



Región y Sociedad

ISSN: 1870-3925

region@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora

México

Emmerich, Gustavo Ernesto; López Ulloa, Xóchitl

La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa, 1998-2001

Región y Sociedad, vol. XVI, núm. 30, mayo - agosto, 2004, pp. 3-42

El Colegio de Sonora

Hermosillo, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10203001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**La cláusula de gobernabilidad
y la representación proporcional
en el Congreso de Sinaloa, 1998-2001**

Gustavo Ernesto Emmerich *
Xóchitl López Ulloa **

Resumen: En el estado de Sinaloa existe una “cláusula de gobernabilidad” que, bajo ciertas condiciones, otorga al partido político que obtiene más votos una cantidad de diputaciones de representación proporcional suficiente para asegurarle la mayoría absoluta de escaños en el Congreso local. Esta cláusula ha producido litigios en torno a su aplicación, así como efectos distorsionadores sobre la representación política.

Este artículo reseña la compleja legislación sinaloense sobre la elección de diputados de representación proporcional y evalúa algunos de sus problemas; analiza las asignaciones de escaños de representación proporcional de 1998 y 2001 y los litigios registrados en torno a ellas; y cuantifica en qué medida tales asignaciones se aproximan a la proporcionalidad. Su principal conclusión es que, pese a sus efectos distorsionadores, la legislación sinaloense permite una

* Profesor de ciencia política, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, D. F. Correo electrónico: gus12052000@yahoo.com

** Estudiante de derecho en la Universidad Autónoma de Sinaloa-Mazatlán. Participante en el Verano de la Investigación Científica 2003, auspiciado por la Academia Mexicana de Ciencias.

integración aceptablemente proporcional del Congreso. Para mejorar la proporcionalidad, sería conveniente suprimir la cláusula de gobernabilidad, que además de ser cuestionable desde un punto de vista democrático, no está técnicamente bien concebida y —contrariamente a su intención— ha perjudicado al partido político con mayor número de votos (el Partido Revolucionario Institucional, PRI); además, convendría revisar otros aspectos de la legislación sinaloense, como la distritación y el mal definido “porcentaje mínimo” requerido para acceder a diputaciones de representación proporcional.

Palabras clave: México, Sinaloa, sistemas electorales, partidos políticos, representación proporcional, cláusula de gobernabilidad, justicia electoral, congresos.

Abstract: The Mexican State of Sinaloa holds a “governance clause” that, under certain assumptions, apportions to the most voted political party a number of proportional representation seats enough for ensuring it a majority in the State Congress. This clause has produced litigation around its application as well as distorting effects on political representation.

This article examines Sinaloa’s complex legislation for electing State representatives by proportional representation, and evaluates some of its problems; analyzes the apportionment of proportional representation seats in 1998 and 2001, and the litigation around them; and measures in what extent those apportionments were near to proportionality. Its main conclusion is that, in spite of its distorting effects, Sinaloa’s legislation allows for a quite proportional integration of its Congress. In order to improve proportionality, it would be convenient to suppress the governance

clause, which besides being questionable from a democratic standpoint, is not technically well designed and —contrarily to its intention— has damaged the most voted party (the Institutional Revolutionary Party, or PRI, by its Spanish acronym); additionally, it would be convenient to review some other aspects of Sinaloa's legislation, as district apportionment and the ill-defined "minimal percentage" required for accessing to proportional representation seats.

Key words: Mexico, Sinaloa, electoral systems, political parties, proportional representation, governance clause, electoral justice, congress.

Introducción

Sinaloa es una de las pocas entidades de la República Mexicana que, al igual que Hidalgo y el Distrito Federal, todavía conserva una "cláusula de gobernabilidad". Dicha cláusula, en caso de cumplirse ciertos supuestos, otorga al partido político que recibe más votos en los comicios una cantidad de diputaciones de representación proporcional suficiente para asegurarle la mayoría absoluta de escaños en el Congreso local. Las cláusulas de gobernabilidad pertenecen a una etapa reciente de la historia electoral de México: aquella en que el antes partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya no tenía seguridad de vencer arrasadoramente en las elecciones, pero procuraba mantener el control mayoritario de los órganos legislativos, aun si su votación no alcanzase el 50%. En la legislación electoral federal y en la mayoría de las estatales, las cláusulas de gobernabilidad han ido desapareciendo; y en más de un caso han sido declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), debido a que las mismas suelen contravenir el principio de pro-

porcionalidad. Trabajos previos (Becerra Chávez, 2002; Emmerich y Medina, 2004) han estudiado teórica, jurídica y cuantitativamente la representación proporcional en los estados de la República Mexicana, así como el importante papel desempeñado por la justicia electoral en cuanto a corregir errores en la interpretación y/o aplicación de las leyes respectivas, por lo que aquí las consideraciones de alcance nacional se limitan al mínimo indispensable.

Como se verá, en Sinaloa la cláusula de gobernabilidad no está particularmente bien elaborada desde un punto de vista técnico, y terminó por producir no sólo litigios en torno a ella, sino también efectos distorsionadores de la representación política. En 1998, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), alegando que la cláusula se apartaba del principio de proporcionalidad, promovió infructuosamente una acción de inconstitucionalidad ante la SCJN. En 1998 y otra vez en 2001, el PRI impugnó las asignaciones de diputaciones de representación proporcional efectuadas por el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (CEES), y en la segunda ocasión llegó a alegar que la cláusula de gobernabilidad es inconstitucional y, por lo tanto, no se debía aplicar. Curiosamente, por efectos de la cláusula de gobernabilidad, aunque en 2001 el PRI logró mayor votación porcentual que en 1998, obtuvo menos diputados de representación proporcional que en la elección precedente; a la inversa, en 2001 el PAN, con una votación porcentual menor que en 1998, alcanzó un diputado de representación proporcional mayor que en la elección anterior.

En este artículo se examina la legislación sinaloense respecto de la representación proporcional para la elección de diputados locales y los problemas habidos en su aplicación. En la primera sección, se reseña la legislación aplicable. La segunda y la tercera analizan, respectivamente, las asignaciones de diputaciones de representación proporcional de 1998 y 2001, y los litigios habidos en torno a ellas. La cuarta cuantifica en qué medida estas asignaciones se acercaron a la proporcionalidad. La quinta evalúa algunos problemas de la legislación sinaloense en materia de

representación proporcional. Finalmente, en la sexta sección se ofrecen las conclusiones.

La legislación sinaloense en materia de representación proporcional para diputados

En esta sección se hace referencia exclusivamente a los preceptos legales de la Constitución y la Ley Electoral del Estado de Sinaloa directamente referidos a la asignación de diputaciones de representación proporcional.

La Constitución del Estado de Sinaloa

El artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa regula lo concerniente a la integración del Congreso local, por lo que conviene citarlo en extenso. Según su última reforma de enero de 1998, este artículo dice así:

Artículo 24. El Congreso se integrará con 40 Diputados, 24 de ellos electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 16 Diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votada en circunscripción plurinominal.

La demarcación territorial de los distritos uninominales se fijará teniendo en cuenta la población total del Estado. En todo caso, cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal.

Para la elección de los 16 Diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de lista de candidatos, el territorio del estado se podrá dividir de una a tres circunscripciones plurinominales. La Ley determinará la forma de

establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Para que un partido político obtenga el registro de sus listas para la elección de diputados de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidatos de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales, de ellos, en su caso, mínimamente tres deberán estar en cada circunscripción plurinominal.

Todo partido político que alcance entre el 2 y el 5 por ciento del total de la votación emitida para la elección de diputados en el Estado tendrá derecho a que se le asigne un Diputado de representación proporcional.

El número de diputados de representación proporcional que se asigne a cada partido político se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos, mediante la aplicación de la fórmula electoral y procedimiento de asignación que señale la Ley. En todo caso la asignación se hará siguiendo el orden que tuvieren los candidatos en la lista o listas correspondientes.

