales que transforman de fondo el sistema electoral en stricto sensu (y que corresponden esencialmente a las normas que regulan la elección de los

integrantes de los órganos legislativo y ejecutivo y, en alguna época, del judicial), hasta llegar al actual Código que rige la materia y comprender (de ser así) el avance que se ha logrado en la sistemática electoral, determinando además si de acuerdo con la historia y los tiempos es posible obtener mejores logros.

Previo al desarrollo del tópico en cuestión, considero importante señalar que la teoría de la representación clásica reviste singular importancia en relación con México, ya que nuestra historia constitucional ha seguido en líneas generales dicha doctrina, que tiene como notas características las siguientes: el representante lo es de todo el pueblo; en su actuación es independiente de sus electores; es pagado por el Estado y no por los votantes; los votantes no pueden hacer renunciar al diputado mediante la concepción de "revocar el mandato"; el representante no tiene porqué rendir informe o cuenta a los ciudadanos que lo eligieron y su elección se basa en el principio del voto individual, logrando la curul quien obtuvo la mayoría de votos en el distrito determinado.

Un punto que ha causado controversias ha sido la consideración de que el diputado representa a la nación, y no a su distrito. Este principio teórico y constitucional encuentra fundamento en que los diputados representan a la nación, representan la voluntad nacional y ejercen la soberanía que es indivisible. También se basa en que lo primero es el bien común o general y que el diputado tendrá que sacrificar intereses de su distrito.

Carpizo¹⁾ al respecto considera que una tesis ecléctica es la que mejor responde a la realidad: Cuando el representante va a discutir o a votar una norma de alcances generales, una norma que se relaciona con la vida misma del país, actúa como representante de toda la nación, como en la aprobación de tratados internacionales. Pero cuando el interés nacional no se perturba por ciertas medidas, el diputado representa y lucha por su distrito electoral, guiándose en buena parte por la opinión pública del distrito, ya que ello es significativo para su reelección.

1) Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983, pp. 220 y 221.

1. La legislación electoral de 1812 a 1962

- a) La constitución de Cádiz promulgada el 19 de marzo de 1812 por la Corte del Gobierno español, concedió a las colonias el derecho de acreditar diputados a las Cortes Generales de la Metrópoli. Diputados, que eran elegidos en forma indirecta por medio de electores parroquiales que se nombraban uno por cada doscientos vecinos; si en la parroquia había más de trescientos vecinos, pero sin llegar a cuatrocientos, se nombraban dos; de cuatrocientos a quinientos vecinos se nombraban tres, y así sucesivamente.

Se elegía un diputado por cada setenta mil habitantes o fracción mayor de treinta y cinco mil; en caso que fueran menos de esta cantidad, se unirían a otra provincia. La elección se llevaba a cabo cada dos años.

- b) La Constitución de Apatzingán de 1814, declaró que la soberanía dimana directamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Sus disposiciones más importantes en materia electoral, fueron: Derecho de sufragio para la elección de diputados sin distinción de clases; el requisito para ser ciudadano era el de haber nacido en América Latina, tenían derecho al sufragio los que habían cumplido 18 años.

El proceso electoral contemplaba: 1) Juntas electorales de parroquia, 2) Juntas electorales de partido y 3) Juntas electorales de provincias.

Cada provincia elegía un diputado, sin importar el número de habitantes; si una parroquia era extensa se podía dividir para celebrar las elecciones por grupos más reducidos. Los electores de partido y diputados se elegían por mayoría relativa, designándose un elector por parroquia.

- c) Constitución de 1824. Los constituyentes de 1823-24, resolvieron la disputa entre federalismo y centralismo estableciendo la República representativa y federal.

Establecía un gobierno semejante al de los Estados Unidos de América. El poder Legislativo era depositado en dos Cámaras o de los Diputados y Senadores. Los primeros eran designados por

electores, en tanto que los senadores se designaban dos por cada Estado. Se establecía que la Cámara de Diputados se compondría de representantes elegidos en su totalidad por los ciudadanos de los estados, cada dos años. Por otra parte, el presidente y vicepresidente eran elegidos por las legislaturas de los estados.

- d) Ley sobre elección de diputados del 30 de noviembre de 1836. Tuvo su origen en las "Siete Leyes" centralistas en las que priva el pensamiento de la corriente conservadora.

Este ordenamiento constitucional establecía una estructura orgánica que constaba de un Supremo Poder Conservador, un Supremo Poder Ejecutivo, un Congreso General compuesto por dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, y un Supremo Poder Judicial, además de las Juntas Departamentales.

Unicamente los diputados y los miembros de las Juntas Departamentales eran electos por los ciudadanos, en elección de segundo grado.

Para elegir senadores, la Cámara de Diputados, el Ejecutivo en junta de ministros y la Suprema Corte de Justicia, respectivamente, elegían a pluralidad de votos una lista de senadores que cubrían las vacantes. Las tres listas que resultaron triunfadoras eran enviadas por la Cámara de Diputados a las Juntas Electorales, las que habían la elección de entre los comprendidos en las listas y remitían la lista específica de su elección al Supremo Poder Conservador, que calificaba las elecciones y declaraba electos a los que hubieran tenido la mayoría de votos de las juntas. En caso de números iguales decidía la suerte. La Cámara de Senadores se renovaba por mitad cada dos años.

Para la elección del Poder Ejecutivo, tanto la Suprema Corte de Cámara de Senadores y el Presidente de la República en junta de ministros, elaboraban por separado una terna, posteriormente de entre todas ellas la Cámara de Diputados elegía una de la que las Juntas Departamentales seleccionaban al titular.

El territorio se dividía en departamentos y se elegía a un diputado por cada 150,000 habitantes o fracción mayor de 80,000; aunque un departamento no alcanzara esta cifra, elegía un diputado.

La Cámara de Diputados se renovaba por mitad cada dos años, por lo cual el país se dividía en dos

secciones, proporcionalmente iguales en población. El sistema electoral consistía en elegir primero a un compromisario por cada sección del Departamento, quienes a su vez, en elecciones secundarias, elegían un elector de partido. Los electores de partido elegían finalmente a los diputados y a los miembros de las Juntas Departamentales.

Para elegir a los diputados y miembros de las Juntas Departamentales, los electores de partido se reunían en la capital del Departamento y después de calificar sus elecciones, procedían, mediante el voto secreto, a elegir a los diputados correspondientes a ese Departamento; si en el primer escrutinio nadie reunía la mayoría absoluta de votos, se procedía al segundo entre los que tenían mayor votación, si varios resultaban empatados, en la primera vuelta y otro más los aventajaba sin lograr la mayoría absoluta, se realizaba una elección en la que contendían los empatados y el que obtuviera mejor resultado competía en la segunda vuelta. Si en el segundo resultaba empate, decidía la suerte.

- e) Bases orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843. En 1842 el connotado Jurista Mariano Otero, preocupado por la participación de las minorías en el Congreso, pronunció un discurso sobre el Artículo 24 del nuevo proyecto de Constitución, en donde expuso la teoría de la representación proporcional y la defensa de las minorías, antes de John Stuart Mill lo hiciera en 1861. Sin embargo, sus ideas no fueron consideradas y en 1847 insistió en ellas sin lograr éxito²⁾. Este ordenamiento creó un Poder Electoral, comprendiendo también un complicado sistema de elección indirecta, por juntas primarias que nombraban a los electores secundarios que formaban el Colegio electoral que hacía la elección de diputados al Congreso y de los vocales a las Asambleas de cada Departamento.

La Cámara de Diputados se integraba por representantes elegidos por departamentos, correspondiendo uno por cada 70,000 habitantes, aunque un Departamento no reunía esa cantidad, elegía un diputado de acuerdo a la Ley de 1836. La Cámara de Diputados se renovaba por tercios cada dos años.

2) Jorge Carpizo, "La reforma política mexicana de 1977, Los Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Tomo XII, México, Manuel Porrúa, S.A., 1979, p. 218.

El Presidente de la República designaba a los gobernadores de los departamentos a propuesta de las Asambleas Departamentales. Estas a su vez eran las que elegían al Presidente de la República.

- f) Constitución del 5 de febrero de 1857. En 1856 Ignacio Ramírez y Francisco Zarco pugnaron por el establecimiento del voto directo, sin lograr modificar el esquema de los comicios indirectos³⁾.

Establecía que el Poder Legislativo se depositaba en una asamblea denominada "Congreso de la Unión", que se formaba por representantes electos por los ciudadanos en forma indirecta. La elección del Presidente de la República también era indirecta en primer grado y por escrutinio secreto. Del mismo modo la elección de los miembros del Poder Judicial era indirecta en primer grado.

Para la elección de los diputados se dividía el territorio nacional en distritos, los cuales debían estar constituidos por 40,000 habitantes o fracción mayor de 20,000. Asimismo los ayuntamientos dividían a sus municipios en secciones de 500 habitantes, por cada una de las secciones se elegía un elector. Los electos de un distrito, reunidos en la cabeza del mismo, elegían por mayoría absoluta de votos y escrutinio secreto al diputado.

Al día siguiente, con el mismo procedimiento los electores elegían al Presidente de la República y posteriormente, de la misma forma, al Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

- g) Ley electoral de 1911. Este procedimiento fue promulgado por el Presidente Madero.

Las elecciones se regulan y son indirectas en primer grado, pero con variantes de la Ley Orgánica Electoral de 1857. Esta fue la primera ley electoral que reglamentó a los partidos políticos, al señalar de una manera muy breve los requisitos para su constitución y funcionamiento⁴⁾

3) Juan Rebolledo Gout, "El Sistema Electoral", México 75 años de Revolución, Política II, Fondo de Cultura Económica, México, 199, p. 388.

4) Los requisitos eran que: a) Se constituyera una asamblea de cien ciudadanos por lo menos; b) Se hubiera aprobado un programa político y de gobierno; c) Eligiera una junta que tuviera la representación del partido; d) Fuera protocolizada la asamblea ante rotario, y e) tuviera publicaciones periódicas. Enrique Sánchez Bríngas, "Instituciones Electorales: 1812-1918", La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano, México, Editorial Porrúa,., 1987, p. 81.

- h) Decreto que reforma la Ley Electoral de 1911. Contenía una importante innovación: La elección de diputados y senadores se hacía directa; la elección del Presidente, Vicepresidente y Ministros de la Suprema Corte de Justicia, continuó indirecta y en primer grado.
- i) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. En ella se contemplaron verdaderos avances para el régimen electoral, como los siguientes:

El sufragio universal se elevó a la categoría de decisión política fundamental, como derecho y como deber de los ciudadanos. Se estableció la prerrogativa del ciudadano para votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le correspondía.

Se establece la prerrogativa de poder ser votado para todos los cargos de elección popular. Se adoptó el sistema de elección directa para los diputados, los senadores y el Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Electoral.

Los Diputados serían electos como representantes de la nación, cada dos años por los ciudadanos mexicanos. Por cada 60,000 habitantes o por una fracción que pasara de 20,000 serían electos un propietario y un suplente, bajo el sistema de mayoría relativa.

- j) La Ley Electoral para la formación del Congreso Ordinario de 1917. Fue promulgada por Venustiano Carranza y por primera vez se expresa que la elección del presidente sería directa y por mayoría absoluta.
- k) Ley electoral de 1918. Fundamentalmente contenía los siguientes principios.

El sufragio universal quedó garantizado en el Art. 37. Se concedía el voto a todos los varones mayores de 18 años si eran casados y de 21 si eran solteros.

La Cámara de Diputados calificaba la elección presidencial y declaraba electo al ganador.

Incorporó los principios políticos fundamentales que motivaron la Revolución Mexicana "Sufragio efectivo, no reelección", elección directa y libertad de participación política con la universalidad del sufragio.

El sistema electoral mexicano desde la Constitución de Cádiz hasta la República Mexicana muestra un régimen cerrado y desigual, con limitaciones en cuanto a requisitos económicos y de propiedad para alcanzar la calidad de elector; la elección indirecta y el voto público que no contemplaba un registro de electores, ni boleta electoral. Posteriormente, la Revolución Mexicana con sus logros establece la soberanía del pueblo, la igualdad de derechos y garantías y el principio político fundamental que fue consigna contra la dictadura: "Sufragio efectivo, no reelección". A partir de entonces, el país comenzó un largo e intenso camino para regular y normar la elección democrática de sus representantes enmarcada en un concepto de igualdad y libertad ciudadana. En ello, el sistema electoral y su legislación han ido cobrando cada vez más importancia, contribuyendo de manera distinta a configurar el perfil del modelo político donde participan actualmente los mexicanos.

A partir de la ley de 1918, pasando por la Ley Electoral Federal de 1946 y la Ley Electoral Federal de 1951, hasta 1962, no hubo avances importantes ni cambios de fondo en cuanto al sistema electoral empleado para la designación de los representantes populares, pues el sistema de mayoría relativa fue el presente en todo ese tiempo con el sufragio libre, secreto, directo y universal de todos los ciudadanos (incluyendo la mujer a nivel federal desde 1953⁵).

En la historia de las ideas y las instituciones políticas de México, se puede observar la lucha por acrecentar el principio de democracia representativa. Pero las grandes disparidades entre la sociedad heterogénea, desigual y conflictiva y los diversos intereses e ideales democráticos de los grupos políticos y élites dirigentes del país han dificultado los logros en esta materia. Todo ello ha dado lugar a la gran contradicción del sistema: La democracia electoral y la justicia representativa de toda la sociedad, emanada de la soberanía popular, es necesaria y deseable y, sin embargo, ha chocado, eventualmente, no sólo con las deformaciones políticas del sistema, sino con los intereses privilegiados de la economía y grupos sociales que usufructúan de ellas. De otra forma, todo intento para que la democracia electoral avance, que es

5) Con la reforma del 17 de octubre de 1953 a los artículos 34 y 115, fracción IV, de la Ley Fundamental, se brindó a la mujer plenitud de derechos políticos porque con anterioridad y merced a una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente ya gozaba de los derechos del voto activo y pasivo, pero sólo a nivel municipal. Cfr., Francisco J. de Andrea Sánchez, en "Instituciones electorales; época contemporánea", pp. 95 y 97.

auténtico en muchos sectores y grupos afines al Estado, se enfrentan con limitaciones que imponen otros, también del Estado y que les dan apoyo desde la sociedad.

Es por lo anterior que el país ha visto verificarse las elecciones presidenciales desde 1940 hasta la fecha con una distinta ley electoral para cada ocasión. Este hecho tiene un doble significado: el primero es el de la adaptación casuística según cada nueva situación y como segundo, la consideración de las nuevas presiones y exigencias que es imposible desatender, encontrando la democracia su máximo avance en la configuración cada vez más plural y acorde a la realidad de la Cámara de Diputados.

A partir de los años cuarenta, el proceso electoral se ha regido por las siguientes leyes: "Ley Electoral Federal", de enero de 1946; "Ley Electoral Federal" de diciembre de 1951; "Reformas y Adiciones a la Ley Electoral Federal", de diciembre de 1963; "Ley Federal Electoral", de enero de 1973; "Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales", de diciembre de 1977; "Código Federal Electoral", de febrero de 1987, y "Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales", de septiembre de 1990. Todas estas han contado con las previas y respectivas reformas constitucionales primordialmente a los arts. 51 a 55.

2. La reforma al sistema electoral promovida por el Presidente López Mateos. Ley Electoral Federal

El presidente López Mateos promovió ante el Congreso de la Unión el 21 de diciembre de 1962 la "Reforma electoral para vigorizar la vida democrática", que consistía en la reforma de los artículos 54 y 63 de la Constitución, creándose los "diputados de partido".

La justificación de ello aparece en la exposición de motivos que en síntesis señala la imperiosa necesidad de conservar la vieja tradición mexicana del sistema mayoritario por una parte y, por la otra, la urgencia de dar legítimo cause a la expresión de los partidos políticos minoritarios; anotando también que, tanto las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir, y a votar; pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir⁶⁾.

6) Ignacio Burgos, México, Editorial Porrúa, S.A., 1973, p. 759.

Con esta reforma se permitía que grupos minoritarios formaran parte en la integración de la Cámara de Diputados, que hasta entonces comprendía una minúscula cifra de representantes opositores al grupo mayoritario y por lo tanto distaba mucho de ser plural.

Situación que producía un doble efecto: Internamente, para dar reconocimiento a las minorías que así lo exigían y promover el acceso a la contienda, parlamentaria por medio de un régimen que fortaleciera a los partidos políticos que por su naturaleza y fuerza no participaban en la conformación de la Cámara, pero que, por su ideología y acción política representaban a grupos sociales significativos en la población. Externamente, la democracia política de México era cuestionada, ubicándola entre los países de partido hegemónico, como lo señala Sartori cuando se refiere a que la idea de "democracia unipartidista", se ve sostenida mejor que ningún otro ejemplo por el caso mexicano; ello basándose en la composición de la Cámara de Diputados entre los años de 1958 a 1973, en donde el PRI tuvo una gran ventaja sobre los demás partidos⁷⁾

La reforma consistía en mantener el principio de mayorías complementado por otro, yuxtapuesto, de representación minoritaria, de tal manera que además de diputados logrados por el sistema de mayorías cada uno de los partidos, si no obtuvo un mínimo de triunfos electorales directos, cumpliendo determinados requisitos, tendría derecho a un número de representantes denominados "diputados de partido".

El sistema en su funcionamiento establecía dos condiciones: una en cuanto al mínimo de votos obtenidos y, otra, en cuanto al máximo de "diputados de partido". Con base en ello las reglas que regían el sistema electoral eran:

- a) No tenían representación alguna, salvo las derivadas de los triunfos que por mayoría obtuvieran en distritos electorales concretos, los partidos que no alcanzaban cuando menos el dos y medio por ciento de la votación nacional total en la correspondiente elección de diputados.
- b) Los partidos que lograban el dos y medio por ciento de la votación nacional total, por ese solo hecho se les reconocían cinco "diputados de partido", aun cuando no hubieran obtenido triunfos por mayoría en ningún distrito electoral.

7) Cfr., Sartori, *op. cit.*, supra (nota 16, cap. [11]), p. 281.

- c) Por cada medio por ciento más sobre el dos y medio por ciento de la votación nacional, el partido tenía derecho a que se le reconociera un diputado más.
- d) El número máximo de "diputados por partido" que se podía obtener era de veinte.
- e) Si un partido político obtenía veinte o más triunfos por el sistema de mayoría, no tenía derecho a "diputados de partido".
- f) Si un partido político obtenía menos de veinte triunfos por el sistema de mayoría, tenía derecho a completar hasta veinte diputados, en razón de los porcentajes de votación que sus candidatos acumularan, si satisfacía los otros requisitos.
- g) Con el objeto de evitar la multiplicación de los partidos ocasionales, formados únicamente con fines oportunistas para una elección, sólo podrían obtener "diputados de partido" aquellos partidos políticos nacionales que hubieran obtenido su registro cuando menos con un año de anterioridad a la fecha de las elecciones relativas.
- h) En los casos en que se acreditara el derecho a "diputados de partido", serían los candidatos que, no habiendo alcanzado mayoría, hayan obtenido el más alto porcentaje de votación en relación con los otros candidatos del mismo partido; Con ello se evitaba la creación de castas privilegiadas y además significaba un principio de equidad y justicia.

Con esta reforma el número de diputados variaría, pues como mínimo habría ciento setenta y ocho electos por mayoría, más los que resultarían como "diputados de partido", que por el número de partidos políticos de aquel entonces que correspondía a cinco, la cámara tendría un máximo de doscientos cincuenta y ocho diputados sólo en el caso de que uno de ellos alcanzara ciento setenta y ocho triunfos por mayoría y los otros cuatro obtuvieran, cada uno, por razón de porcentaje, veinte diputados.

Con esta reforma se creó un sistema que en la misma exposición de motivos del entonces presidente López Mateos⁸⁾, así como por Moya Palencia, fue considerado como mixto. Mención con la cual difiero y que más adelante habré de argumentar porqué "los

8) Adolfo López Mateos, "Exposición de motivos para establecer un nuevo sistema electoral, de diciembre 21 de 1972, en Planes en la Nación Mexicana, libro X Senado de la República, 1987 p. 123.

diputados de partido" deben ser entendidos como un sistema sui generis y no de representación proporcional.

Mario Moya Palencia⁹⁾ afirmó que el sistema de integración de la Cámara de Diputados era fundamentalmente mayoritario, aunque por razón del acoplamiento del régimen de la representación proporcional de las minorías, puede calificarse como un sistema mixto"... "En nuestro régimen el partido o los partidos mayoritarios (los que obtengan más de veinte curules) están expresamente excluidos de la representación proporcional".

Por su parte, Miguel de la Madrid¹⁰⁾ señaló que el sistema de "diputados de partido" conforma "un régimen de representación mayoritaria suplementado con algunas técnicas de representación proporcional y mejor diríamos de representación minoritaria".

Me identifico más con la idea de que el sistema de "diputados de partido" es sui generis, porque no existe con su aplicación, el empleo de un sistema proporcional alterno o combinado con el de mayoría relativa, que procure la participación proporcional de los partidos políticos, es decir, no se guarda una proporción entre el porcentaje de votación y porcentaje de escaños en la cámara, lo único que se produce es el acceso de partidos minoritarios a la cámara, cuya participación se veía obstaculizada por el sistema de mayoría relativa, sin significar esto una integración en la cámara proporcional a su fuerza electoral.

Por otra parte, encuentro difícil la idea de entender a un partido como mayoritario por el solo hecho de obtener veinte curules de mayoría relativa, cuando el total de ellos correspondía a ciento setenta y ocho, sin considerar las otorgadas a los "diputados de partido"

Este sistema novedoso, aun cuando significaba ventajas y la apertura de la cámara a las minorías, limitaba y obstruía la justicia representativa, pues su práctica en las condiciones políticas que operaban en aquel entonces aseguraba la mayoría para el partido gobernante. Creando tan sólo un limitado acceso de la oposición a la cámara, situación que el partido en el gobierno no había permitido antes.

9) Citado por Burgos, op. cit., supra (nota 6, cap. IV), p. 761.

10) Ibidem.

3. La reforma al sistema electoral promovida por el presidente Luis Echeverría. La Ley Federal Electoral.

Dentro de lo que se denominó "apertura democrática"¹¹⁾, el presidente Echeverría propuso -como consecuencia de un estudio de la nueva estructura demográfica del país- al Congreso de la Unión que se reformará el art. 52 constitucional, para que la distribución de los distritos electorales se realizara sobre la base de un diputado por cada 250,000 habitantes o fracción que excediera de 125,000, en lugar de elegir uno por cada 200 mil habitantes o fracción que excediera de 100 mil. De esta manera se elevaron a 194 los distritos electorales en donde se elegirían a sus respectivo 194 diputados de mayoría relativa, o sea 16 más que antes.

También planteó reformar las fracciones I y II del artículo 54 constitucional, sugiriendo que a los partidos políticos que obtuvieran el 1.5% de la votación total nacional -en vez del 2.5% requerido hasta entonces- se les asignara cinco diputados de partido. A partir de ese porcentaje, por cada medio punto porcentual más se acreditaría un diputado más, hasta el límite máximo que aumentaba a veinticinco diputados de partido. El incremento del número de los diputados de partido era para mantener el equilibrio existente con los de mayoría, ya que el número de estos crecía al incrementarse en 16 los distritos electorales.

La disminución del porcentaje requerido para acreditar diputados de partido se debió a que era muy difícil para los partidos de aquella época obtener el 2.5%. De modo que la disminución constituía un aliciente para que se creara un sistema pluripartidista.

Con estas reformas, aun cuando se acreditaban diputados de partido con base en las proporciones obtenidas, distaba de encuadrarse en un régimen apoyado parte de él, en el sistema proporcional, ya que los "diputados de partido" estaban totalmente identificados y reservados a las minorías, de modo que era una técnica que más que consistir en un sistema con representación proporcional, significaba una oportunidad y ayuda para las minorías, pues el partido mayoritario no reflejaba en su resultado electoral una correspondencia proporcional de su fuerza electoral o votos emitidos en su favor.

11) Juan Rebolledo, op. cit., supra (nota 3, cap. IV), p. 429.

El avance de este sistema consistió en ofrecer una mayor oportunidad para que más grupos políticos integraran la Cámara de Diputados, incitando la formación de un sistema pluripartidista. Sin embargo, es difícil considerar si esto en su totalidad puede ser evaluado como un avance, ya que los partidos tan pequeños como a los que se les permitía integrar la cámara y consolidarse como partidos, era difícil que estuvieran bien estructurados, situación que influyó de forma negativa en la consolidación y estructuración de un sistema de partidos. En este mismo orden de ideas, un posible avance fue que las curules para diputado de partido aumentaron un 25% en tanto que las de mayoría lo hicieron sólo el 10%.

4. La reforma al sistema electoral promovida por el Presidente López Portillo. Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.

Esta reforma electoral es realmente significativa y marca el punto de partida del verdadero empleo del sistema de representación proporcional, constituyendo una importante parte de la denominada "reforma política", que como sostiene algunos autores, como Jorge Carpizo¹²⁾, fue un proceso democratizador necesario para solventar la crisis económico-política que ya era demasiado perceptible para el año de 1976. El mismo autor señala que el antecedente mexicano más remoto, en lo relativo a la pretensión de introducir el sistema de representación proporcional, se encuentran en el pensamiento de Mariano Otero¹³⁾, quien ya en 1842 había afirmado: "...de este modo la minoría no será siempre sacrificada a la mayoría, que es el vicio funesto de que, según el citado escritor Sismondi, adolecen los sistemas representativos... la representación no es buena, sino en tanto que es imagen de la sociedad... Se ha creído que la voluntad de la mayoría era soberana y que no tenía respecto de la minoría ningunos deberes. Hoy se sabe como un principio inconcluso de legislación que se

12) Jorge Carpizo señala entre los factores de crisis: a) Las fuertes presiones que realizaban las fuerzas sociales y políticas externas al sistema, como los diversos partidos políticos no registrados que actuaban clandestinamente y el movimiento de sindicatos no controlados por el gobierno. b) Ante la imposibilidad de satisfacer demandas económicas de los afectados, se les proporcionaba una mayor participación política. c) El juego político en el Congreso se había anquilozado, obstruyendo así un juego democrático y la canalización de la oposición que se había fortalecido con la crisis. d) La inquietud política derivada de rumores; sectores que se peleaban dentro de la elite política; inquietud pérdida de confianza en el sistema, en Estudios Constitucionales, México, La Gran Enciclopedia Mexicana, 1983, p. 344.

13) Jorge Carpizo, op. cit., supra (nota 2 cap. IV), pp. 218 y 219.

repite con frecuencia, que es necesario respetar a las minorías".

Posteriormente, en el año de 1847, Otero insistió en sus ideas: "La necesidad de llamar todos los intereses a ser representados, es hoy una verdad tan universalmente reconocida, que sólo ignorando el estado actual de la ciencia puede proclamarse el duro y absoluto imperio de la mayoría sin el equilibrio de la representación de las minorías".

Regresando a la importancia de esta reforma, con ella por primera vez en México se emplea el sistema de representación proporcional, al determinarse en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Constitución, la integración de la Cámara de Diputados, en donde hasta 100 serían electos según ese principio, votados en listas regionales que formularán los partidos políticos para cada una de las circunscripciones plurinominales, y 300 diputados de acuerdo con el sistema de mayoría simple en el mismo número de distritos electorales uninominales. Con esta conformación se llevaría a la realidad lo que Carpizo¹⁴⁾ entiende como la filosofía de la exposición de motivos de la reforma política y que resume así "gobierno de la mayoría, evitando que las decisiones de ésta no se vayan a ver obstaculizadas; pero la mayoría deberá oír y tomar en cuenta a las minorías antes de decidir... Libertad, seguridad y justicia en un régimen de leyes que a todos una y a todos oblique".