En ningún caso un partido político podrá contar con más de 24 diputados por ambos principios.

Este artículo contiene preceptos que son habituales en los ordenamientos federal y locales en materia de representación proporcional, y que además han sido considerados como elementos inherentes a la misma por tesis jurisprudenciales de la SCJN sobre el principio de representación proporcional (SCJN, 2000). Entre ellos, se cuentan:

- La integración del Congreso por dos principios diferentes, correspondiendo 60% de los diputados al principio de mayoría relativa y 40% al de representación proporcional. Esta distribución facilita que las diputaciones de representación proporcional compensen la sobrerrepresentación del partido que obtiene más votos, generalmente causada por el principio de mayoría relativa.

- La fijación de un tope al número de diputados por ambos principios, equivalente a 60% de la Cámara, que puede tener un partido político. Este tope impide que un solo partido tenga la mayoría calificada de dos tercios que se requiere para modificar la Constitución.
- El requisito de que para tener derecho a participar en la asignación de diputaciones de representación proporcional, un partido político debe haber presentado una cierta cantidad mínima de candidaturas de mayoría relativa. Esto impide que algún partido sólo pretenda competir por diputaciones de representación proporcional o tenga una implantación exclusivamente localista o regional.

En los aspectos mencionados, la Constitución sinaloense sigue a la Constitución federal y concuerda con la mayoría de las estatales. Adicionalmente, contiene preceptos que son peculiares de Sinaloa (y de algunos otros estados), como:

- Que cada municipio tenga por lo menos un distrito uninominal, es decir que haya como mínimo un diputado por municipio.¹
- La determinación de que todo partido que alcance entre 2% y 5% de la votación tendrá una (y sólo una, como se verá) diputación de representación proporcional. Esto favorece a los partidos pequeños, ya que el umbral aritmético de acceso a las diputaciones de representación proporcional es de 6.25% de la votación (resultado de dividir el 100% de la votación entre 16 diputaciones de representación proporcional a asignar).
- La inexistencia de un tope porcentual a la sobrerepresentación, que en el ámbito federal es de ocho puntos porcentuales.²

¹ En Aguascalientes y Colima existen preceptos similares.

² La Constitución federal dispone en su artículo 54, fracción v: "En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios [de mayoría relativa y representación proporcional] que representen un porcentaje del total de la Cámara [de Diputados] que exceda en ocho puntos a su porcentaje de vo-

- La previsión de que podrán existir hasta tres circunscripciones electorales, aunque en realidad hasta el momento sólo existe una.³

La Ley Electoral del Estado de Sinaloa

La Ley Electoral del Estado de Sinaloa (en adelante, la Ley) data de 1992, y fue reformada en enero de 1998. Su artículo 3 bis reitera las disposiciones de la primera parte del artículo 24 de la Constitución sinaloense, precisando además que habrá “una sola circunscripción plurinominal...”. El artículo 8, a su vez, retoma la segunda parte del 24 constitucional, y en su párrafo cuarto establece adicionalmente que “sólo tendrán derecho a que se les asignen diputados de representación proporcional, los partidos que como mínimo alcancen el dos por ciento de la votación estatal emitida para la elección de diputados”. El artículo 11 contiene una serie de definiciones, que a continuación se presentan:

Artículo 11. Para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de Diputados por el principio de representación proporcional se considerarán los siguientes elementos:

Votación estatal emitida. Es la suma total de los votos depositados en las urnas para la elección de diputados en el Estado de todos los partidos políticos, deducidos los votos nulos y los de candidatos no registrados. [Nótese que este elemento mejor podría llamarse “votación estatal válida”.]

Porcentaje mínimo. Elemento por medio del cual se asigna la primer curul a cada partido político que por sí solo haya obtenido mínimo el 2% y máximo el 5% de la votación estatal

tación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.”

³ Exactamente lo mismo sucede en el Estado de México.

emitida para diputados. [Nótese que este elemento no es en realidad un “mínimo”, sino un rango de votación.]

Votación efectiva. Es la suma de los votos obtenidos por los partidos políticos que hayan alcanzado una votación mayor al porcentaje mínimo. [Parece entenderse: mayor al 5%.]

Valor de asignación. Es el número de votos que resulta de dividir la votación efectiva de todos los partidos políticos entre el número de diputados de representación proporcional que se vayan a repartir.

Cociente natural. La resultante de dividir la votación efectiva de cada partido político entre el valor de asignación.

Valor de asignación ajustado. Es el número de votos que resulta de restar a la votación efectiva la votación del partido que haya alcanzado el límite máximo de diputados establecido en esta ley y dividirlo entre el número de curules de representación proporcional que queden por asignar después de aplicar el cociente natural.

Cociente ajustado. La resultante de dividir la votación efectiva de cada partido político que haya alcanzado el límite máximo de diputados establecido en esta ley entre el valor de asignación ajustado.

Resto mayor. El remanente más alto entre los restos de la votación de cada partido, deducidos los sufragios utilizados en la aplicación de los elementos antes mencionados.

El artículo 12 establece el procedimiento de asignación de diputaciones de representación proporcional; en su fracción II, cláusula B, introduce la llamada “cláusula de gobernabilidad”:

Artículo 12. La asignación de Diputados de Representación proporcional se sujetará a las siguientes bases:

i. Tendrán derecho a obtener diputados por el principio de representación proporcional los partidos políticos que hayan cumplido con los requisitos siguientes: Haber registrado can-

didatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos diez distritos uninominales y que dichos candidatos hayan permanecido durante el proceso electoral. Haber obtenido por lo menos el 2% de la votación estatal emitida para diputados.

ii. La fórmula electoral para la asignación de las diputaciones de representación proporcional seguirá el siguiente procedimiento:

- a) Se asignará una diputación de representación proporcional a cada partido político que haya obtenido el porcentaje mínimo. [Se entiende: que haya obtenido entre 2% y 5% de la votación.]
- b) Enseguida al partido que por sí solo obtuvo entre el 35% y 52.5% de la votación estatal efectiva y, al menos, 14 diputados de mayoría relativa, se le asignarán tantos diputados de representación proporcional como sean necesarios para completar un total de 21 diputados. [Ésta es la llamada cláusula de gobernabilidad.]

Si ningún partido reúne las condiciones contenidas en el párrafo anterior, se continuará la asignación de diputados de representación proporcional a partir de la cláusula siguiente.

- c) Hecha la asignación anterior, se procederá a continuar la distribución de los diputados de representación proporcional que hayan quedado, distribuyéndoseles a aquellos partidos políticos que no se les haya asignado diputados de representación proporcional, conforme a las cláusulas A o B.
 1. Se obtiene el valor de asignación mediante la suma de la votación efectiva de todos los partidos políticos que obtuvieron más del 5% de la votación, con excepción del partido al que se le distribuyó diputados conforme a la cláusula B y se divide entre el número de diputados de representación proporcional que queden por repartir.
 2. Se obtiene el cociente natural, el cual indicará el número de diputados de representación proporcional que a cada partido se le asignará.

3. Si algún partido político llega al máximo de curules establecido en esta ley, continuará la asignación de diputados plurinominales restantes mediante la aplicación del valor de asignación y el cociente ajustados.
4. En cualesquiera de los dos casos anteriores, si aún quedan curules por repartir, se asignarán aplicando los restos mayores.

Asignación de diputaciones de representación proporcional en 1998

El 8 de noviembre de 1998, se llevó a cabo en Sinaloa la primera elección de diputados locales con arreglo a la Ley Electoral reformada ese mismo año. Luego de resolverse algunas impugnaciones, sus resultados definitivos fueron los que se indican en el cuadro 1.