Con el aumento de diputados de mayoría a 300 se redujo la dimensión geográfica de los distritos electorales, procurando con ello que se facilitara el contacto entre ellos y los electores. Los 300 distritos electorales resultarían de dividir la población total del país entre esos distritos, teniendo en cuenta el último censo general de población para su distribución entre los estados; en donde habría como mínimo dos diputados de mayoría.

Para el empleo del principio de representación proporcional, el país se dividía en circunscripciones plurinominales -que podrían variar en cantidad de tres a cinco, según lo determinara la Comisión Federal Electoral- en donde los electores tendrían un voto para determinar la lista del partido de su preferencia. La asignación procedía otorgándose a cada partido un número de representantes proporcional al porcentaje de votos que hubiese obtenido en la circunscripción plurinomial de que se tratara.

14) Carpizo, op. cit., supra (nota 1 cap. IV), p. 227.

A fin de hacer operante el sistema enunciado, en el mismo artículo 54 de la Constitución se fijó una serie de requisitos:

- a) El partido político nacional que solicitara el registro de sus listas de candidatos debía acreditar que participaba, al mismo tiempo, con candidatos en por lo menos la tercera parte, o sea, cien de los distritos uninominales.
- b) Sólo tenían derecho a participar en la distribución proporcional de las listas regionales los partidos políticos que consiguieran menos de sesenta diputados de mayoría simple, y obtuvieran al menos el 1.5% de la votación emitida en todas las circunscripciones plurinominales.

Con estas condiciones se establecía que los partidos políticos minoritarios eran los que obtenían menos de sesenta diputados de mayoría, y que sólo ellos podían participar en la asignación de curules mediante el sistema de representación proporcional.

En la exposición de motivos del proyecto de organización política se estima que si un partido obtiene alrededor de 20% del total de los escaños, ya no puede ser considerado partido minoritario. Idea que se adoptó en México al considerar que un partido que obtiene 60 curules ya no debería de participar en la asignación por el principio de representación proporcional. Sin embargo, esas 60 curules representaban apenas el 15% del total de la Cámara, porcentaje, que si bien ya no corresponde a un partido minoritario, no es razón suficiente para que se le trate como partido mayoritario y se le considere como tal.

- c) En la fracción III del citado art. 54 se estableció que los partidos que cumplieran con los supuestos antes señalados, tendrían derecho a que se les asignara por el principio de representación proporcional el número de diputados de su lista regional que correspondiera al porcentaje de votos obtenidos en la circunscripción respectiva. La asignación se realizaba de acuerdo con el orden en que se encontraban los candidatos en las listas que eran cerradas y bloqueadas.

Es importante anotar a este respecto que antes los diputados de partido eran los que conseguían el más alto porcentaje de votación, en tanto que con este sistema los diputados electos según el principio proporcional accedían a la cámara de acuerdo con el

orden señalado por los partidos en las listas. Sin embargo, es válido tener presente que quizá era lo mejor ya que lo novedoso y complejo del nuevo sistema podría haber resultado más difícil de comprender y complicado para los electores si se les hubiera permitido señalar, en aquel entonces, el orden de los candidatos. Además que, como ya se mencionó, si es difícil que el elector conozca a un candidato lo es más tratándose de varios de ellos, por lo cual lo más factible -al igual que como ya se estudió anteriormente en los países europeos- habría sido que los votantes respetarían el orden impuesto en las listas por los partidos.

- d) Con el objeto de preservar en la cámara una mayoría capaz de tomar decisiones y se evitara torpeza en su actuación, en la fracción IV del artículo 54 constitucional se mencionó que, en caso de que dos o más partidos que tengan derecho a que se les asignen diputados mediante el principio de representación proporcional obtuvieran noventa o más constancias de mayoría, sólo serían objeto de reparto por el sistema de listas regionales el 50% de las mismas.

El argumento de lo anterior fue que el nuevo sistema que procuraba una mayor proporcionalidad, en esencia justa, no fuera a producir inestabilidad. Justificación con la cual no estoy de acuerdo pues la proporcionalidad que producía era sobre la base de 100 diputados, permitiendo una desproporción (supra o subrepresentación) con 300 diputados más, por lo cual carecía de alcance, validez y lógica el objetivo de esa disposición (artículo 156 de la ley), pues la proporcionalidad en sí ya se presentaba con dos limitaciones. La primera era el número de escaños a asignar, el cual como ya vimos se podía reducir en un 50%, y la segunda era que se limitaba el número de partidos que participarían en la asignación por representación proporcional. Con respecto a esto último, no es posible equilibrar la desproporción del sistema mayoritario cuando con él se obtienen 60 o más escaños, pues a nivel nacional puede existir una subrepresentación de ese partido al tener concentradas sus fuerzas electorales en esos distritos y por ese sólo hecho haber desperdiciado votos. Esto es entendible cuando tenemos presente que la desproporción no necesariamente se refiere a una sobre-representación, sino que puede consistir en una subrepresentación.

Lo anterior no debe ser entendido como una preferencia de la justicia representativa sobre la estabilidad y viabilidad del gobierno, lo único que pretendo es señalar que lo que debe buscarse es una representación justa de los partidos políticos con normas que procuren la

formación de un gobierno de mayoría y no una estabilidad de gobierno que atente contra la justicia representativa, lo cual queda claro cuando se comprende que se daña más la justicia representativa cuando se pretende ante todo una mayoría de gobierno; en tanto que se perjudica menos la mayoría de gobierno cuando se pretende justicia representativa. Es decir, la justicia representativa no desecha per se a la mayoría de gobierno, pero ésta sí descarta a la justicia representativa.

Sobre la base anterior manifiesto que estoy de acuerdo con el espíritu de la ley al querer conformar una mayoría clara que pueda tomar decisiones. Situación que se podría garantizar de otra forma y no perjudicando la proporcionalidad de las minorías que tenían un tope de curules que disminuiría por alcanzar dos partidos minoritarios un total de noventa escaños de mayoría.

Sin embargo, la solución justa apareció hasta la reforma electoral que dio nacimiento al Código Federal Electoral; que será estudiado más adelante, en donde se pretende una proporción de partidos lo más real posible, pero procurándose también una mayoría de partido.

La posibilidad de mover la ubicación y lo que comprendían tanto los distritos como las circunscripciones, tal como se estableció en los arts. 82, fracción VII, y 154 de la ley, permitían al gobierno una serie de movimientos cada tres años, según las dificultades que tuviera con la oposición; ya que podría dividir distritos o circunscripciones donde ésta hubiera logrado importantes apoyos. El mismo sentido tenía la posibilidad de variar la fórmula de representación proporcional que se aplicaría, al establecerse en el art. 157 de la misma ley que se podrían utilizar dos fórmulas: La de representatividad mínima o la de primera proporcionalidad. Así, todas estas discusiones y otras más, se dejaron en manos de un super poder que creo la LFOPPE: La Comisión Federal Electoral.

José Paoli¹⁵⁾ señala que un aspecto muy difícil de resolver era el comprendido en el art. 18 de la ley, que en su redacción original el proyecto decía: "Los candidatos registrados a diputados federales para ser electos según el principio de mayoría relativa, no podrán a la vez figurar en las listas regionales para la elección según el principio de representación proporcional". Esta disposición, si bien procuraba que todos tuvieran una sola oportunidad, evitando que pudieran algunos candidatos aparecer en dos listas (de mayoría y de proporción) y por

15) Francisco José Paoli, "Legislación y proceso político 1917-1982", en Las elecciones en México: Evolución y perspectivas, México, Siglo XXI Editores, 1987, pp. 159 y 160.

ello tener más oportunidades que otros, creó graves problemas para la oposición, debido a que si ponían a sus mejores hombres en las candidaturas de mayoría, era muy probable que la mayor parte de ellos fuera vencida por los candidatos del PRI (tal como solía acontecer), postulándolos por tal motivo como diputados de representación proporcional, por la mejor posibilidad de que así accedieran a la cámara; sin embargo, como en las circunscripciones no se puede hacer campaña en función de uno o varios nombres famosos, o bien se reduce esa posibilidad porque hay que hacer propaganda al partido, a sus principios de programa, y a la lista completa de los candidatos, los ahí postulados conseguirían menor cantidad de votos.

Sobre la base anterior, el PAN propuso su modificación, habiéndose aprobado el artículo 18 así: "Los partidos políticos podrán incluir en sus listas regionales el número de candidatos a diputados federales por mayoría relativa que para cada elección fije la Comisión Federal Electoral". Con esto se acepto que algunos candidatos uninominales pudieran ser a su vez plurinominales, claro esta, previo acuerdo de la poderosa Comisión, que para las elecciones en que rigió acepto la postulación de 30 candidatos por ambos principios.

Con lo anterior creaba dos situaciones problemáticas: la primera, ya comentada, era que habría candidatos con dos oportunidades de ser electos; la segunda se favorecía con diputaciones a los dirigentes de los partidos de oposición, lo cual podría suscitar envidias y divisiones al interior de los partidos.

Vale la pena destacar que el sistema adoptado en esta reforma fue el propuesto por Rafael Segovia¹⁶⁾, quien planteó la práctica del sistema representativo proporcional a través del voto doble, para respetar la decisión del votante en cuanto a la persona del candidato y, por otra parte, la del partido.

Por no considerar de mayor trascendencia la fórmula empleada no hago más que mencionar que el art. 157 de la ley, en concordancia con el art. 54, fracción III, de la Constitución, señala que las fórmulas electorales y procedimientos que se habrían de observar para la asignación de curules eran: La fórmula de representatividad mínima y la fórmula de primera proporcionalidad¹⁷⁾

16) Citado por Carpizo, *op. cit.*, *supra* (nota 2 cap. IV), pp. 216 y 217.

17) Para mayor información y estudio de su empleo véase la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, artículos 157 y 162. Javier Patiño Camarena hace una amplia explicación del uso de la fórmula de representatividad mínima y de la fórmula de

Manuel Barquín¹⁸⁾ considera que desde el punto de vista político la reforma tuvo dos implicaciones muy importantes. La primera fue la canalización de la actuación de minorías activas y contestatorias, de los foros sindicales y universitarios al de la palestra política electoral. El segundo consistió en ampliar considerablemente la posibilidad de incorporación al sistema político de grupos y no sólo de minorías activas o de individuos que habían sido cooptados de la disidencia intelectual o de los partidos y grupos políticos marginados de la lucha electoral.

Para Jorge Carpizo¹⁹⁾ las principales finalidades de la reforma eran:

- a) Buscar causas que canalizaran las inquietudes políticas y sociales con miras a evitar una desestabilización del sistema político.
- b) Reforzar el sistema político.
- c) Ampliar la representación nacional.
- d) Auspiciar la tolerancia entre sectores y corrientes de pensamiento.
- e) Mantener la legitimidad de la representación política.
- f) Promover una mayor participación de los ciudadanos.
- g) Fortalecer al poder legislativo.

Por lo que concierne a las elecciones de 1985, que fueron las últimas en que se aplicó "LA LFOPPE, el PRI obtuvo un 64.81% de votos de mayoría relativa y un 60.07% por representación proporcional, sin embargo obtuvo un 96.33% de los escaños asignados por mayoría relativa y ninguno de representación proporcional, lo cual le significó al 72.25% del total de los escaños en la Cámara de Diputados; lo cual corresponde a una sobrerrepresentación mayor al 10%. En tanto que el PAN como segunda fuerza electoral, obtuvo 15.5% de los votos de mayoría y el 15.49% de los de representación proporcional, logrando con ello solo un 10.25% del total de los escaños en la Cámara de Diputados, situación que le colocó en una subrepresentación de más del 5%.

primera representatividad, mencionando que la primera favorece a los partidos de mayor votación, en tanto que la segunda a los de más baja votación. Véase sus obras, Análisis de la reforma política, México, UNAM, 1980, pp. 97 y 105; "Las elecciones de diputados", en las Elecciones en México, op. cit., supra (nota 15, cap. IV), pp. 224-230.

18) Manuel Barquín Álvarez, La reforma electoral de 1986-1987 en México, retrospectiva y análisis, Costa Rica, CAPEL, 1987, p. 35.

19) Carpizo, op. cit., supra (nota 12 cap. IV), p. 350.

Con esta reforma se esperaba que debido a la presencia de nuevos partidos de oposición y, por tanto, de nuevas opciones para el electorado, se estimularía la participación del electorado. Sin embargo, los tres procesos electorales al amparo de dicha reforma, permiten observar que por el contrario, el abstencionismo se incrementó notablemente en 1979, alcanzando el 50.67%, y aunque en el 82 tuvo una baja importante, en 1985 volvió a los niveles de 1979.

Se ha creído que la causa del abstencionismo se debe ante todo a que las elecciones en México no son realmente competitivas por el predominio tan significativo del PRI y la marcada injerencia del poder en los procesos electorales, situación que no motiva el interés por votar, pues el elector no considera su decisión como decisiva para la integración del gobierno. Todo esto incrementado por la deficiente estructuración del sistema de partidos en México, en donde estimaciones hechas con base en encuestas recientes muestran que para 1987, cerca del 90% de los ciudadanos únicamente identificaban al PRI y al PAN como partidos políticos. Los demás partidos se reducían a meras siglas desprovistas de contenido. Situación que se retroalimenta por la falta de información sobre los postulados y programas de partidos políticos²⁰).

Antes de concluir cabe ratificar la relevancia de esta reforma, que marca el punto de partida del verdadero empleo del sistema de representación proporcional y con ello el reconocimiento a la pluralidad ideológica del país que se vería reflejada en una Cámara de Diputados también plural y más representativa. Asimismo, es válido añadir a esta observación que las siguientes reformas avanzan igualmente de una forma trascendente hacia la consolidación de un sistema con mayor justicia representativa, más sin embargo, aun cuando sus pasos son agigantados, los logros también más que valiosos, se han presentado en tiempos muy distantes uno de los otros.

20) Jacqueline Peschard, "Abstencionismo y representación mayoritaria", en Política y partidos. Las elecciones federales de 1985, México, UNAM, 1987, pp. 27 y 28.

5. La reforma al sistema electoral mexicano promovida por el presidente Miguel de la Madrid. El Código Federal Electoral.

En el mes de noviembre de 1986 el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso a efecto de reformar entre otros artículos el 52; 53; 54; primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56 y 57, fracción IV de la Constitución, reformas que constituirían la base para normar el nuevo sistema electoral (en sentido estricto) para la integración de la Cámara de Diputados y la renovación parcial del senado.

Esta reforma al sistema electoral -sobre la base de las anteriores- configuró un verdadero avance en la materia, pues ha sido la que ha establecido las reglas más claras tendientes a una representación de los partidos políticos acorde a la fuerza que representan en la sociedad. Con ello se respondió a las demandas del debate de los grupos políticos y se retomaron formulaciones de diversos ámbitos conciliando opiniones encontradas.

Con esta reforma al artículo 52 constitucional, la Cámara de Diputados se habría de integrar de forma diferente a la anterior, ya que se modificaba el número de representantes de cuatrocientos a quinientos, componiéndose de trescientos diputados electos por el principio de mayoría relativa (tal como antes), pero duplicándose de cien a doscientos los elegidos por la vía de representación proporcional. Con ello se proponía mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, combinado el principio de mayoría relativa con el de representación proporcional. Sin embargo, con el incremento de su composición, la cámara no sólo crecería en dimensión, sino en representatividad. Situación que se garantizaba con un tope máximo de representación.

Antes, el partido que obtenía más de sesenta constancias de mayoría relativa (sólo el PRI) no participaba en el reparto de los diputados de representación proporcional. Se reservaba el sistema proporcional como un medio de representación para la oposición. Con el nuevo Código, sí podría participar, pero dentro de ciertos límites, los cuales consistían en que al partido mayoritario se le restaba del total de su porcentaje de votos el porcentaje del total de los diputados que obtuviera en la contienda electoral y el resultado se aplicaría en la asignación por representación proporcional. De modo que se procuraría una proporción de diputados acorde a la votación. Como ejemplo: si el PRI obtuviera el 65% de la votación y la totalidad de los diputados de mayoría que corresponde a

300, se calcula la diferencia que es de 5%, el cual se convierte en 25 diputados de representación proporcional. Obteniendo así 325 diputados que equivalen a 65% de la Cámara.

Otra cuestión relevante fue que antes la votación para diputados de mayoría relativa y de representación proporcional se realizaba en boletas separadas, pero con la reforma se elimina el sistema del doble voto, disponiéndose que únicamente habrá un voto y consecuentemente una sola boleta (artículo 244). Con esto, el sistema electoral mexicano se aleja del modelo original en el que se inspiró la ley de 1977, que fue el sistema alemán, de representación personalizada y de doble voto. Manuel Barquín²¹⁾ señala que con esto desaparece la oportunidad que se daba para censurar las alianzas informales que celebraba el PRI o alguno de sus sectores o sus candidatos para favorecer con el segundo voto a otros partidos como el PST y el PARM, tal como se argumentó en la última sesión de la Comisión Federal Electoral, durante el proceso electoral de 1985.

Por otra parte, el elector queda facultado para emitir un solo voto, el cual se computa tanto para la elección del diputado por el principio de mayoría, como para la elección de diputados plurinominales de su circunscripción electoral. De esta forma, desaparece la posibilidad para que el sufragante emita dos decisiones distintas, correspondiendo cada una de ellas a cada principio de elección y, por ello, influenciada una de ellas básicamente por la persona misma del candidato, en tanto que la otra por la preferencia partidista.

El artículo 53 de la Constitución, en su último párrafo, establece que el número de circunscripciones electorales de representación proporcional será de cinco. Antes, las circunscripciones en que se dividía el país podían ir de una a cinco (en 1979 fueron tres, en 1982 cuatro y en 1985 cinco), dejando la decisión a la Comisión Federal Electoral, que discrecionalmente determinaba el número para cada elección. De acuerdo con Manuel Barquín, esta facultad discrecional de la Comisión Federal Electoral fue criticada por la posibilidad que le daba para manipular la conformación de las circunscripciones, en la forma como

21) Con respecto a la eliminación del doble voto, Manuel Barquín señala que "el PAN consideró que la diferencia entre el incremento recibido en el voto por el PST en la Cámara de Diputados, entre la elección por mayoría y por representación proporcional, se relacionaba con el decrecimiento del PRI. El PST aceptó haber convenido acuerdos informales con líderes y sectores del PRI para tales efectos, pero los consideró lícitos. Suponiendo que tales acuerdos hayan sido responsables por el incremento de la votación del PST, sería de esperar que la eliminación del doble voto le afecte". Manuel Barquín, op. cit., supra (nota 18 cap. IV), p. 51.

sucede en el gerrymandering. Por lo tanto, el establecimiento de cinco circunscripciones como número fijo significó un avance.

Igual que en el punto anterior, antes la Comisión Federal Electoral decidía de dos fórmulas de representación proporcional; sin embargo, con el nuevo Código sólo quedaba la llamada fórmula de primera proporcionalidad, que tendía a favorecer a los partidos más pequeños; ya que el primer reparto se hacía con base en el llamado "cociente rectificado", que se obtenía de dividir el total de la votación efectiva entre el número de curules en juego multiplicado por dos, modalidad que perjudicaba a los partidos medianos al reducir la cuota necesaria para la primera operación de reparto, es decir, la primera y segunda asignación de diputados resultaba más barata que las subsiguientes, que se repartían a partir del llamado "cociente de unidad", que resultaba de dividir la "votación efectiva" (deduciendo los votos utilizados en la asignación anterior) entre el total de los curules que aún quedaban por repartir.

En cuanto a los límites del porcentaje de representación para los partidos en la Cámara, no nada más se suprimió el 60% o más para dejar de tener derecho a la representación proporcional como ya se vio, sino que disminuyó el máximo que podía tener el partido mayoritario, del 75% de las diputaciones al 70%, aunque su votación efectiva hubiera sido mayor a ese porcentaje. Punto éste que, aunque atenta en contra del principio de justicia representativa, lo hace sobre la base de que existe una mayoría superior a las dos terceras partes del total de la Cámara, lo suficientemente poderosa para gobernar sin problema alguno y permitiendo, a la vez, una mayor pluralidad y riqueza ideológica con la participación de minorías en la Cámara. Sin embargo, una situación que no constituyó ningún avance sino, por el contrario, fue la determinación de que el partido mayoritario, aunque no lograra el 50% más uno de la votación, siempre tendría el derecho a ocupar la mayoría de la Cámara; ello, con la justificación de conseguir una mejor gobernabilidad en ella.

El artículo 208 del Código Federal Electoral sugiere por una parte la mayor proporcionalidad posible entre votos y escaños, pero limitándola a dos circunstancias. La primera ya se mencionó y es la prohibición para que un partido ocupe más del 70% de los escaños de la Cámara, produciendo una subrepresentación del partido mayoritario. La segunda es en favor de la constitución de una mayoría construida mediante la sobrerrepresentación del partido que más constancias de mayoría relativa haya conseguido, siempre que ningún otro partido hubiera alcanzado el 51% de la votación nacional efectiva ni 251 constancias de

mayoría relativa. En caso de empate, se decide en favor de aquél de los partidos que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional en la elección de diputados por mayoría.

En síntesis, se avanzó en la proporcionalidad entre votos y escaños, se evitaron las alianzas electorales informales al suprimir las dos boletas, aun cuando esto podía producir más número de votos anulados. Se limitó el máximo de la representación que obtendría la mayoría (70%), garantizándose a la oposición un 30% como mínimo en lugar del 25% que tenía antes, pudiendo en todo caso conseguir la mitad menos uno de las curules en disputa. Sin embargo, hubo una disposición que limitaba la composición proporcional de la cámara al garantizarle a la mayoría el contar con la mitad más uno de los escaños, aunque no obtuviera la mitad de la votación, lo cual consagraba la constitución de una mayoría no avalada en la votación, pudiendo un partido conseguir la mayoría (con más probabilidad el PRI) con un 35% de la votación. Además de establecerse que 30 candidatos como máximo podrían postularse para figurar bajo ambos principios.

Con el nuevo Código se dejaba de lado la práctica consistente en que el "sistema de representación proporcional" sólo era tal para las minorías, siendo más que ello una oportunidad exclusiva de acceso a la Cámara, lo que procuraba su integración bajo principios y reglas diversas concurrendo separadamente la mayoría y la minoría. Con las mismas reglas, la mayoría se podría integrar bajo un efecto proporcional de los votos y escaños, es decir, la mayoría no se integraría sólo por el sistema de representación mayoritario, sino también por el de representación proporcional.

Por último vale la pena señalar que la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales sería la que resultara de dividir la población total del país entre el número de distritos electorales previstos, procedimiento que si bien no era del todo malo, podría haber sido mejor, ya que no son calificados para votar todos los habitantes del país, sino únicamente los ciudadanos.

El Código Federal Electoral fue la normatividad vigente durante las elecciones más competidas y debatidas de las últimas décadas, situación que es fácil apreciar en la conformación de la Cámara de Diputados, razón por la cual vale la pena detenerse en una breve evaluación del impacto que tuvieron las reformas del 86 en los comicios del 88:

- a) Por primera vez en las últimas décadas (y con base en los resultados oficiales) el partido del gobierno no quedó sobre representado en la Cámara de Diputados, y ello se debe al avance de una mejor representatividad de las fuerzas contendientes que produjo la legislación vigente aplicable.
- b) Oficialmente, el PRI obtuvo 9 millones 280 mil 642 votos que representaron el 51.93% de los votos efectivos (los que se obtienen de restarle a la votación total los anulados y los de los partidos que no alcanzaron el 1.5% de la votación (como fue el caso del PRT y PDM), y tiene 260 diputados, es decir, el 52% de los escaños²²).
- c) Si la asignación se hubiera realizado con base en la LFOPPE, el PRI hubiera logrado sus mismos 234 diputados y la oposición hubiera conseguido 66 por mayoría relativa más los 100 de representación proporcional. De modo que el PRI, con el 51.93% de los votos hubiera obtenido el 58% de los diputados.
- d) Resulta fácil de apreciar cómo el Código Federal Electoral permitió una representación más proporcional en la Cámara de Diputados, constituyendo un avance técnico para la democracia electoral.

Antes de concluir, aun cuando las reformas relativas a la integración de la Cámara de Diputados constituyen nuestro primordial interés por ser ahí en donde el sistema electoral mexicano ha sido objeto de múltiples transformaciones que han dado como resultado significativos avances, vale la pena señalar que la forma de renovar el Senado fue modificado, retornando al sistema establecido en el texto original de la Constitución de 1917 -que en el artículo 58 especificaba que dicha Cámara se renovará por mitad- al establecerse en el artículo 56 de la Constitución que se elegiría a la mitad de la Cámara de Senadores en cada elección, por lo que la misma se renovara por mitad cada tres años. Para ello, en el artículo 18 transitorio de la Constitución se dispuso que de los senadores que se nombren en primer lugar en las elecciones federales de 1988, durarán en su encargo del 1o. de septiembre del mismo año al 31 de octubre de 1944, durante la quincuagésima cuarta y quincuagésima quinta legislaturas, mientras que los que se nombren en segundo lugar sólo durarán en funciones del 1o. de septiembre de 1988 al 31 de octubre de 1991. Las candidaturas a senadores se presentaron en la elección de 1988 como dos

22) Véase de la Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, el Proceso Federal Electoral de 1987-1988, México, 1988, pp. 231 y 232.

fórmulas integradas cada una por el titular y el suplente, pero contenidas en un solo círculo, de modo tal, que tanto los candidatos de tres años como los de seis años correrían la misma suerte de salir triunfadores o derrotados²³).

- 6) La reforma al sistema electoral promovida por los partidos políticos en 1989 y 1990. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A partir de 1987 se comenzó a registrar un proceso de cambios y reagrupamientos en las fuerzas políticas nacionales. Entre otras causas, ello se debió a la empantanada crisis económica que se vivía en aquel entonces y ante la cual se tomaron medidas que afectaron diversos intereses; por otra parte, el proceso de gestación de la tecnocracia en el poder había finalizado y era el momento de su consolidación; aunado a todo lo anterior se acercaban los comicios electorales, para la selección de los titulares de los poderes ejecutivo y legislativo federal, y con ello la previa designación del candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional.

Todo esto durante el sexenio en el que más se había exaltado los derechos políticos y avances democráticos en la selección de candidatos y práctica electoral, lo cual había de ser llevado a prueba²⁴).

Después de las elecciones federales de 1988, como ya era costumbre en el proceso democratizador del sistema electoral mexicano, el régimen electoral debía ser reformado para dar respuesta a las nuevas demandas sociales y satisfacer las exigencias de la nueva realidad política y del cambio de equilibrio entre los grupos políticos en el poder, donde la oposición, realmente fortalecida, se dejó sentir: en la Cámara de Diputados, con el más alto porcentaje de representación que nunca antes había logrado; en el Senado, con su participación por primera vez, y por último, en el triunfo del Presidente de la República, sustentado en una pequeña mayoría de votos.

23) Véase los argumentos de los partidos políticos y de la Presidencia Técnica de la Comisión Federal Electoral, para que el votante emitiese en un solo círculo su decisión relativa a las dos fórmulas de senadores. *Ibidem*, pp. 67-70

24) Véase el capítulo de "La crisis de 1987" que presenta Miguel Basañez, en *El pulso de los sexenios, 20 años de crisis en México*, México, Siglo XXI Editores, 1990, pp. 94-115.