Cuadro 1

1998: Resultados de la votación y diputaciones de mayoría relativa obtenidas por partido político

Partido político	Votación por partido	Porcentaje por partido	Diputaciones de mayoría relativa
PAN	263 611	31.87	3
PRI	387 465	46.85	21
PRD	154 696	18.70	0
PT	12 443	1.50	0
PVEM	8 836	1.07	0
Votación estatal emitida	827 051	99.99	24
Votos nulos	16 088	-	-
Candidatos no registrados	203	-	-
Votación total	843 342	-	-

Fuente: elaborado con base en *Voz y Voto* (1998:33).

Cuadro 2

1998: Reproducción del cuadro de asignación del Cees

Parámetros	PAN	PRI	PRD	Totales
Diputados de mayoría relativa	3	21	0	24
Votación estatal emitida				827 051
Porcentaje mínimo				2 al 5 %
Participación en porcentaje	30.73%	45.88%	18.80%	
Votación efectiva	263 611	387 465	154 696	805 772
Valor de asignación				26 144.19
Cociente natural	10		5	15
Valor de asignación ajustado				418 307
Cociente ajustado	0		0	
Resto mayor	2 170		23 976 (1)	
Total de diputados	13	21	6	40

Fuente: citado por TEPJF (1998:289).

Nota: algunos porcentajes no están bien calculados en la fuente.

1998: Asignación del Cees

El Cees fundamentó con un cuadro (reproducido aquí como cuadro 2) su asignación de diputados de representación proporcional.

Del cuadro 2, se deduce el procedimiento de asignación seguido por el Cees. En primer lugar, como ni el Partido del Trabajo (PT) ni el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) alcanzaron 2% de la votación emitida para diputados, quedaron excluidos de la asignación de diputaciones de representación proporcional. En segundo lugar, aunque la votación del PRI se situó entre 35% y 52.5% de la votación estatal efectiva y superó el mínimo de 14 diputados, no era posible asignarle "tantos diputados de representación proporcional como sean necesarios para completar un total de 21 diputados", porque el PRI ya había alcanzado ese número de diputados por la vía de la mayoría relativa.

A continuación, el Cees excluyó —erróneamente— al PRI de los cómputos subsecuentes, lo que fue origen del litigio que posteriormente éste entablaría. Al parecer, el Cees interpretó que como el PRI ya tenía 21 diputados por la vía mayoritaria, no le correspondían diputados de representación proporcional. Así, el Cees sumó los votos de los dos partidos restantes que sobrepasaron 5% de la votación estatal emitida, que fueron el Partido Acción Nacional (PAN) y el PRD (suma = 418 307). Luego, dividió esa suma entre las 16 diputaciones por asignar, lo que resultó en el valor de asignación de 26 144.19. Posteriormente, dividió las respectivas votaciones del PAN y del PRD entre 26 144.19, lo que arrojó los cuocientes naturales de 10 y 5 (por números enteros), respectivamente, por lo que asignó esas cantidades de diputaciones a tales partidos. Como quedase todavía una diputación de representación proporcional por asignar, la asignó al partido que tenía un resto mayor, o sea el PRD. En suma, de las 16 diputaciones de representación proporcional, el Cees asignó 10 al PAN, 6 al PRD y ninguna al PRI.

1998: Ratificación por el Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa

Inconforme por haber sido excluido de la asignación de diputados de representación proporcional, el PRI presentó un recurso de reconsideración ante el Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa (TEES). En su recurso alegó como agravio número v que no le fue aplicado adecuadamente el artículo 12 de la Ley Electoral de Sinaloa con relación a los artículos 8, 10 y 11 de la misma Ley, para asignarle tres diputados más como es el máximo que señala la Ley, por ambos principios (citado por TEPJF, 1998:14). Es decir, el PRI sostuvo que debían asignársele hasta tres diputados de representación proporcional, por dos razones básicas:

1. Al no corresponderle diputados de representación proporcional según las cláusulas A (porcentaje mínimo) ni B (cláusula de gobernabilidad), procedía entonces a asignárselos según la

- cláusula C, todas de la fracción segunda del artículo 12 de la Ley.
2. Máxime cuando sus 21 diputados de mayoría relativa ya obtenidos eran menos que el tope de 24 diputados por ambos principios establecido tanto en la Constitución como en la ley.

El TEES desestimó el recurso del PRI, argumentando que “lo infundado del agravio estriba en que de una interpretación de la ley, en particular los artículos 8, 10 y 11 de La Ley Electoral del Estado de Sinaloa, indican 24 Diputados por ambos principios, y el artículo 12 de esta misma ley electoral señala un tope de 21 diputados y como es norma especial prevalece ante la norma general”, y “con ello evita un alto grado de sobrerepresentación de los partidos políticos” (citado por TEPJF, 1998: 56 y 58). En consecuencia, el TEES resolvió lo siguiente: “Se confirma y no se corrige el acto del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, por el cual se asignó diputados, así como la declaración, validez y calificación de las elecciones de Diputados por el principio de representación proporcional” (citado por TEPJF, 1998:62).

1998: Asignación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El PRI acudió entonces al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que en juicio de revisión constitucional revocó la asignación hecha por el CEES y ratificada por el TEES. Aplicando una metodología que ya había utilizado en otros casos similares, la Sala Superior del TEPJF desagregó el procedimiento de asignación en varias etapas o rondas, que se resumen a continuación:

Primera etapa de asignación

Conforme a la cláusula A del artículo 12, fracción II, se asignará una diputación a cada partido político que haya obtenido el porcentaje mínimo. Como ningún partido obtuvo entre 2% y 5% de

la votación estatal emitida (véase cuadro 3), no se asigna ningún diputado por porcentaje mínimo, y se pasa a la segunda etapa de asignación.

Cuadro 3

1998: aplicación del apartado A del artículo 12,
fracción II, de la Ley, por el TEPJF

Partido político	Votos obtenidos	Porcentajes
PAN	263 611	31.87
PRI	387 465	46.84
PRD	154 696	18.70
PT	12 443	1.50
PVEM	8 836	1.06
Votación estatal emitida	827 051	100.00

Fuente: TEPJF (1998:185).

Nota: algunos porcentajes no están bien redondeados en la fuente.

Segunda etapa de asignación

El PRI, con 46.84% de la votación estatal emitida, ya alcanzó el límite establecido en el artículo 12, fracción II, cláusula B, de 21 diputados. Sin embargo, este número de diputados no corresponde a la distribución por ambos principios. Por ello, el PRI tiene derecho a que se le asignen diputados por representación proporcional, hasta alcanzar el tope de 24 diputados por ambos principios. En otras palabras, corresponde aplicarle la cláusula C del artículo y fracción en cita, en sus varios numerales. El numeral 1 se refiere al valor de asignación: la suma de la votación de los partidos políticos que obtuvieron más de 5% de la votación, dividida entre el número de diputados de representación proporcional por repartir, como se hace en el cuadro 4. [Aquí es donde aparece la diferencia entre la asignación del CEES, que no había incluido al PRI en los cómputos, y la del TEPJF, que sí incluye a este partido, modificándose como consecuencia el valor de asignación.]

Cuadro 4

1998: aplicación del numeral 1 por el TEPJF

Partido político	Votación obtenida
PAN	263 611
PRI	387 465
PRD	154 696
Sumas	805 772
Dividido entre 16 diputaciones a asignar	50 360.75 (Valor de asignación)

Fuente: TEPJF (1998:187).

Tercera etapa de asignación

Según el numeral 2, se obtiene el cociente natural, el cual indica el número de diputados de representación proporcional que se asignará a cada partido. El cociente natural es la resultante de dividir la votación efectiva de cada partido político entre el valor de asignación; la operación se detalla en el cuadro 5.