Ante esta situación el presidente Carlos Salinas solicitó a la Comisión Federal Electoral que se organizara una amplia consulta pública sobre las reformas que se consideraran precedentes a la legislación federal electoral. En esta ocasión el PRI a causa de todo lo anterior, endurecería su posición para la negociación de los cambios al sistema electoral, pues no existía ya razón alguna para que continuara apoyando normas que facilitan el fortalecimiento de la oposición en la Cámara de Diputados, a través de una integración altamente proporcional, en detrimento de su mayoría que ya encaraba una situación peligrosa para su constitución; por el contrario, para el PRI era el momento de recobrar los espacios perdidos.

Al término de la consulta pública y como resultado de una negociación por demás difícil, en la Cámara de Diputados, la concertación entre grupos parlamentarios permitió que se aprobara la reforma a los artículos 5, 35, 36, 41, 54, 60, 73 y 64 de la Constitución y con ello al nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Nuestra Ley fundamental en sus artículos 52, 53 y 54 define las bases y principales características del sistema electoral vigente, normándose más detalladamente en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 205 del Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como ha sido usual, la reforma de estos artículos versó en lo relativo a la composición de la Cámara de Diputados, que conserva la integración con el mismo número de representantes, siendo 300 de acuerdo con el principio mayoritario, electos en igual número de distritos uninominales y 200 según el principio de representación proporcional, electos en cinco circunscripciones plurinominales. Sin embargo, contempla nuevas reglas de acceso, mismas que constituyen uno de los puntos más sobresalientes en lo relativo al sistema electoral y que se encuentran plasmados en los artículos 54 constitucional y 13 del nuevo Código.

Como a continuación se podrá observar, en estos dos artículos el sistema electoral vigente pretende limitar la proporción de escaños y votos, es decir, prefriere sacrificar una representación real de las fuerzas electorales, no sólo en beneficio de la constitución de una mayoría que garantice la gobernabilidad, sino de una mayoría lo más fuerte posible.

a) A cada partido político le corresponderá un número de diputados federales proporcional a la votación total nacional, "si ningún partido político obtiene por lo menos el 35% de la votación nacional emitida y ninguno alcanza 251 o más constancias de mayoría". Unicamente en este caso, a cada partido político le serán otorgadas de las listas regionales el número de diputados que requiera, para que el total de miembros de la Cámara corresponda al porcentaje de votos que obtuvo.

Para este caso el artículo 14 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece un procedimiento para llevar a cabo la distribución de curules de representación proporcional.

b) En el caso que algún partido político obtenga 251 constancias de mayoría relativa o más y cuya votación sea equivalente al 35% o más pero sin alcanzar el 60% de la votación nacional emitida, le serán asignados dos diputados adicionales de las listas regionales por cada punto porcentual de votación que hubiera alcanzado por encima del 35%.

Este precepto va más allá del interés por constituir una mayoría, ya que de hecho parte de su existencia. Más bien pretende fortalecerla en perjuicio de una integración proporcional de los partidos políticos, debido a que la posibilidad de otorgarle dos o más diputados a un partido político que ya ha sido beneficiado por el efecto desproporcional que produce el sistema mayoritario, al haber logrado 251 o más constancias de mayoría relativa, que equivale al 50.2% de los escaños de la Cámara, aunque solamente haya obtenido un 35% de la votación nacional emitida, lo cual le significa una sobrerrepresentación del 15.2%, pretende mantener en forma injustificada la desproporción y sobrerrepresentación del partido en cuestión, pues no existe razón alguna para que a partir del 35% y hasta un 50.2% de la votación, un partido continúe incrementando su mayoría. Es importante hacer notar que dicha desproporción es en el mejor de los casos, pudiera ser mayor, si con un 35% de la votación un partido adquiere más de 251 curules de mayoría relativa. Por ejemplo, si un partido gana con el 35% de la votación 260 curules de mayoría relativa, la sobrerrepresentación aumenta al 17%. Si con el 36% adquiere esa misma cantidad de 260 curules, la norma, en vez de determinar que el partido se quede con esas 260 curules y se disminuya la sobrerrepresentación del 17% al 16%, dispone que se asignen dos diputados más, sin justificación alguna, pues ya existe una mayoría del 52% en la Cámara y por lo tanto propicia la gobernabilidad.

c) En igual forma se aprecia el interés no tan sólo por fabricar una mayoría que no se avale en votos, sino en fortalecer e incrementar esa mayoría sobre-representada producto de la desproporción, cuando se dispone que "al partido político que obtenga el mayor número de constancias de mayoría y cuya votación sea equivalente al 35% de la votación nacional emitida, le serán asignados diputados de las listas regionales en número suficiente para alcanzar, por ambos principios, 251 curules; adicionalmente, le serán asignados dos diputados más por cada punto porcentual por encima del 35% de la votación y hasta menos del 60%.

A este respecto el artículo 54 constitucional, previamente a la reforma de 1990, permitía que la cláusula de gobernabilidad operara en favor del partido político que obtuviera más constancias de mayoría relativa, siempre y cuando ninguno alcanzara el 51% de la votación nacional emitida, de tal forma que dicha cláusula (considerando las seis fuerzas electorales de 1988) podía operar con una votación nacional del 17%, o en caso extremo aún menos. Por ejemplo, un partido con 51 constancias de mayoría y 12% de la votación nacional, tenía derecho -al tener el mayor número de constancias- a que se le otorgaran diputados por el principio de representación proporcional hasta lograr la mayoría absoluta de la Cámara, que para esta extrema situación le corresponderían todos los plurinominales;²⁵⁾ actualmente, como ya lo hemos visto, no sería posible, ya que se requiere el 35% de la votación para que un partido adquiera la mayoría absoluta de la Cámara por la cláusula, ya no tenía derecho a participar en el reparto de escaños por representación proporcional.

En el mismo ordenamiento se establecía que en caso de empate en el número de constancias por mayoría relativa, la cláusula de gobernabilidad operaba en favor del partido que hubiera alcanzado la mayor votación a nivel nacional.

En este mismo orden de ideas resulta valioso emprender una comparación con el COFIPE, en donde si bien atinadamente el porcentaje de votación que requiere un partido político para que opere en su favor la cláusula de gobernabilidad aumentó a 35%, sin embargo, injustificadamente se contempla la posibilidad de otorgar escaños adicionales a los ya previstos por la cláusula en cuestión, procurando con ello que se mantenga en lo posible la sobrerrepresentación y efecto desproporcional (que opera a partir del 35% hasta el 50.2%) para que el

25) Alberto Ling Altamirano, "Integración de la Cámara de Diputados", en Parlamento, No. 13, octubre 1989, México, p. 42.

partido mayoritario cuente con más diputados y por ello, con una mayoría lo más fuerte posible.

En la actualidad, tanto en el art. 54 constitucional como en el nuevo código, se dispone que si ningún partido político alcanza 251 constancias de mayoría relativa o más, pero sí hay dos que a lo menos hayan recibido el 35% de la votación, el que tenga más constancias de mayoría - aunque sea el de menor votación- tendría derecho a la cláusula de gobernabilidad.

Resulta obvia la intención de constituir una mayoría fuerte al observar cómo, de acuerdo al art. 54 constitucional y el 13 del COFIPE, la proporcionalidad de todos los partidos políticos opera solo en dos situaciones. La primera es por debajo del 35% de la votación obtenida por algún partido, siempre que ninguno logre 251 o más constancias de mayoría relativa. La segunda es a partir del 60% o más pero menor al 70% de la votación nacional emitida en favor de un partido.

Con el objeto de hacer más evidente cómo el nuevo sistema electoral tiende a aumentar la desproporción entre escaños y votos en favor de la sobrerepresentación del partido mayoritario, presento a continuación una tabla comparativa que demuestra la correspondencia entre el porcentaje de sufragios y el porcentaje de diputados obtenidos por los partidos políticos, al aplicarse a las cifras de votación oficiales de 1988, por una parte, el sistema electoral previsto en el C.F.E. y, por la otra, el nuevo contemplado en el COFIPE.

PARTIDO	% DE VOTOS	C.F.E.		COFIPE	
		# DE DIP	% DE DIP.	# DE DIP	% DE T/P
PAN	18.34	101	20.2	90	18.0
PPS	9.36	33	6.6	29	5.8
PMS	4.53	19	3.8	18	3.6
PFCRN	9.54	57	11.4	52	10.4
PARM	6.29	30	6.0	26	5.2
PRI	51.93	260	52.0	285	57.0

Esquema según Alberto Ling, en "Integración de la Cámara de Diputados", en Parlamento n.13, p. 47.

Si bien la justificación de la "cláusula de gobernabilidad" en México y otras similares en distintos países ha sido la necesidad de integrar una mayoría en el gobierno como requisito sine qua non de estabilidad, fortaleza y capacidad para emprender debidamente las tareas públicas a él encomendadas, como ya se vió en el

capítulo anterior, la falta de mayoría no conduce necesaria y determinadamente a la ingobernabilidad, pues los grupos afines tienden a reagruparse para que su ideología domine. Además, para el caso de México que tiene un sistema presidencial, la falta de una mayoría en la Cámara de Diputados no produce los efectos que tienden a aparecer en los sistemas parlamentarios en donde ello puede conducir a la disolución del gobierno. Por el contrario, es oportuno señalar, aunque ello requiera de un estudio y análisis profundo que no corresponde a este tema, que en México se cuenta con un sistema presidencial fuerte que tiende a equilibrar los desajustes que pudieran surgir por tener una Cámara plural que realmente corresponda a las fuerzas políticas significativas del país, en donde no exista una mayoría fabricada artificialmente con menos del 40% y que por ello cuente con la facultad para tomar decisiones en forma ágil, relegando a un rol secundario -por carecer de relevancia en las resoluciones- a la oposición, permitiendo la posibilidad para que gobierne una minoría que artificialmente se convierte en mayoría.

Maurice Duveger²⁶⁾ señala a este respecto la diferencia entre la importancia de constituir una mayoría en un régimen presidencial y un régimen parlamentario. Primero, en el régimen presidencial el ejecutivo es el jefe del Estado y jefe del gobierno y, por lo tanto, jefe del gabinete. Los ministros (secretarios) no tienen autoridad política propia. No forman en conjunto un órgano colectivo. El régimen presidencial no conoce un consejo de ministros donde las decisiones se toman en común. Segundo, el ejecutivo es elegido por medio de un sufragio universal, por toda la nación, confiriéndole una gran autoridad que lo coloca a la misma altura del parlamento, puesto que ambos emanan de la soberanía popular. Pero la representación parlamentaria está diseminada entre varios individuos, elegidos cada uno por una fracción del cuerpo electoral en un marco local, en tanto que la representación presidencial está concentrada en una sola persona elegida por todo el cuerpo electoral, en el marco nacional. Por último, el presidente y el parlamento son independientes, de tal forma que este último no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza, como en el régimen parlamentario. Esto concede al gobierno presidencial una estabilidad segura, aun cuando el sistema de partidos no permita reunir una mayoría parlamentaria. En cambio a un gobierno parlamentario, el plantear una cuestión de confianza sobre un proyecto, le permite compeler a los diputados a votarlo para evitar

26) Duveger, *op. cit.*, *supra* (nota 2, cap. 1), pp.

una crisis ministerial de la cual podría seguir una disolución.

Con base en lo anterior, se puede decir que en un régimen presidencial, la falta de una mayoría en el parlamento no influye, como en los regímenes parlamentarios, negativamente sobre la gobernabilidad y estabilidad. Pero sí puede afectar en la toma ágil de decisiones.

Con respecto a las disposiciones que alteran la proporcionalidad entre la votación y el número de los escaños, además de la cláusula de gobernabilidad se encuentran los coloquialmente denominados "candado superior" y "candado inferior", mismos que aparecen en el artículo 54 constitucional de igual forma en que lo estaban antes de su reforma.

El candado superior limita a un máximo de 350 (70%) el número de diputados que un solo partido puede tener en la Cámara, encontrando como razón política para ello que, con dicha cifra, el partido mayoritario puede establecer un proyecto de gobierno fácilmente, ya que rebasa las 2/3 partes que como quorum de votación se requiere para emprender reformas constitucionales. Todo ello sin ahogar el pluralismo.

El candado inferior significa una barrera legal de acceso para la asignación de diputados de representación proporcional a aquellos partidos políticos que no logran obtener como mínimo el 1.5% de la votación nacional. Justificándose esto en la necesidad de evitar la atomización de partidos, o bien, la aparición de micropartidos sin relevancia.

Con base en todo lo anterior se puede decir que el sistema electoral mexicano es mixto con dominante mayoritario.

Es mixto porque además de establecer la elección de 300 diputados por mayoría y 200 por representación proporcional, en su aplicación ambos sistemas y las 500 diputaciones se encuentran más que vinculadas, ya que todos los partidos políticos participan en la contienda y reparto del total de las curules, permitiéndose que un partido conforme la mayoría con diputados por representación proporcional, dejando de lado la aplicación de este principio como único y exclusivo para la participación de las minorías en la Cámara. Concibiéndose, más bien, para la conformación pluralmente proporcional de las fuerzas políticas significativas a nivel nacional, con la única limitación de coadyuvar en la integración de una mayoría y sin que esta sobrepase el 70% del total de miembros en la Cámara.

Por otra parte, es de dominante mayoritario no por prever la elección de cien diputados más por el sistema de mayoría relativa, pues esto no es cuestión de fondo, ya que con determinadas reglas y la distribución de 200 curules específicamente tendientes a equilibrar los efectos de sobrerrepresentación y subrepresentación producto del sistema mayoritario, es posible lograr una alta proporcionalidad en los resultados electorales y constituir un sistema mixto equilibrado.

La argumentación del predominio mayoritario requiere ser de mayor fondo. De lo anteriormente expuesto en relación con las reglas que determinan el reparto de 500 curules, contenidas en los artículos 54 constitucional y 13 del COFIPE, se puede concluir que el objetivo de los 200 escaños a repartir por el principio de representación proporcional, no es únicamente la compensación del efecto desproporcional que resulta por la aplicación del sistema de mayoría relativa en 300 distritos uninominales, efecto que sí rectifica pero limitadamente, pues su objetivo principal puede llegar a ser la constitución de una mayoría de la mitad más uno de los miembros de la Cámara para un solo partido, o hasta de una mayoría superior al 51% aunque esta no se corresponda con la votación recibida, produciendo que un partido adquiriera, por encima de la cláusula de gobernabilidad, una sobrerrepresentación, en perjuicio de la representación proporcional de la oposición.