Cuadro 5

1998: aplicación del numeral 2 por el TEPJF

Partido	Votación dividida entre valor de asignación = cociente natural	Diputados de representación proporcional a asignar
PAN	$263\ 611 / 50\ 360.75 = 5.35$	5
PRI	$387\ 465 / 50\ 360.75 = 7.69$	7
PRD	$154\ 696 / 50\ 360.75 = 3.07$	3

Fuente: TEPJF (1998:189).

Pero como no es posible asignarle siete diputaciones al PRI, ya que con ellas rebasaría el límite de 24 por ambos principios, se le otorgan sólo tres, y queda la asignación como en el cuadro 6.

Cuadro 6

1998: asignación por el TEPJF considerando el tope de 24 diputaciones por ambos principios

Partido político	Diputados por representación proporcional
PAN	5
PRI	3
PRD	3
Total	11

Fuente: TEPJF (1998:189).

Cuarta etapa de asignación

Se aplica el numeral 3: "Si algún partido político [en este caso, el PRI] llega al máximo establecido en esta ley continuará la asignación de diputados plurinominales restante mediante la aplicación del valor de asignación y el cociente ajustados." El valor de asignación ajustado es el número de votos que resulta de restar a la votación efectiva la votación del partido político que haya alcanzado el límite máximo de diputaciones establecido en la ley, y dividirlo entre el número de curules de representación proporcional que queden por asignar después de aplicar el cociente natural. O sea: valor de asignación ajustado = votación efectiva menos votación del PRI / 5 diputaciones por asignar, como se hace en el cálculo siguiente del TEPJF:

Valor de asignación ajustado: $805\ 772 - 387\ 465 = 418\ 307 / 5 = 83\ 661$

Se procede luego a calcular el cociente ajustado, que es la resultante de dividir la votación efectiva de cada partido político que no haya alcanzado el límite máximo de diputaciones (en este caso, el PAN y el PRD), entre el valor de asignación ajustado. Esto se hace en los dos cálculos siguientes:

Cociente ajustado del PAN: $263\ 611 / 83\ 661 = 3.15$

Cociente ajustado del PRD: $154\ 696 / 83\ 661 = 1.85$

Por ello en esta cuarta etapa se asignan (por números enteros) tres diputaciones al PAN y una al PRD. Como falta todavía asignar una diputación de representación proporcional, se aplica el numeral 4 de este mismo artículo, en lo que sería una quinta etapa, no denominada como tal por el TEPJF. Esta etapa se basa en el resto mayor, o sea el remanente más alto entre los restos de la votación de cada partido político, deducidos los sufragios utilizados en los elementos antes mencionados. Los cálculos respectivos se encuentran en el cuadro 7.

Cuadro 7

1998: aplicación del resto mayor por el TEPJF

Partido político	Votación (A)	Valor de asignación (B)	Diputados asignados (C)	Resto mayor A-(B x C)
PAN	263 611	83 661	3	12 628
PRD	154 696	83 661	1	71 035

Fuente: TEPJF (1998:190-191).

Con esto, la asignación de diputados por representación proporcional queda en definitiva como se resume en el cuadro 8.

Cuadro 8

1998: resumen final de la asignación practicada por el TEPJF

Partido político	Número de diputaciones por representación proporcional
PAN	8
PRI	5
PRD	3
Total	16

Fuente: TEPJF (1998:192).

En consecuencia, el TEPJF revocó la asignación hecha por el CES y ratificada por el TES, y ordenó en definitiva quitar dos diputaciones de representación al PAN y una al PRD, para entregárselas al PRI. La base principal de esta resolución es que, al no aplicársele al PRI la cláusula de gobernabilidad, correspondía entonces otorgarle diputaciones de representación proporcional hasta alcanzar el tope de 24 diputados por ambos principios que señala la Constitución sinaloense (TEPJF, 1998:195).

Asignación de diputaciones de representación proporcional en 2001

En 2001, se realizó la segunda elección de diputados con arreglo a la Ley en comento, obteniéndose, luego de resolverse algunas impugnaciones, los resultados contenidos en el cuadro 9.

Cuadro 9

2001: resultados de la votación y diputaciones de mayoría relativa obtenidas por partido político

Partido político	Votación por partido*	Porcentaje por partido*	Diputaciones de mayoría relativa
PAN	229 923	29.2185	3
PRI	374 094	47.5397	20
PRD	86 649	11.0113	0
PT	49 365	6.2732	1
PVEM	6 085	0.7732	0
CDPPN ¹	5 094	0.6432	0
PSN ²	3 580	0.4549	0
PAS ³	8 926	1.1343	0
PBS ⁴	22 641	2.8772	0
APSI ⁵	550	0.0698	0
Votación estatal emitida	786 907	100.00	24
Candidatos no registrados	869	-	-
Votos nulos	27 265	-	-
Votación total	815 041	-	-

*Fuente: cit. por TEPJF (2001:19).

Se refiere a la votación para diputados de representación proporcional; la suma correcta de los porcentajes es 99.9953.

¹ CDPPN: Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional.

² PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista.

³ PAS: Partido Alianza Social.

⁴ PBS: Partido Barzonista Sinaloense.

⁵ APSI: Alianza por San Ignacio.

2001: Asignación del CEES

A continuación se resume el acuerdo tomado el 18 de noviembre de 2001 por el CEES (CEES, 2001). En esta ocasión, el CEES adoptó el método de etapas de asignación seguido habitualmente por el TEPJF.

Primera asignación

En primer lugar, el CEES aplicó el artículo 12, fracción II, cláusula A de la Ley, según la cual se asignará una diputación de representación proporcional a cada partido político que haya obtenido el porcentaje mínimo de 2 a 5%. Como el Partido Barzonista Sinaloense (PBS) fue el único que cubrió este requisito, se le asignó la primera curul.

Segunda asignación

Se aplica la cláusula B del artículo 12: “El partido que por sí solo obtuvo entre el 35 y 52.5% de la votación estatal efectiva y, al menos, 14 diputados de mayoría relativa, se le asignarán tantos diputados de representación proporcional como sean necesarios para completar un total de 21 diputados”. El PRI reunió estos requisitos, ya que obtuvo 47.5397% de la “votación estatal efectiva” y 20 diputaciones de mayoría relativa. Por lo tanto, se le asigna una más por representación proporcional para completar 21 por ambos principios.

Tercera asignación

La cláusula C del artículo 12 indica: “[...] se procederá a asignar diputados de representación proporcional, distribuyéndoseles a aquellos partidos políticos que no se les haya asignado diputados de representación proporcional, conforme a la cláusula A o B”. De acuerdo con el numeral 1 de esta cláusula, se debe obtener el valor de asignación mediante la suma de la votación efectiva de todos los partidos que obtuvieron más del 5% de la votación, con excepción del partido (en este caso, el PRI) al que ya se le distribuyeron diputados conforme a la cláusula B; esta suma se divide entre el número de escaños de representación proporcional que queden por repartir, o sea entre 14, como se detalla en el cuadro 10.

Cuadro 10
2001: aplicación del numeral 1 por el CEES

Partido político	Votación obtenida por cada partido
PAN	229 923
PRI	86 649
PRD	49 365
Total	365 937
Dividido entre 14 diputaciones a asignar (Valor de asignación)	26 138.35

Fuente: CEES (2001:9).

A continuación, según el numeral 2 de la cláusula en cita, se obtiene el cociente natural, el cual indicará el número (entero) de curules que se asignarán a cada partido político. Dicho cociente es la resultante de dividir la votación efectiva de cada partido político entre el valor de asignación, como se realiza en el cuadro 11.

Cuadro 11
2001: aplicación del numeral 2 por el Cees

Partido	Votación efectiva entre valor de asignación = cociente natural	Diputados de representación proporcional
PAN	$229\ 923 / 26\ 138.35 = 8.79$	8
PRI	$86\ 649 / 26\ 138.35 = 3.31$	3
PRD	$49\ 365 / 26\ 138.35 = 1.88$	1

Fuente: Cees (2001:9).

Cuarta asignación

El numeral 3 de la cláusula en cita es inaplicable, ya que ningún partido llegó al máximo de 24 curules, y por lo tanto se procede a aplicar el numeral 4: “[...] si aún quedasen curules por repartir, se asignarán aplicando los restos mayores”. El resto mayor es “El remanente más alto entre los restos de la votación de cada partido político, deducidos los sufragios en los elementos antes mencionados”. Su cálculo se encuentra en el cuadro 12.

Cuadro 12
2001: aplicación del numeral 4 por el Cees

Partido político	Votación (A)	Valor de asignación (B)	Diputados asignados (C)	Resto mayor A-(B x C)
PAN	229 923	26 138	8	20 819
PRD	86 649	26 138	3	8 235
PT	49 365	26 138	1	23 227

Fuente: Cees (2001:10).

En aplicación del resto mayor, corresponden un diputado de representación proporcional al PT y otro al PAN. Con esto concluye la asignación de diputados de representación proporcional y queda en definitiva como resume el cuadro 13.

Cuadro 13

2001: resumen final de la asignación practicada por el CEEES

Partido político	Asignación de diputados
PAN	9
PRI	1
PRD	3
PT	2
PBS	1
Total	16

Fuente: CEEES (2001:13-14).

2001: Ratificación por el TEEES

Inconforme con esta asignación, el PRI interpuso un recurso de reconsideración ante el TEEES. En esencia, el PRI argumentó que la cláusula de gobernabilidad era inconstitucional, y que no debía aplicarse; de aceptarse el criterio del PRI, éste habría entrado al reparto de las diputaciones de representación proporcional, y habría logrado más que la única que le tocó en virtud de dicha cláusula. Según el PRI, esta cláusula contraviene el artículo 116, fracción II, en relación con el 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo tanto, pidió “inaplicar” la cláusula B de la fracción II del artículo 12 de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Como precedente, el PRI citó una sentencia de la SCJN, que declaró inconstitucional un artículo⁴ de la Ley Electoral de San Luis

⁴ El artículo 171, fracciones III y IV, primer párrafo.

Potosí, que precisamente introducía una cláusula de gobernabilidad en aquel estado. Ante esto, el TEE respondió, entre otras cosas, que:

- Con motivo de una acción de inconstitucionalidad promovida por el PRD en 1998, la SCJN ya había estudiado el artículo 12, fracción II, de la Ley sinaloense y resuelto que sus disposiciones se ajustan a la Constitución federal.
- La declaración de inconstitucionalidad que la SCJN había hecho respecto de la cláusula de gobernabilidad en San Luis Potosí se refirió a una fórmula diversa a la de Sinaloa, y que permitía un “alto grado de sobrerepresentación” del partido más votado; al contrario, en Sinaloa, la cláusula de gobernabilidad limita la sobrerepresentación del partido más votado.
- Si no se aplicase la cláusula de gobernabilidad, el PRI, con 45.90%⁵ de la votación estatal, lograría 60% de los diputados, incrementando así su sobrerepresentación.
- Las autoridades electorales deben sujetarse al principio de legalidad, por lo que carecen de facultades para decretar la inaplicabilidad de disposición legal alguna.

Por lo tanto, el TEE ratificó que, al habersele asignado una diputación de representación proporcional al PRI en aplicación de la “cláusula de gobernabilidad”, no le correspondían más diputados de representación proporcional. Ello, porque el primer párrafo de la cláusula C del artículo 12, fracción II de la Ley, establece claramente que “se procederá a continuar la distribución de los diputados de representación proporcional que hayan quedado, distribuyéndoseles a aquellos partidos políticos que no se les haya asignado diputados de representación proporcional”.

⁵ Este porcentaje corresponde a la votación total.

nal, conforme a las cláusulas A [porcentaje mínimo] o B [cláusula de gobernabilidad]”.

2001: Ratificación por el TEPJF

El PRI recurrió entonces a un juicio de revisión constitucional ante el TEPJF. En el escrito pertinente, su representante legal insistió en la cuestión de inconstitucionalidad y formuló el siguiente agravio: “La aplicación del artículo 12 Fracción II cláusula B afectó gravemente al partido que represento, ya que coartó el derecho de participar en la asignación de diputados de representación proporcional, con base al número de votos que recibió en la elección y con ello solicita a este Tribunal inaplicar el artículo antes en mención” (citado por TEPJF, 2001:20). Para fundamentar su alegato, el PRI presentó un ejercicio en que mostró que, si se dejase de aplicar el artículo 12, fracción II, cláusula B de la Ley, le corresponderían cuatro diputaciones de representación proporcional en vez de sólo una. Ante esto, el TEPJF sostuvo:

Si la parte actora [el PRI] está inconforme con los criterios adoptados por la legislación local que la llevaron a establecer determinados porcentajes y fórmulas de asignación de Diputados de representación proporcional, es una cuestión que, en el caso, no trasciende a una violación de una disposición de la Carta Magna y por ende no hay lugar a decretar inconstitucionalidad del precepto (TEPJF, 2001:70).

Por lo tanto, el TEPJF (2001:124) resolvió confirmar la resolución del TEES, y con ella la del CEEs. O sea, las tres instancias electorales concordaron en esta ocasión en la asignación de diputaciones de representación proporcional que se debía efectuar. En este caso, la cláusula de gobernabilidad diseñada para beneficiar al partido que obtiene más votos terminó por perjudicarlo, al excluirlo del reparto de diputaciones de representación proporcional por el método del valor de asignación y cociente natural.

Cuantificación de la proporcionalidad

Uno de los aspectos a considerar en la evaluación de un sistema electoral es si éste produce una representación que sea proporcionalizada a la votación ciudadana. Según el politólogo alemán Dieter Nohlen:

Las fórmulas que se aplican para convertir votos en escaños tienen a menudo efectos políticos decisivos [...] Podemos afirmar [...] que el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1995:64).

Cuando se trata de la elección de un cuerpo colegiado (como una legislatura), es importante cuantificar en qué medida la integración porcentual de dicho cuerpo se aproxima o no a la distribución porcentual de la votación, independientemente de si su elección fue hecha por el principio de mayoría, por el de representación proporcional, o por (como en México en general y en Sinaloa en particular) una combinación de ambos. Al respecto, el politólogo italiano Giovanni Sartori señala:

Las fórmulas proporcionales exhiben [...] muy diversos grados de correspondencia proporcional entre votos y escaños, variando desde ajustes muy impuros (desproporcionales) hasta puros (exactamente proporcionales) (Sartori, 1986:21).

Existen dos métodos básicos para medir la proporcionalidad entre los escaños obtenidos y los votos recibidos por los partidos. El primero consiste en calcular las diferencias entre el porcentaje de escaños y el porcentaje de votos obtenido por cada partido; este método cuantifica la sobrerrepresentación (cuando un partido obtiene un porcentaje de escaños superior al de sus votos) y la subrepresentación (cuando, a la inversa, un partido obtiene un porcentaje de escaños inferior al de sus votos). El segundo método deriva del primero, calculando una medida que resume la des-

viación de la proporcionalidad para todos los partidos en conjunto; consiste en calcular el índice "D" de desviación de la proporcionalidad.⁶ Cuanto más puro o exacto sea el ajuste entre porcentajes de votos y de escaños, más tenderá el índice "D" a acercarse a 0, indicando que la desviación de la proporcionalidad es mínima o, en su caso extremo, nula. En cambio, cuanto más impuro sea tal ajuste, más se alejará "D" de 0, llegando, en su extremo hipotético de total desproporcionalidad, a 100. Por otro lado, el valor del índice "D" indica también aproximadamente qué porcentaje de votantes quedaron sin ser representados por el partido de su preferencia.⁷

En esta sección, se cuantificará en qué medida la legislación del estado de Sinaloa conduce a la proporcionalidad. Esto se hará primero considerando por separado la elección de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional, y luego con la integración total del Congreso por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional). Este segundo paso es el más importante, ya que en México y en Sinaloa la representación proporcional y la elección por mayoría relativa no son ámbitos separados, sino partes integrales de un único sistema "mixto", vinculadas entre sí por el objetivo de tutelar el pluralismo político (SCJN, 2000). En el supuesto teórico de "proporcionalidad pura" (que no es el de la Ley sinaloense), idealmente cada voto debería traducirse en representación. Con base en este supuesto, los cuadros 14 y 15 comparan los porcentajes de votos⁸ obteni-

⁶ Con base en la siguiente fórmula: $D = \sum E |e_j - v_j|$, donde: e_j = porcentaje de escaños del partido "i", y v_j = porcentaje de votos del partido "i" (Taagepera y Shugart, 1989:104 y ss.).