En suma, un avance del nuevo sistema es haber establecido el 35% de la votación nacional para la operación de la cláusula de gobernabilidad que, aun cuando sigue siendo un porcentaje muy bajo, supera altamente a la legislación anterior. Sin embargo, lo que no puede considerarse como un avance en sistemática electoral es que, si bien ya existen justificadamente reglas para constituir una mayoría de partido en la Cámara, no hay razón para establecer otras reglas que acrecenten y fortalezcan esa mayoría.

En cuanto al Senado no hubo modificación alguna, sin embargo en diversos foros se ha dejado sentir el interés por una integración plural y en algunos casos hasta proporcional en la Cámara. Las propuestas carecen de fundamento sólido toda vez que sugieren una proporcionalidad en la representación, sin incrementar notoriamente la cantidad de senadores. En virtud de que el origen de esta inquietud se encuentra en el bajo porcentaje de votación con que son declarados electos los ganadores, que da como resultado que exista una exagerada sobrerrepresentación del partido mayoritario. Considero

que la aplicación del sistema de mayoría absoluta a través del voto alternativo podría ser la solución, ya que no alteraría el actual número de senadores y permitiría a su vez, una mayor representatividad de los que resultaran electos.

7. OBSERVADORES INTERNACIONALES EN LOS PROCESOS ELECTORALES DE MEXICO.

Vale la pena ratificar que la aplicación y efectos de cualquier sistema electoral puede ser alterado a través de prácticas deshonestas; por ello, este tema es de suma relevancia, pues de nada sirve perfeccionar la técnica electoral, si ella es objeto no sólo de malos manejos, sino de ataques que aun cuando no fueran reales, la desvirtúan, cuestionando, por ende, la legitimidad de sus resultados.

La falta de credibilidad diseminada en toda la sociedad mexicana con respecto al gobierno, específicamente en materia electoral a causa de la presunta violación de la voluntad popular, es la fuente de esta reflexión, cuya resolución es de gran importancia al poder llegar a producir en un futuro efectos impredecibles cuando se trata de observadores internacionales (instrumento de presión por parte de los E.U.A.).

La desconfianza se ha incrementado por las engañosas mañas de crear organismos cuya constitución ha de significar una solución a las prácticas deshonestas en materia electoral con resultados confiables; pero en la práctica la verdad ha sido la instauración de procedimientos deshonestos mejor confeccionados. Resultando así que continuamente se tiene que reformar la ley y crear nuevos órganos que no contemplen los vicios del pasado.

Actualmente, se ha constituido un organismo denominado Instituto Federal Electoral, que tiene a su cargo la preparación de las elecciones en los diversos niveles nacionales, debiendo cumplir una labor honesta cuyos resultados sean de total confianza y credibilidad, legitimando así a los triunfadores de las contiendas electorales.

Sin negar la certidumbre y validez de los resultados que emitirá el I.F.E., el gran problema es que la desconfianza popular producida por el pasado es difícil de depositar en un "órgano público autónomo", pero que se encuentra de alguna manera (no jurídicamente, pero sí de hecho) sectorizado en la Secretaría de Gobernación, de forma tal que el titular de la misma sea el Presidente del Consejo General. Esto a quien menos beneficia es al gobierno, ya que políticamente se desgasta después de cada proceso electoral al procurar certificar la validez y certidumbre de los resultados; aun cuando sean ciertos.

Antes de finalizar estas consideraciones, con base en lo anterior es válido afirmar que en México actualmente el electorado ya no sufraga para elegir un representante, sino que sufraga por la democracia. Es decir, el voto ha dejado de tener la finalidad de elegir, ya que la selección es violada y el triunfo electoral se conoce con anterioridad a la emisión de los resultados, significando entonces el voto la lucha por el valor esencial y primario de respeto a la democracia, respeto electoral y por el sufragio universal.

Esto es claro cuando en México el elector:

1. No vota por la oposición, sino en contra del PRI.
2. Vota por la oposición, pero solamente para fortalecerla sin considerarla como la mejor opción. La finalidad es que le cueste trabajo al PRI ganar aún cuando se quiera que gane.

Con base en lo anterior, es válido concluir la necesaria observancia de las elecciones en México, por parte de espectadores que por su misma presencia impriman certidumbre, y validez a los resultados electorales, situación que legitima a los vencedores.

La presencia de los observadores tiene que ser perfectamente determinada, delimitándose su actuación y labor como espectadores sin intervención. Es decir, se tiene que enmarcar y definir perfectamente su presencia.

VENTAJAS

- Certifica la legalidad y certidumbre de los comicios.
- En el interior del país aumenta la credibilidad social de que avanzamos en materia de democracia y que el gobierno actúa honestamente.

- Internamente fortalece a los representantes electos popularmente, los legitima y consiguientemente crea un ambiente positivo para la estabilidad gubernamental.
- Evita el desgaste político del gobierno al dejar sin validez la proclama de fraudes electorales por parte de la oposición.
- Externamente fortalece la imagen democrática del gobierno y la legitimidad de sus representantes, dejando de ser un punto crítico de nuestra política interna a nivel internacional. De esta manera se fortalecen nuestras posturas políticas en el plano internacional al existir total congruencia entre los postulados y las acciones.
- Reafirma contundentemente la voluntad política de democracia electoral, colocándonos como uno de los actores internacionales en esta materia, en estos tiempos de cambios, descartando así el peligro de ser rebasados en dicho rubro por sociedades mas rezagadas.
- Al no tener nada fraudulento que ocultar nos constituimos como ejemplo internacional.

DESVENTAJAS

- Si bien es cierto que la presencia de los observadores internacionales influye para que aumente la credibilidad en el gobierno y se creé un ambiente positivo para la estabilidad gubernamental, el costo de ello es muy alto, ya que aun cuando coincidieran tanto el gobierno como los espectadores en sus pronunciamientos, la declaratoria y certificación de los resultados electorales que es materia netamente mexicana se vería opacada, perdiendo de alguna forma su sentido de ser , ya que la ciudadanía esperaría el ultimo pronunciamiento que harían los observadores. Creándose en nuestros juicios una influencia y dependencia de la calificación que un órgano externo haga de nuestra política interna.
- Correctamente se ha pugnado por la presencia de observadores que no realicen acciones de supervisión ni fiscalización sino que únicamente observen y emitan su opinión, recomendaciones y consideraciones; sin embargo, la interrogante es qué tan definida está la frontera de los efectos que producen dichas facultades y la intervención?. Al emitir juicios de valor o simples opiniones el efecto será la

impugnación de la legitimidad, legalidad y validez del proceso electoral, aun cuando dichas declaraciones carezcan de formalidad y sean mínimas en su contenido e importancia.

- Es cierto que si no hay nada que ocultar no hay nada que temer; esto, considerando que las autoridades van actuar con completa honestidad. También es cierto que, aun así, la presencia de observadores internacionales podría no solamente significar una intervención extranjera en asuntos nacionales, sino que más aún una violación a nuestra soberanía nacional al constituirse como fuente legitimadora o certificadora de la legalidad y honestidad de nuestros procesos electorales, es decir, la instancia última de credibilidad o no en materia electoral, siendo sus pronunciamientos la verdad suprema, aun cuando carezcan de formalidad como instancia para determinar la ilegalidad y por consiguiente repetición del proceso electoral. Convirtiéndose así sus efectos en constreñimiento social y psicológico.
- El órgano internacional de los observadores podría matizar a su conveniencia las declaraciones, convirtiéndose así para algunos países en el útil instrumento de presión respecto a nuestra política internacional, o nacional que les incumba.
- De hecho la presencia de observadores internacionales ha existido, pues a los comicios concurren varios periodistas de diversos países, lo que se ha prohibido es la presencia de jueces extranjeros que califiquen nuestros asuntos internos.

Con base en lo anterior, si bien se requiere la presencia de espectadores que evitan sus conclusiones u observaciones, propongo que:

Los mexicanos no debemos delegar nuestros derechos y obligaciones a organismos extranjeros. Nosotros mismos debemos ser observadores y jueces de los comicios, situación que nos acerca a una democracia participativa. Para ello propongo un concepto similar al del Consejo Consultivo de la Ciudad de México, para que a través de una organización distrital ciudadana se realice la observancia de las elecciones. Otra opción sería que en los comicios apareciera una planilla de hombres notables. Al sufragar, el elector elegiría una cantidad de ellos que fungirían como observadores en los próximos comicios.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

1. Es posible manipular los resultados electorales con base en tres factores: Densidad demográfica y su distribución, tamaño de la circunscripción y ubicación de baluartes en el caso de contar con ellos.

Para evitar efectos desproporcionales o desviaciones de la voluntad expresada, cabe concluir que es conveniente la creación de una sola circunscripción electoral; sin embargo, en ocasiones esto no se puede llevar a cabo debido a la complejidad del electorado, cantidad de votantes y extensión del territorio nacional, ya que estos factores afectan la relación entre sufragantes y candidatos. De ser así, para que la representación sea fiel, la demarcación de los distritos debe ser de tal forma que exista una equivalencia en todos ellos entre el número de electores y las curules en disputa, realizándose además una segunda asignación de los escaños restantes a nivel nacional. También es importante tener mucho cuidado en la integración sociológica que existe en cada distrito, ya que sin necesidad de afectar el principio de igualdad del voto, manipulando la clave de representación, la mera distribución geográfica de los distintos tamaños de circunscripciones electorales, o en caso de que estas sean iguales, del contenido de baluartes que exista en ellas, se puede favorecer a un partido. De manera que, contrariamente a la regla de que cuanto más pequeña es la circunscripción electoral mayor es la ventaja del partido más grande, lo cierto es que el partido más grande que cuenta con un electorado potencial o baluarte, se beneficia más en una circunscripción grande, que en una pequeña.

2. Los efectos atribuidos a los sistemas electorales no dependen determinante y exclusivamente de ellos, puesto que también influyen factores sociales y políticos.

La decisión sobre la introducción, reforma, etc., de un sistema electoral (cuya función es la de producir la transformación de las preferencias políticas del electorado en escaños parlamentarios) es eminentemente política, ya que afecta las posibilidades que tienen los grupos sociales y partidos políticos de articular sus

intereses e imponer sus objetivos, significando ventajas para unos y desventajas para otros.

Al considerar que los sistemas electorales suelen reflejar los intereses y estructuras sociales y políticos reales, sólo es posible conocer su verdadera importancia si se logra tener claro cuáles son las condiciones constitutivas sociales y políticas de ellos, ya que los factores que fueron decisivos a la hora de implantar, mantener, reformar o reforzar un sistema electoral, son los responsables de que éste tenga unos efectos y no otros, siendo así que las estructuras socio-políticas específicas no solamente son corresponsables, sino que también los efectos de los sistemas electorales dependen parcialmente de aquéllas.

Lo anterior es la razón del por qué sistemas electorales similares pueden tener efectos distintos en países diferentes. Asimismo, a causa del cambio que con el tiempo sufren las estructuras sociales y los modelos de comportamiento, un mismo sistema electoral puede tener efectos distintos en un solo país. En consecuencia, una observación estática de la población entre sociedad, sistema electoral y sistema de partidos induce al error.

Con base en lo anterior se puede afirmar que tanto las funciones concretas como el triunfo y los efectos de un sistema electoral específico en un país determinado, dependerá de la estructura del sistema social (clases, estratificación social, etnias, religión, grupos de presión, profundidad de antagonismos sociales), de la estructura del sistema político (sistema parlamentario o presidencial, equilibrio de poderes), de la estructura del sistema de partidos (cantidad de partidos políticos, su fuerza y la polaridad ideológica entre ellos), así como la tradición histórica de dicho país. Por lo tanto, las generalizaciones que no toman en consideración las contingencias temporales, así como las especiales, no suelen producir resultados significativos en el campo del análisis político, porque tales afirmaciones ahistóricas no son consistentes analíticamente ni viables políticamente.

3. La investigación comparada sobre los sistemas electorales, sus condiciones constitutivas y sus efectos políticos, ha demostrado la imposibilidad de establecer relaciones causales unilaterales (expresadas en forma de ley) entre ellos y los diferentes tipos de sistemas de partidos políticos. Es cierto que existe una importante influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos (la cual se comprueba con los distintos

objetivos políticos de representación que cada tipo básico posee); sin embargo, la determinación de su significado concreto sólo es posible tomando en cuenta el espacio y tiempo, además de otros factores que pueden contribuir a la conformación y transformación de un sistema de partidos políticos específico (como es el caso del propio sistema político). Aún así, dentro del campo de los enunciados científicos, es posible atribuir efectos "tendenciales":

- a) El sistema de mayoría relativa aplicado en comunidades homogéneas con una estructuración sistemática de partidos "tiende" al bipartidismo, ya que "tiende" a concentrar las ideologías comunes, confirmar dicha situación o simplemente influir negativamente en la atomización de los grupos:
 - i) Debido a la gran desproporción entre los votos y los escaños, una pequeña diferencia en la votación puede determinar el resultado electoral, inclusive, otorgando el triunfo a una minoría.
 - ii) En este sistema el elector se ve constreñido a sufragar en favor de aquella de sus opciones con mayor posibilidad de éxito.
- b) El sistema de mayoría absoluta, aun cuando ejerce una desproporción muy fuerte entre votos y escaños, no se opone a la constitución de un sistema pluripartidista moderado, en atención a que la segunda vuelta permite que no se reagrupen fuerzas desde un principio.
- c) El sistema de representación proporcional tiende al multipartidismo al permitir una pluralidad en la representación. Con esto quiero dar a entender que es uno de los factores que influyen fuertemente para la constitución de un sistema múltiple de partidos y no que lo determine de forma contundente, ya que hay otros factores que también influyen, como la diversidad étnica, la composición de las clases sociales, etc. De manera que a mayor fragmentación social consolidada es más probable el surgimiento de un sistema multipartidista, sobre todo, si el sistema electoral contempla candados inferiores o barreras legales muy bajas; por el contrario, cuanto mayor predominio de homogeneidad social exista, mayor probabilidad habrá para que surja un sistema bipartidista o bien un pluralismo limitado en sus cifras.