⁷ Esta es una inferencia de los autores de este artículo, y no de los creadores del índice D, Taagepera y Shugart.

⁸ Los porcentajes de votos fueron calculados sobre la que en Sinaloa se llama "votación estatal emitida", es decir, la votación total menos los votos nulos y por candidatos no registrados, que no pueden convertirse en representación.

Cuadro 14

1998: Desviación de la proporcionalidad

Según las asignaciones del CEEES y del TEES							
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	Sumas	"D"
1) % VOTOS	31.87	46.85	18.70	1.50	1.07	99.99	-
2) % DIP. MR	12.50	87.50	0.00	0.00	0.00	100.00	-
3) 2 - 1	-19.37	40.65	-18.70	-1.50	-1.07	81.29	40.64
4) % DIP. RP	62.50	0.00	37.50	0.00	0.00	100.00	-
5) 4 - 1	30.63	-46.85	18.80	-1.50	-1.07	98.85	49.42
6) % DIP. TOTALES	32.50	52.50	15.00	0.00	0.00	100.00	-
7) 6 - 1	0.63	5.65	- 3.70	-1.50	-1.07	12.55	6.27
Según la asignación del TEPJF							
8) % DIP. RP	50.00	18.75	31.25	0.00	0.00	100.00	-
9) 8 - 1	18.13	-28.10	12.55	-1.50	-1.07	61.35	30.67
10) % DIP. TOTALES	27.50	60.00	12.50	0.00	0.00	100.00	-
11) 10 - 1	-4.37	13.15	-6.20	-1.50	-1.07	26.29	13.14

Fuente: elaboración propia.

dos por todos los partidos (incluyendo a los que no alcanzaron el umbral de 2% marcado en la legislación⁹) con sus porcentajes de escaños obtenidos por una u otra vía en 1998 y 2001, respectivamente; contienen, además, las diferencias entre porcentajes de votos y de escaños, así como los respectivos índices "D". En este punto, conviene mencionar un trabajo previo de Ernesto Hernández Norzagaray (2003) sobre el sistema electoral sinaloense, cuya línea argumentativa y su cuantificación de la proporcionalidad coinciden en gran medida con las sustentadas en este artículo.

⁹ Desde otro punto de vista, atendiendo a que la Ley establece que sólo los partidos que alcancen el 2% de la votación estatal emitida tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, podría analizar la proporcionalidad entre los porcentajes de escaños, por un lado, y por otro los porcentajes de votos obtenidos sólo por los partidos o coaliciones que sí superaron el 2% de la votación emitida. Esto no arroja grandes cambios: al eliminarse de los cálculos a los partidos que no obtuvieron el 2%, se reducen ligeramente los porcentajes de sub y sobrerepresentación, y el valor del índice "D" disminuye marginalmente.

La proporcionalidad en 1998

La primera parte del cuadro 14 se refiere a la asignación realizada en 1998 por el Cees y ratificada por el Tees. Se observa que en la elección de diputados por mayoría relativa, el Pri resultó notoriamente sobrerepresentado; los demás partidos quedaron sobrerepresentados en diversa medida (véase fila 3 del cuadro). Por el contrario, en la asignación de diputados de representación proporcional el Pri quedó fuertemente subrepresentado, y el Pan y el PRD sobrerepresentados (véase fila 5). Ahora bien, cuando se considera la integración total del Congreso, se logra un equilibrio: el Pri sigue sobrerepresentado, pero en pequeña medida; el Pan se encuentra virtualmente equilibrado, y el PRD tiene una subrepresentación pequeña (fila 7). En todos los casos, el Pt y el Pvem quedaron subrepresentados, al no ganar diputaciones de mayoría relativa ni alcanzar el porcentaje mínimo del 2%. En cuanto al índice "D", que asciende a valores muy elevados cuando se considera cada uno de los dos principios de elección por separado, baja a 6.27 cuando se considera la integración total del Congreso (compárense filas 3, 5 y 7); esto significa que sólo 6.27% de los votantes no quedaron representados por el partido por el cual votaron; en un sistema mixto como el mexicano/sinaloense, esto puede considerarse aceptable, pero no óptimo.

La segunda parte del cuadro 14 hace referencia a la asignación efectuada por el Tepjf. Se encuentra que cuando se consideran exclusivamente los diputados de representación proporcional, disminuyen la subrepresentación del Pri y la sobrerepresentación del Pan y del PRD, respecto de la asignación efectuada por el Cees y el Tees; consecuentemente, el índice "D" también disminuye (compárense filas 9 y 3). Sin embargo, cuando se considera la integración total del Congreso resultante de la asignación del Tepjf, aumentan la sobrerepresentación del Pri y la subrepresentación del Pan y el PRD, en comparación con la asignación del Cees y el Tees; por lo tanto, el índice "D" crece a 13.14, más que duplicando el porcentaje de votantes que no quedaron representados por el partido por

el cual sufragaron (compárense filas 11 y 7). Este efecto se debe a que, como se recordará, el TEPJF asignó tres diputados de representación proporcional adicionales al PRI, restándoselos al PAN y al PRD; no se discute aquí la innegable legalidad de esta resolución, pero sí se señalan sus efectos distorsionadores de la proporcionalidad.

La proporcionalidad en 2001

El cuadro 15 se refiere a la asignación que en 2001 hizo el Cees, ratificada por el TEEES y el TEPJF. Se advierte que en la elección de diputados de mayoría relativa el PRI resultó sobrerepresentado, y los demás partidos subrepresentados (véase fila 3 del cuadro). En cambio, en la asignación de diputados de representación proporcional el PRI quedó fuertemente subrepresentado, y los cuatro partidos que sobrepasaron el 2% de los votos quedaron sobrerepresentados (véase fila 5). Finalmente, cuando se considera la integración total del Congreso por ambos principios, la sobrerepresentación del PRI se reduce notoriamente, el PAN y el PT se encuentran cercanos al equilibrio, y el PRD tiene una subrepresentación moderada (fila 7). En cuanto al índice "D", que asciende a valores muy elevados cuando se consideran los dos principios de elección por separado, baja a un valor aceptable pero no óptimo de 6.96 cuando se considera la integración total del Congreso.

Evaluación de la Ley Electoral sinaloense en materia de proporcionalidad

Cabe preguntarse: ¿por qué cuando se considera la integración total del Congreso la desviación de la proporcionalidad medida por el índice "D" fue de 13.14 en 1998 (según la resolución del TEPJF), o sea casi el doble que en 2001, cuando fue de 6.96? A juicio de los autores, la respuesta se encuentra en la propia Ley sinaloense.