4. Un sistema mayoritario a una vuelta que se aplica en un esquema bipartidista difícilmente provocará la formación de coaliciones electorales, puesto que la mecánica del sistema se encamina a la formación de una mayoría parlamentaria monopartidista. En cambio, un sistema mayoritario con pluralidad de partidos suele ir unido a la formación de alianzas electorales de carácter general que se traducen en la retirada de candidatos y el traspaso de apoyos.

La variante a dos vueltas del sistema mayoritario influye para la concentración de alianzas sobre la base de los resultados obtenidos en la primera votación, o de las previsiones que se hacen anticipadamente acerca de la misma.

En cambio, la representación proporcional, por su propio objetivo y naturaleza, descarta la formación de coaliciones electorales; ya que cada partido contiene con el interés de obtener una cuota de representantes proporcional a su fuerza electoral. Sólo los sistemas de representación proporcional deformes favorecen algún tipo de acuerdo.

Es oportuno señalar que las coaliciones electorales y las coaliciones parlamentarias no se corresponden de manera exacta, puesto que puede presentarse la posibilidad de coaliciones con el único fin de obtener una mayor representación parlamentaria o para buscar la derrota de un contrincante común; sin embargo, los partidos integrantes de ella no siempre pueden acordar conjuntamente la adopción de una determinada acción de gobierno.

5. Comúnmente se confunde la estabilidad de gobierno con la estabilidad política, relacionándose equivocadamente ambas con la representación proporcional, debido a la pluralidad y diversidad ideológica que confirma o que tiende a permitir.

Es cierto que ese sistema puede frenar el dinamismo en la toma de decisiones del gobierno; sin embargo, debe considerarse que por su función ambivalente brinda la oportunidad de que minorías se incorporen al juego político, al mismo tiempo que también permite que partidos que en el transcurso histórico se han debilitado permanezcan a la defensiva, lográndose que un mayor número de electores esté representado y, por lo tanto, dicha representación plural con diversidad de ideas enriquece y eleva a un nivel nacional el debate político.

Además, el sistema de representación proporcional tiende a consolidar el pluralismo de grupos políticos, influyendo progresivamente en la reducción de tensiones allí donde se entrecruzan diferentes conflictos sociales, ideológicos y étnicos; en tanto que el sistema mayoritario puede acentuar la inestabilidad cuando funciona en una comunidad dividida por cuestiones colectivas fundamentales y políticamente articulada en un sistema pluripartidista. Es así como el análisis comparado de casos como Suiza con once partidos, Holanda con catorce e Italia con nueve, debilitan toda correlación entre pluripartidismo e inestabilidad gubernamental, en el marco determinado de un régimen político.

Con base en lo anterior es posible evidenciar la distinción existente entre estabilidad de gobierno y estabilidad política, situaciones que no siempre se presentan unidas. De manera que una relativa inestabilidad gubernamental sea garantía de estabilidad para el sistema político en su conjunto, en tanto que la excesiva permanencia en el poder de un determinado grupo o coalición puede significar una amenaza general. Así, el precio que muchos países están dispuestos a pagar para asegurar la convivencia de distintas comunidades, al decidirse por la proporcionalidad, es la estabilidad de gobierno que aparentemente estaría garantizada gracias a la elección por mayoría relativa.

Ante este panorama es impropio hablar de una conexión unilateral y directa entre sistemas electorales y estabilidad, no sólo por que no sea unívoca la concepción, sino porque no puede hacerse abstracción de las condiciones específicas de la comunidad en que se aplica el sistema. Sólo una apreciación conjunta de tales condiciones permitiría la eliminación de valoraciones abstractas de cualquier sistema electoral, ubicándose en una situación histórica concreta.

Es por ello que no se puede asegurar que el sistema mayoritario constituye mayorías estables como soporte de un gobierno duradero y eficiente, sino sólo que su objetivo de representación "pretende" la formación de mayorías y que, por su afinidad con el sistema político-social, pretende la estabilidad gubernamental. De modo que sólo "tiende" a constituir mayorías estables.

De lo anterior se desprende cómo la estabilidad gubernamental no es determinada por el sistema electoral únicamente, por lo que no se puede afirmar en este rubro que el sistema mayoritario constituye una garantía en tanto que el proporcional es una amenaza, ni viceversa.

La adopción de un sistema específico procurará la estabilidad sólo si verdaderamente responde a las necesidades e intereses político-sociales del momento y sea viable históricamente.

6. La legitimación de la autoridad, es independiente del sistema electoral, puesto que los estados democráticos ofrecen (con independencia de su específico sistema electoral) un aceptable grado de acatamiento a la autoridad designada en el periódico proceso de las elecciones. Sólo en donde la normatividad electoral se ve falseada y distorsionada por persistentes y extendidas prácticas deshonestas y corruptas, surge un rechazo tanto hacia los elegidos como hacia las elecciones. Pero dicha situación se desplaza del terreno estrictamente electoral al campo político y social que hace del fraude electoral un hábito común. De tal forma que no se puede imputar al sistema normativo que rige formalmente la elección unos efectos e influencias que vienen desde fuera. Por lo tanto, la ilegitimidad de los representantes y de la elección depende de conflictos políticos y sociales que el sistema electoral no puede por sí solo resolver.

7. Cuando se concluye que la elección mediante el sistema de representación proporcional es impersonal y simplemente se eligen listas, debe de tenerse presente que ello es una solución a las necesidades que establecen las complejas condiciones sociales y políticas. De modo que las valoraciones no deben partir de la primitiva idea liberal de que las elecciones consisten en la selección que hacen los electores entre ciertas personalidades (notables) y no, en cambio, de la selección entre candidatos que representan ideologías, programas y hasta clases sociales que se han organizado en grupos o partidos políticos para canalizar y articular mejor intereses comunes. Por supuesto que la importancia y las funciones de los rasgos personales y programáticos del comportamiento electoral varían de acuerdo al país, elecciones y electores, de modo que no es posible manifestar un apoyo abstracto y general para con quienes subrayan normativa o empíricamente el rasgo de confianza personal en el acto de la votación, ni para con quienes afirman que los electores se orientan exclusivamente en función del partido.

8. En la aplicación del sistema mayoritario no cuentan por igual todos los votos, es decir, no poseen el mismo valor, ya que:

- a) Políticamente sólo cuentan los sufragios obtenidos por el candidato ganador; en tanto que los emitidos en favor de los perdedores no cuentan. Asimismo, los votos depositados en apoyo de una candidatura que rebasan la mayoría requerida para triunfar, no significan ganancia alguna, por lo tanto, el exceso de votos que caracteriza los baluartes de los partidos representa un derroche y desperdicio en cuanto al resultado electoral a nivel nacional;
- b) Se produce una desproporción entre votos y escaños, de modo que una minoría puede obtener una mayoría en las curules y consecuentemente gobernar, por lo que no existe una correspondencia entre la mayoría de los escaños y la mayoría de los votos de los partidos debido a la desproporción que produce el sistema electoral y que puede agravarse cuando existe una desigualdad en el tamaño de los distritos y/o desproporción en su número de votantes, y
- c) El costo para obtener la representación es distinto para cada candidato, ya que varía el número de votos con que cada uno gana, siendo así que un candidato puede ocupar un escaño con la mitad del número de votos con que otro lo hace, resultando una subrepresentación o sobrerepresentación.

Por el contrario, la aplicación del sistema de representación proporcional procura la proporción entre las representaciones y los votos ganados por cada partido, costando cada curul el mismo número de votos; de modo que por regla general los partidos derrotados en las urnas logran obtener bancas de representación (siempre y cuando se satisfaga un porcentaje mínimo de votos a nivel nacional que, como umbral-así como en ocasiones algún otro requisito- es frecuente que se prevea legalmente.). Con base en lo anterior se puede afirmar que en este sistema, además de tener el mismo valor los votos, existe una mejor justicia representativa.

9. Es posible afirmar que no existe un sistema electoral óptimo, sólo existen soluciones más aceptables que otras, para países diferentes y en épocas distintas. En consecuencia, es improcedente referirse al "mejor sistema"; aun cuando hubiera uno mejor que todos los demás, sería difícil imponerlo por tal cualidad, ya que

es necesario que responda a las necesidades políticas y sociales. Además, el sistema electoral es una cuestión de poder, en donde en primera instancia participan las fuerzas políticas en la toma de la decisión, razón esta por la que existen argumentos sólidos tanto a favor de la representación de mayorías como de la representación proporcional, creándose una controversia entre los defensores de cada sistema, que nunca terminará, pues resulta difícil decidir qué debe prevalecer: si la capacidad de un partido para ganar la mayoría de los votos (identificándose esto con la supuesta formación de gobiernos estables y alternantes) o la representación política de todas las fuerzas sociales significativas.

Asimismo, también resulta imposible determinar qué sistema es más democrático, ya que mientras la teoría funcional de la democracia favorece claramente la representación de mayorías, la teoría participativa defiende el sistema de representación proporcional.

Por otra parte, los grupos sociales y políticos tienen razones políticas para preferir uno u otro sistema; sin embargo, frecuentemente esconden sus verdaderas razones e intereses concretos detrás de argumentos de teoría democrática.

En este contexto, uno de los criterios esenciales es el tamaño del partido. Generalmente un partido grande preferiría el sistema mayoritario por la posibilidad que éste le brinda para obtener la mayoría de escaños, eliminando del espectro político a los partidos pequeños, que por ello prefieren y apoyan el sistema de representación proporcional.

10. Simpatizo con los sistemas mixtos porque su creación y aplicación obedece a la voluntad de satisfacer una representación política en la que se presenten las más ventajas posibles de ambos tipos básicos, claro está, dentro de los objetivos de representación política que se pretendan alcanzar. Por medio de los sistemas mixtos, es posible una representación distrital y personalizada, en la que se aminoren los efectos desproporcionales del sistema mayoritario, a través de una concurrencia proporcional, que puede ser alta, media o baja. Así se permite la constitución de una mayoría con la participación de una oposición plural de partidos políticos, que enriquecen el diálogo y elevan el debate, procurando una dinámica en el desarrollo ideológico sin obstruir la labor legislativa (o parlamentaria) con eficacia y efectividad.

11. En cuanto a la consideración de que exista un sistema electoral mejor que todos, es oportuno señalar que aun cuando teóricamente haya alguno que combine la mayoría de las ventajas y presente las menores desventajas posibles, en la práctica, aquellas figuras conceptuales que en teoría se deberían cumplir, pueden fácilmente no producirse, cambiando los efectos hipotéticos, ya que la aplicación del sistema afecta intereses concretos cuya respuesta es desconocida.

Como ejemplo considero que el sistema electoral que a continuación he de explicar, contempla en el plano teórico la mayoría de las ventajas de los tipos básicos, pero quizás no resista aplicación alguna:

El sistema electoral consiste en la aplicación del voto alternativo en distritos plurinominales de no menos de 10 escaños en juego. En todos los distritos debe existir un electorado lo más semejante posible tanto cualitativa como cuantitativamente. Con todo lo anterior se pretende obtener que se correspondan votos y escaños con una alta proporcionalidad. Por lo que toca a la fórmula electoral, se debe emplear la que se aplica en el voto único transferible.

Todo partido que desee contender en un distrito electoral tiene que postular en él, como mínimo, el número de candidatos que, de triunfar en forma mayoritaria pueda ocupar la mayoría absoluta de las representaciones en juego. Con esto se procura, por una parte, evitar el alto desperdicio de votos que afectaría la proporcionalidad y, por otra parte, que aun cuando haya pluralidad sea más fácil la constitución de mayorías como efecto de la concentración y necesario fortalecimiento de los partidos.

Con respecto a la emisión del voto, el sufragante elige a uno de los candidatos de la lista que debe contemplar a todos los candidatos de todos los partidos, pudiéndose emitir una segunda preferencia para el caso de que el candidato a favor de quien se emite el voto resulte electo con una cuota superior a la requerida o, en otro caso, no tenga posibilidad alguna de ser electo.

En este sistema el votante tiene la opción de señalar, como una segunda preferencia, a un candidato de un partido diferente del de la primera, si así lo desea.

En el remoto caso de que la totalidad de los votos, incluyendo las preferencias, se emitan en favor de un número de candidatos inferior a los que deben ser elegidos, las bancas sobrantes se asignarán a nivel nacional de acuerdo con la fuerza proporcional que represente cada partido.

Con el objeto que haya un mayor conocimiento, cercanía y comunicación entre el electorado y los candidatos es obligación de los partidos que contiendan en un distrito electoral que, como mínimo, realice campaña electoral el número de candidatos que represente la mitad más uno de los espacios de representación que se han de ocupar en ese distrito.

Con el ejemplo anterior, si se han de elegir 500 representantes en un país, se divide el territorio nacional en 50 distritos con 10 representaciones cada uno. Como mínimo, seis candidatos de cada partido han de realizar campaña electoral en su distrito, lo que significa que al menos 300 de los representantes electos la habrán hecho. Será decisión de cada partido si un número mayor de sus candidatos realizará la campaña electoral, claro está, de acuerdo con sus posibilidades.

Las ventajas de este sistema son:

- a) Las condiciones son viables para la existencia de múltiples partidos bien estructurados.
- b) No se desperdician votos; todos los votos sirven.
- c) Los resultados electorales son un reflejo de la fuerza electoral de cada partido manifestada en votos, existiendo proporcionalidad.
- d) Procura las condiciones para la existencia de la lealtad partidista. El electorado afiliado a un partido tiene que atender las instrucciones partidistas para que se obtenga la mayoría.
- e) Permite que los partidos puedan integrar la lista de sus candidatos con personas capacitadas en diversas áreas.
- f) Se produce un mayor contacto entre los candidatos y los sufragantes.
- g) No dificulta la composición de mayorías.