Cuadro 15

2001: Desviación de la proporcionalidad según las asignaciones coincidentes
del CES, el TES y el TEPJF

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONV	ESN	PAS	PES	API	Sumas	"D"
1) % VOTOS	29.22	47.54	11.01	6.27	0.77	0.65	0.45	1.13	2.88	0.07	99.99	-
2) % DIR. MR	12.50	83.33	0.00	4.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	-
3) 2 - 1	-16.72	35.79	-11.01	-2.10	-0.77	-0.65	-0.45	-1.13	-2.88	-0.07	71.57	35.78
4) % DIR. RP	56.25	6.25	18.75	12.50	0.00	0.00	0.00	0.00	6.25	0.00	100.00	-
5) 4 - 1	27.03	-41.29	7.74	6.23	-0.77	-0.65	-0.45	-1.13	3.37	-0.07	88.73	44.36
6.) % DIR. TOTALES	30.00	52.50	7..50	7.50	0.00	0.00	0.00	0.00	2.50	0.00	100.00	-
7) 6 - 2	0.78	4.96	-3.51	1.23	-0.77	-0.65	-0.45	-1.13	-0.38	-0.07	13.93	6.96

Fuente: elaboración propia.

loense. Por un lado, ésta no busca la proporcionalidad pura, como sí lo hace la legislación federal y algunas de las estatales. Por otro, la Ley sinaloense contiene varios elementos distorsionadores de la proporcionalidad. El más importante de ellos es la cláusula de gobernabilidad. Otro es la distritación, y uno más es el porcentaje mínimo. Estos elementos se examinarán a continuación.

La cláusula de gobernabilidad

Las cláusulas de gobernabilidad son resortes legales que procuran producir "mayorías manufacturadas". Al decir de Douglas Rae (1971:71-74), una mayoría manufacturada se da cuando un partido recibe menos de la mitad de los votos, pero el sistema electoral le concede una mayoría absoluta de escaños en el legislativo. Aparte de su cuestionable validez desde un punto de vista democrático, en el caso de Sinaloa dicha cláusula parece haber sido concebida más para atender a los resultados electorales que se venían registrando en años pasados que para prever los diversos resultados aritméticamente posibles. Véanse al respecto los dos escenarios hipotéticos siguientes, que son ambos aritméticamente posibles (aunque es más probable el primero que el segundo):

Escenario 1: El partido X obtiene 14 diputaciones de mayoría relativa y 32% de la votación total; al calcularse su porcentaje sobre la votación efectiva (descontados los votos nulos y por candidatos no registrados, así como por partidos que no alcanzaron 5% de la votación estatal emitida), sube a algo más de 35%. Correspondiente entonces asignarle 7 diputaciones de representación proporcional según la cláusula de gobernabilidad, para que alcance un total de 21 por ambos principios, equivalentes a 52.5% de los escaños totales. En este caso, el partido X tendría 20.5% de sobre-representación.

Escenario 2: El partido X obtiene 14 diputaciones de mayoría relativa y 32% de la votación total, mientras el partido Y logra 10

diputaciones de mayoría relativa y 50% de los votos (esto sería aritméticamente posible si los votos del partido y se concentran en los municipios más poblados). Al igual que en el escenario 1, como el partido x sobrepasa el 35% de la votación efectiva, obtiene 7 diputaciones por “cláusula de gobernabilidad”, para un total de 21 diputaciones, y queda fuertemente sobrerepresentado. En cambio, al partido y, que es el que más votos obtiene, le tocaría un número variable de diputaciones de representación proporcional (dependiendo de cuántos otros partidos superan el porcentaje mínimo de 2%), pero en ningún caso podrían ser más de 9; suponiendo que se le adjudicaran todas estas 9 diputaciones, el partido y totalizaría 19, equivalentes a 47.5% de los escaños totales; o sea, quedaría subrepresentado. Paradójicamente, la cláusula de gobernabilidad debe aplicarse al segundo partido con mayor número de votos, el partido x, que con muchos menos votos que el partido y obtiene más escaños que éste.

Sin llegar a escenarios tan extremos, el hecho es que en las elecciones de 1998 y 2001 la cláusula de gobernabilidad resultó disfuncional, favoreciendo en la primera ocasión al partido con más votos (el PRI), y perjudicándolo en la segunda (otra vez el PRI), como se aprecia en el cuadro 16. En 1998, el PRI obtuvo 3 diputaciones de representación proporcional, y en 2001, con mayor votación porcentual, sólo una. Por su lado, en 1998 el PAN obtuvo 8 diputaciones de representación proporcional, y en 2001, con menor votación porcentual, alcanzó 9. Técnicamente mal diseñada, la cláusula de gobernabilidad está produciendo efectos contrarios al deseado, a punto tal que su supuesto beneficiario, el PRI, ha pedido “inaplicarla” por considerarla constitucional.

Distrítación y malapportionment

La disposición constitucional de que “cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”, por un lado favorece la representación directa de cada municipio en el Legislativo local. Por otro, introduce una distorsión al principio demo-

Cuadro 16

1998 y 2001: Comparación de porcentajes de votación y diputaciones obtenidas, por partidos políticos

Partido	1998				2001			
	% votos	Dip. MR	Dip. RP	Dip. totales	% votos	Dip. MR	Dip. RP	Dip. totales
PAN	31.87	3	8	11	29.22	3	9	12
PRI	46.85	21	3	24	47.54	20	1	21
PRD	18.70	0	5	5	11.01	0	3	3
PT	1.50	0	0	0	6.27	1	2	3
PBS	-	-	-	-	2.88	0	1	1
Otros	1.07	0	0	0	3.07	0	0	0
Totales	99.99	24	16	40	99.99	24	16	40

Fuente: elaboración propia.

Nota: porcentajes calculados sobre "votación estatal emitida".

crático "una persona, un voto". Se tiene aquí un caso evidente de lo que se ha llamado *malapportionment*, o sea, la existencia de distritos electorales con tamaños poblacionales dispares (Taagepera y Shugart, 1989:14); por lo tanto, en los municipios menos poblados (generalmente rurales) cada voto "vale más", ya que en ellos se necesitan menos sufragios para elegir un diputado, que en los municipios más poblados (de carácter más bien urbano); véase al respecto el cuadro 17.

Dado que en el México actual la población rural tiende a votar por el PRI en mayor proporción que la población urbana, podría suponerse que el *malapportionment* debería beneficiar al PRI, al facilitarle obtener triunfos de mayoría relativa en los municipios menos poblados. No obstante, el cuadro 17 muestra que no resulta beneficiado por el *malapportionment*. En efecto, en 2001 perdió a manos del PAN los distritos de Salvador Alvarado, Sinaloa de Leyva y Escuinapa, que son de índole más bien rural. Por otro lado, ganó los cuatro distritos de Culiacán, los dos de Ahome, los dos de Guasave, y uno de los dos de Mazatlán, demostrando fuerza en zonas urbanas.

Cuadro 17
Distritación y malapportionment

Municipio	Población en 2000	Número de distritos	Habitantes por diputado	Resultados 2001	
				% PRI	Diputados MR electos
Ahome	359 146	2	179 573	55.11	PRI: 2
El Fuerte	89 515	1	89 515	62.29	PRI: 1
Choix	29 355	1	29 355	59.95	PRI: 1
Guasave	277 402	2	138 701	46.66	PRI: 2
Angostura	43 827	1	43 827	48.27	PRI: 1
Salvador Alvarado	73 303	1	73 303	30.03	PAN: 1
Badiraguato	37 757	1	37 757	70.43	PRI: 1
Navolato	145 622	1	145 622	39.61	PRI: 1
Elota	49 471	1	49 471	59.49	PRI: 1
Cosalá	17 269	1	17 269	60.02	PRI: 1
San Ignacio	26 762	1	26 762	58.85	PRI: 1
Culiacán	745 537	4	186 324	48.33	PRI: 4
Mazatlán	380 509	2	154 254	26.87	PRI: 1
				PT: 1	
Sinaloa de Leyva	85 100	1	85 100	40.11	PAN: 1
Concordia	27 815	1	27 815	55.33	PRI: 1
Rosario	47 934	1	47 934	51.19	PRI: 1
Escuinapa	50 438	1	50 438	32.64	PAN: 1
Mocorito	50 082	1	50 082	64.11	PRI: 1
Todo el estado	2 536 844	24	105 702	45.90	PRI: 20 PAN: 3 PT: 1

Fuente: en cuanto a población, INEGI (2000); otros datos, CEEs (2001).

Porcentaje mínimo

Definir como “porcentaje mínimo” lo que en realidad es un rango de votación que va de 2% a 5% no es sólo una mala selección de términos. También introduce elementos de desproporcionalidad, y en algún caso podría producir resultados paradójicos. Para

ilustrar este punto, a continuación se plantean algunos escenarios hipotéticos pero aritméticamente posibles, en grado descendente de probabilidad.

Escenario 3: El partido x obtiene 2% de los votos y el partido y, 5%. Aunque y logró una votación que más que duplica la de x, ambos logran la misma representación por “porcentaje mínimo”: una diputación cada uno.

Escenario 4: El partido x obtiene 2% de los votos, y el partido y entre 5.01% y 6.66% de los votos. En este caso, x alcanza una diputación por el llamado “porcentaje mínimo”, mientras que y ninguna. Esta paradoja resulta de que a y debe aplicársele el método de valor de asignación y cociente natural; y queda en este escenario 15 diputaciones de representación proporcional por repartir, aritméticamente y requiere una votación de al menos 6.67% (100% de los votos entre 15) para acceder a una de ellas. En caso de que quedasen menos de 15 diputaciones por repartir, el umbral aritmético para alcanzar una diputación se incrementaría aún más.

Escenario 5: Nueve pequeños partidos obtienen 2% de los votos y una diputación por “porcentaje mínimo” cada uno, y otro partido x logra por “cláusula de gobernabilidad” el máximo de siete diputaciones que ésta permite. Agotadas así las 16 diputaciones de representación proporcional, los demás partidos no pueden acceder a éstas.

Escenario 6: Dieciséis pequeños partidos obtienen 2% de los votos y una diputación de representación proporcional cada uno; esto suma 32% de los votos y el total de 16 diputaciones de representación proporcional. Por lo tanto, los restantes partidos, con mayor votación, no acceden a diputaciones de representación proporcional.

No es necesario llegar a escenarios tan extremos para percatarse de que los partidos con votación intermedia resultarán per-

judicados por una legislación que con el “porcentaje mínimo” premia a los partidos pequeños, y con la “cláusula de gobernabilidad” quiere premiar al partido que obtiene más votos.

Conclusiones

Del análisis anterior se extraen varias conclusiones. La primera de ellas es que la Ley sinaloense establece un procedimiento complicado y difícil de entender para la asignación de diputaciones de representación proporcional. Prueba de ello fue el caso de 1998, en que el CES y el TES aplicaron mal la Ley, correspondiendo al TEPJF corregir la asignación practicada y ratificada por las instancias locales.

La segunda y más importante: pese a todo, la Ley cumple aceptablemente con uno de los principios del sistema electoral “mixto” vigente en Sinaloa y en todo México. La desproporcionalidad provocada por el sistema de mayoría relativa en beneficio del partido que recibe más votos es compensada por la fórmula de representación proporcional, produciendo en definitiva una integración del Congreso por ambos principios que resulta bastante, pero no óptimamente, proporcional.

La tercera es que la “cláusula de gobernabilidad” es muy cuestionable, desde un punto de vista democrático, ya que su obvia intención es producir una mayoría manufacturada. Por añadidura, desde un punto de vista técnico, en la práctica ha operado en sentido contrario a su intención, perjudicando al partido con mayor número de votos, o sea al PRI, a punto tal que este mismo —que ha sido el que la instauró— ha pedido que se la declare inconstitucional. Hernández Norzagaray (2003:153) acierta cuando afirma que “Habría que desaparecer en todo caso el llamado [sic] ‘cláusula de gobernabilidad’, que representa un riesgo mayor ya que aumenta la desproporcionalidad del sistema electoral sinaloense”.

La cuarta conclusión es que, desde un punto de vista meramente técnico, sería positiva una redistribución que igualase en lo posible el tamaño poblacional de los distritos, para hacer realidad el principio de “una persona, un voto”. Sin embargo, desde una perspectiva política, tal redistribución podría afectar al espíritu municipalista que anima a la Constitución sinaloense y ser mal recibida en los municipios menos poblados, que podrían perder sus representantes “propios” en el Congreso. Por lo tanto, la redistribución debería hacerse procurando no afectar a estos municipios.

La quinta y última conclusión es que convendría redefinir el “porcentaje mínimo” como lo que el concepto denota en sentido estricto. Esto es, como un porcentaje propiamente dicho (y no como un rango), y utilizarlo como umbral para tener derecho a diputaciones de representación proporcional, y no como elemento para obtenerlas automáticamente. Por cierto, esto afectaría a los partidos más pequeños, que para obtener diputaciones de representación proporcional deberían no sólo sobrepasar el porcentaje mínimo legal, sino también alcanzar el porcentaje aritmético que en cada caso resulte.

Las anteriores conclusiones pueden ser entendidas como propuestas para clarificar y simplificar la compleja fórmula para la asignación de diputaciones de representación proporcional en Sinaloa. Su eventual adopción produciría mayor proporcionalidad, eliminaría una fuente de litigio, como ha sido la “cláusula de gobernabilidad”, y haría más entendible y previsible la representación proporcional ante los ojos de ciudadanos, candidatos, partidos e incluso autoridades electorales.

Recibido en diciembre de 2003
Revisado en febrero de 2004

Bibliografía

Becerra Chávez, Pablo Javier (2002), “Los sistemas electorales locales en México: una perspectiva comparada”, ponencia pre-

sentada en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Toluca.

CEES (2001), "Acuerdo para la calificación de la elección y asignación de diputados por el principio de representación proporcional, así como para la entrega de las constancias respectivas, conforme a los resultados de la votación efectuada el 11 de noviembre de 2001", anexo 25, sesión especial celebrada el 18 de noviembre. Disponible: www.cee-sinaloa.org

Constitución Política del Estado de Sinaloa (2001), en Legislación Electoral 2001, Culiacán, Gobierno del Estado de Sinaloa.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2002), México, Gómez Gómez Hnos. Editores.

Emmerich, Gustavo Ernesto y Luis Eduardo Medina (2004), "Los problemas de la representación proporcional: el caso de Guerrero", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, no. 110, mayo-agosto, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Hernández Norzagaray, Ernesto (2003), "El sistema electoral sinaloense: diseño y rendimiento institucional (1995-2001)", Revista Mexicana de Estudios Electorales, no. 1, enero-junio.

INEGI (2000), XII Censo General de Población y Vivienda, Aguascalientes, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa (2001), en Legislación Electoral 2001, Culiacán, Gobierno del Estado de Sinaloa.

Nohlen, Dieter (1995), Sistemas electorales y partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica.

Rae, Douglas (1971), The Political Consequences of Electoral Laws, New Haven, Yale University Press.

Sartori, Giovanni (1986), "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?", en Bernard Grofman y Arend Lijphart, *Electoral Laws and their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press.

SCJN (2000), *Principio de proporcionalidad en materia electoral*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Taagepera, Rein y Matthew Soberg Shugart (1989), *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven y Londres, Yale University Press.

TEPJF (1998), "Expediente SUP-JRC-172/98", disponible en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

_____(2001), "Expediente SUP-JRC-311/2001", disponible en el Archivo Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

Voz y Voto (1998), no. 70, diciembre, México.