Si bien no está totalmente delineado el sistema, creo que establece principios bien fundamentados que pueden ser considerados en cualquier reforma de sistemática electoral, recordando siempre que no todo lo que en este tema resulta teóricamente óptimo logra alcanzar buenos resultados, pues son determinantes las condiciones temporales y específicas. Es decir, la decisión sobre el

sistema electoral obedece en primera instancia a los puntos de vista de las fuerzas políticas que participan en la toma de la decisión; como ya lo mencionamos, es una cuestión de poder, pues ejerce una influencia decisiva sobre la relación de las fuerzas políticas. Es por ello, que quizás, las reformas de los sistemas electorales no deberían, en muchas ocasiones, orientarse hacia la alternativa de diferentes modelos de representación, ya que podría resultar más conveniente buscar mejoras paulatinas dentro del sistema de representación ya establecido.

Es falsa la generalización que se hace acerca de que el sistema mayoritario facilita la alternancia en el gobierno basándose ello en que en este sistema con las elecciones los partidos se disputan la obtención de un mandato para el manejo de los asuntos de gobierno. De modo que un partido mayoritario cumple la función de la oposición.

Es cierto que la elección por mayoría relativa puede convertir pequeñas diferencias de votos en grandes desviaciones de escaños, pero ello sólo ocurrirá siempre y cuando esté presente el hecho de que se trate de un sistema de dos partidos con una fortaleza aproximadamente igual y que el electorado que cambia preferencias sea suficientemente numeroso para que el resultado electoral pueda ocasionar el cambio en las funciones de gobierno.

12. El sistema electoral mexicano, es un factor importante en la vida democrática del país que se ha constituido como un mecanismo que combina por un lado la representatividad de partidos políticos, pluralidad que enriquece el diálogo y permite que el electorado aumente sus posibilidades para identificarse con alguna fuerza política y, por el otro, la formación de una mayoría de partido que procura un ágil desempeño de la actividad legislativa. Con lo anterior se ha dado un ambiente propicio para una más consciente cultura política e incrementar el debate público. Además una Cámara con estabilidad en su gobierno.

La idea que asocia a la democracia con la sistemática electoral, no es más que el producto del vínculo de participación del ciudadano con los mecanismos de selección y representación. La democracia no se agota en las elecciones. Es necesario recobrar las dimensiones del sistema electoral y entender que no puede desempeñarse como una organización que norme los procesos de examen, debate y realización de tareas del poder ejecutivo y Legislativo. Tampoco puede, por sí solo,

corregir las prácticas deshonestas del proceso electoral, que afectan la estabilidad y legitimidad, culpándole de ello. El ejercicio del sufragio en un determinado sistema electoral es sólo un acto de decisión que tiende a ratificar o cambiar al gobierno depositario de la soberanía popular.

Por todo lo anterior, es que surgen diversidad de desafíos a pesar de los reconocidos avances logrados por el sistema electoral. Entre esos desafíos destacan: Primero, estimular la formación de cuadros políticos entre los partidos con el objeto de estimular mejores representantes y mayor riqueza en el debate legislativo, y segundo, fortalecer la integración del poder legislativo y constituirlo cada vez más en un verdadero copartícipe de la división de poderes. Ambos dentro del presupuesto de una práctica electoral honesta.

13. A través de una visión histórica se puede apreciar el avance tan significativo que el sistema electoral mexicano ha tenido a partir de la inclusión de los diputados de partido, que permitió el fortalecimiento de la oposición política en México, y más aceleradamente desde la reforma electoral de 1977, que contempló por primera vez la representación proporcional. Prácticas que permiten a México contar hoy en día con un sistema electoral que conjuga una pluralidad de los partidos políticos con una mayoría de gobierno, conciliando en gran parte las posiciones encontradas de los tipos básicos.

14. El sistema electoral mexicano establecido en el Código Federal Electoral ha sido la normatividad que mayor valor le ha dado a la justicia representativa. De tal forma que el PRI con 51.93 por ciento de la votación logró un total de 52.0 por ciento del total de la Cámara de Diputados. Sin embargo, contenía una cláusula de gobernabilidad criticable que pudo haber permitido a una minoría constituirse en mayoría. Situación que el COFIPE soluciona ligeramente, al establecer que un partido político deberá obtener como mínimo el 35% de la votación nacional. Aunque se elevó el porcentaje hay quienes lo consideran aún muy bajo.

En mi consideración el actual sistema electoral contenido en el COFIPE pudo haber alcanzado una mejor y mayor aceptación por los grupos políticos y sociedad en general. Si bien su configuración parte del sistema vigente en el COFIPE se desaprovecha algunos logros contenidos en él. La función de las doscientas curules

plurinominales, no es tan solo equilibrar los desajustes del sistema mayoritario, ni coadyuvar en la constitución de una mayoría de partido, sino que también, en algunos casos, el fortalecimiento injustificado de dicha mayoría.

Dentro de la consideración de, que toda reforma electoral debe surgir del sistema vigente, cuya práctica es acorde con la realidad, propongo únicamente eliminar los supuestos establecidos en el actual Código que establecen que, por cada punto porcentual por arriba del 35%, se le otorguen al Partido, beneficiado por la cláusula de gobernabilidad, dos diputados más. Con ello creo que nuestro sistema sería altamente proporcional, además de no permitir una mayoría que no se sostenga en un 35% de la votación como mínimo.

15. En cuanto al sistema electoral de mayoría relativa que priva para la elección del Senado, el planteamiento de su reforma debe partir de un serio y profundo estudio tanto de su tradición histórica, como de sus funciones, pues si por una parte debe ser considerada su integración plural y representativa (actualmente el PRI CON EL 52% de la votación oficial, cuenta con el 94% de los senadores) no tanto sólo sobre la base de una representación más fiel de la realidad, que enriquezca el debate, sino como fortalecimiento de su independencia y autonomía frente al Poder Ejecutivo. Por otro lado, la proporcionalidad, para que sea alta, debe contar aproximadamente con diez representantes, situación que podría crear un senado obeso, entorpecer su función y establecer una carga presupuestal al Estado.

Hay quienes han considerado que la democracia no radica en la existencia de un legislativo proporcional, sino en la independencia del legislativo para con el ejecutivo, a través de la desaparición de la disciplina partidista, para que cada voto sea razonado. Sin embargo, en nuestra realidad tal posibilidad no existe, por lo cual, a pesar de las desventajas de tener una Cámara de Senadores que se integre por un sistema mixto, ello parece necesario para su autonomía e independencia, sobre todo, cuando se apoya tal idea en los porcentajes tan bajos de votación con que resultan electos. Así, hay quienes proponen que el sistema actual se complemente con uno de dos senadores plurinominales; ello no es recomendable porque la proporcionalidad sería baja y el único efecto sería que hubiera una oposición minoritaria con la oportunidad de participar, pero a costa de una Cámara de mayor magnitud numérica.

Considero que para evitar el crecimiento innecesario del Senado, su elección debería de ser mediante el sistema de mayoría absoluta a través del voto alternativo, facultando al elector para que marque dos preferencias. Así, los senadores resultarían electos con una mayoría absoluta de la votación; además permitiría el acceso de la oposición a la Cámara, sin alterar la esencia del Senado.

BIBLIOGRAFIA

Andrea Sánchez, Francisco J. De, "Instituciones electorales: época contemporánea", en La revolución política y el sistema electoral mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.

Arrieta, Enrique y Hernández, Abel, "La representación proporcional en la Cámara de Senadores " en Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, tomo II, México, UNAM, 1987

Barquin Alvarez, Manuel, La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis, Costa Rica, cuadernos CAPEL, 1987.

Basañez, Miguel, El pulso de los sexenios, veinte años de crisis en México, México, Siglo XXI Editores, 1990.

Bidart, Germán, Derecho Político, Argentina, Editorial Aguilar, 1962.

Bobbio, Norberto y Niccola, Matteucci, Diccionario de política, México, Siglo XXI Editores, 1982.

Burdeau, Georges, Derecho constitucional e instituciones políticas, España, Editorial Nacional, 1981.

Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1973.

Burke, Edmund, "Reflexiones sobre la Revolución Francesa, en Textos Políticos, México, Fondo de Cultura Económica 1984.

Butler, D., "Sistemas electorales", en Estudios Públicos, n. 13 , Chile, 1984.

Carpizo, Jorge, Estudios constitucionales, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1983.

_____, La Constitución mexicana de 1917, México, Editorial Porrúa, S.A., 1983.

_____, "La reforma política mexicana de 1977", en México a través de sus constituciones, tomo XII, México, Manuel Porrúa, S.A., 1979.

Carreras, Francesc de y Valles, Josep M., Las elecciones, España, Editorial Blume, 1977.

Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, Los sistemas electorales, España, Ediciones Oikus-Tau, S.A., 1973.

Duverger, Maurice, Sociología Política, España, Editorial Ariel, S.A., 1982.

_____, Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.

_____, Instituciones políticas y derecho constitucional, España, Editorial Ariel, 1970.

Duverger, Maurice y Sartori, Giovanni, Los sistemas electorales, Costa Rica, Cuadernos CAPEL, 1988.

Franco, Rolando, Los sistemas electorales y su impacto político, Costa Rica, Cuadernos CAPEL, 1987.

García Orozco, Antonio, Legislación electoral mexicana 1812-1988, México, ADEO Editores, 1989.

García Pelayo, Manuel, Derecho constitucional comparado, España, Alianza Editorial, S.A., 1984.

Gazaro, Rafael, Diccionario de política, Editorial Tecnos, España, 1977.

González Casanova, Pablo, La democracia en México, México, Ediciones Era, S.A., 1980.

Hauriou, André, Derecho constitucional e instituciones políticas, España, Editorial Ariel, 1971.

Hermet, Guy; Rouquié, Alain y Linz, J.J., Para qué sirven las elecciones?, México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
Kelsen, Hans, Teoría general de derecho y del Estado, México, UNAM, 1983.

Ling Altamirano, Alberto, "Integración de la Cámara de Diputados", en Parlamento n. 13, México, Cámara de Diputados, octubre 1989.

Linz, Juan J., La quiebra de las democracias, España, Alianza Editorial, S.A., 1987.

Loewenstein, Karl, Teoría de la Constitución, España, Editorial Ariel, 1979.

López Mateos, Adolfo, "Exposición de motivos para establecer un nuevo sistema electoral", en Planes de la Nación, tomo X, ediciones del Senado de la República LIII legislatura, 1987.

López Moreno Javier, La Reforma política en México, México, Ediciones del Centro de Documentación Política, A.C. 1979.

Lozano Rodríguez, Amador, "La reforma política en el Senado: una propuesta", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 50, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Mayo-Agosto de 1984.

Lunker, Detlef, "El factor institucional en el desplome de las democracias", en Reforma política y consolidación democrática, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1988.

Mackenzie, W.J.M., Elecciones libres, España, Editorial Tecnos, S.A., 1962.

Natale, Claudio, Derecho político, Argentina, Editorial Depalma, 1979.

Nohlen, Dieter, Elecciones y sistemas electorales, República Federal de Alemania, Friedrich Ebert Stiftung, 1984.

_____, La reforma electoral en América Latina. Seis Contribuciones al debate, Costa Rica, Cuadernos de CAPEL, 1987.

_____, "Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción", en Revista de Estudios Políticos, España, 1984.

_____, Sistemas electorales del mundo, España, Centro de estudios constitucionales, 1981.

_____, "Sistemas electorales: Elementos conceptuales, alternativas y efectos políticos", Ponencia presentada en el I curso anual interamericano de elecciones, Costa Rica, 1987.

Nohlen, Dieter y Rail, Juan, "Reforma política. Perspectivas comparadas", en Reforma política y consolidación democrática, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1988.

Núñez Jiménez, Arturo, El nuevo sistema electoral mexicano, México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

Orozco Henríquez, José de Jesús, Legislación electoral comparada, Costa Rica, CAPEL, 1986.

Paoli, Francisco José, "Legislación y proceso político 1917-1982", en Las elecciones en México, coordinado por

González Casanova Pablo, México, Siglo XXI Editores, 1985.

Patiño Camarena, Javier, "Análisis de la reforma política, en las elecciones en México, coordinado por González Casanova, Pablo, México, Siglo XXI Editores, 1985.

Patiño Camarena, Javier, Análisis de la reforma política, México, UNAM, 1980.

Peschard, Jaqueline, "Abstencionismo y representación mayoritaria" en Política y partidos. Las elecciones federales de 1985, México, Facultad de ciencias políticas y sociales, UNAM, 1987.

Rae, Douglas, The political consequences of electoral laws, Estados Unidos de América, Editorial New haven, 1967.

Rebollo Gout, Juan, "EL sistema electoral", en México 75 años de Revolución, Política II, México, Fondo de Cultura Económico.

Rodríguez Lozano, Amador, "El sistema electoral mexicano", en Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 8, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Mayo-Agosto de 1988.

Sánchez Bringas, Enrique, "Instituciones electorales: 1812-1918", en la Revolución Política y el Sistema Electoral Mexicano, México, Editorial Porrúa, S.A., 1987.

Sartori, Giovanni, Partidos y sistemas de partidos 1. Alianza Editorial, S.A., 1987.

_____, Teoría de la democracia 1. El debate contemporáneo, México, Alianza editorial mexicana, S.A., 1989.

Secretaría Técnica de la Comisión Federal Electoral, El proceso electoral federal 1987-1988, México, 1988.

Tena Ramírez, Felipe, Derecho constitucional mexicano, México, Editorial Porrúa, 1980.

Woldenberg, José, "La reforma electoral de 1986", en Pérez Germán, Samuel León, 17 ángulos de un sexenio, México, Plaza y Janés-UNAM, 1987.