

LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD EN UN SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVO

Felipe de Jesús DOMÍNGUEZ MUÑOZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Democracia*. III. *Elementos esenciales de la democracia*. IV. *Clasificación de la democracia*. V. *Tendencias actuales de los regímenes electorales*. VI. *Sistemas electorales*. VII. *Sistemas de partidos*. VIII. *La cláusula de gobernabilidad en un sistema de partidos competitivos*.

I. INTRODUCCIÓN

Toda transición hacia la democracia es incierta, pero además confusa. Incierta, porque nadie puede garantizar el éxito del proceso: se sabe cómo y por qué se inicia, no cómo terminar. Confusa, porque no todos los actores involucrados tienen la misma interpretación de los acontecimientos: ¿qué tipo de régimen? y ¿cómo lograrlo? son las dos preguntas básicas que admiten más de una respuesta. Tal como ha sido presentado por el propio gobierno de la República, el proyecto de reforma del Estado tiene una dimensión económica y otra política. El Tratado de Libre Comercio ha sido el punto terminal de la reforma económica; sus antecedentes están en la privatización de empresas paraestatales. La continuidad de la política económica está fuera de duda. Aun aquellos que definen el proyecto como neoliberal, reconocen que los objetivos han sido trazados con determinada precisión y que posiblemente los medios empleados sean coherentes con los fines que se persiguen. Con la reforma política sucede lo contrario: no es fácil precisar un punto terminal; los datos son contradictorios: de un lado, se pueden registrar avances en el pluralismo y en la alternancia en el poder; pero, del otro, persisten las viejas prácticas y se introducen nuevos métodos para alterar los resultados electorales. Los progresos en el pluralismo y la heterogeneidad política se acompañan de

* Ex académico de la Universidad Latinoamericana.

altas tasas de abstención y, en muchos casos de la vuelta al predominio de un solo partido político.

La oposición ha ampliado su participación y vivimos un mayor pluralismo político. Sin embargo, esta liberalización progresiva fue acotada por un principio elemental: la reforma debía abrir espacios a la oposición, pero sin poner en cuestión la hegemonía del partido oficial. Jesús Reyes Heróles no contempló la posibilidad de la alternancia del poder como el punto final de la reforma que auspició en 1976. Su objetivo fue abrir espacios a la oposición y a la representación de las minorías, pero sin modificar el sistema de partido prácticamente único.

Es por esa razón que en el presente ensayo pretendo dar a conocer la problemática que se suscitó en las elecciones de 1995 en Michoacán para renovar el Congreso del Estado al aplicar el punto 3, inciso c) del artículo 70 del Código Electoral michoacano, que es la denominada cláusula de gobernabilidad y su aplicación en la práctica jurídica.

II. DEMOCRACIA

Uno de los problemas más debatidos y complejos que la teoría política aborda y que constituye un serio motivo de preocupación de los cultivadores de todas las disciplinas que estudian el fenómeno político, es el relativo al concepto de la democracia.

La democracia como idea implica el autogobierno del pueblo, que es el sujeto existencial en todos los órdenes de la vida del Estado; concibe al hombre y a la sociedad dentro de un supuesto racional que lo hace convivir en un orden voluntariamente establecido y cuya esencia radica en las amplias dimensiones de la libertad e igualdad, rechazando cualquier forma de dominación, de injusticia y de gobierno arbitrario.

La democracia es también una forma de vida afianzada por la comprensión, cooperación y solidaridad de todos los hombres que pretenden realizar su destino dentro de esta forma política de ser. Es la creencia que tiene un pueblo de que es la mejor manera de conducir su convivencia y progresar en la paz y armonía que garantiza. Así pues, la ideología que sustenta a la democracia es un régimen político, en el que a través de diferentes caminos ha llegado a una concepción bipolar, que se nutre de la corriente del liberalismo, por una parte y del socialismo por la otra. Estas dos ideologías han dado lugar a una doble concepción de la democracia en nuestros días, que se encuentra representada por los países oc-

cidentales y por los llamados países socialistas dentro de los cuales presenta diversos matices.

Finalmente, la democracia resulta ser en el mundo contemporáneo, un principio que legitima el poder dentro de cualquier tipo de gobierno, ya que parece ser una tendencia de los hombres que llegan a los puestos dirigentes de un Estado, proclamar inmediatamente la forma democrática para conquistar simpatías y apoyos para su persona, porque consideran que es la que más arraigada está en la conciencia de todos los pueblos.

III. ELEMENTOS ESENCIALES DE LA DEMOCRACIA

Los hombres pretenden realizar un destino común, fundándolo en una idea integral de mejoramiento, mediante la cooperación de todos.

La democracia, como forma de vida, implica la noción existencial de una representación colectiva que deposita su fe en la capacidad del hombre para discernir de la problemática política, se asienta en valores de la comunidad de los que es típicamente representativo el hombre común.

El hombre como *zoon politikon* que es, convive entre sí en forma espontánea y libre, porque su naturaleza lo impulsa a vivir en sociedad. La democracia resulta ser entonces la expresión de una vida en común, producto de una decisión consciente por los altos valores que representa, la cual se deriva de la convicción de que es un elemento esencial para esa convivencia, sobre todo por lo que hace a las ideas de libertad e igualdad, que por sí mismas presuponen ciertas limitaciones en el hombre, surgidas de los instintos antagónicos que encuentra al organizarse, pero que supera con base en la confianza en los miembros de su comunidad.

La democracia puede ser vista también como una forma de gobierno, es decir, como una estructura sistematizada que es creada por el orden jurídico fundamental de un país, como es la Constitución. Dentro de esta estructura normativa existe una combinación de elementos, que hacen que un determinado sistema de gobierno sea considerado como democrático.

La convivencia espontánea y libre que conduce al hombre a vivir en sociedad, implica la formulación de un conjunto de reglas y disposiciones que tienden a regular el comportamiento colectivo, lo que se traduce en la elaboración de un orden jurídico. Es, mediante este orden, como el hombre garantiza su libertad y su seguridad, haciendo posible su convivencia organizada. Esta organización, cuando es democrática, supone que ese orden está nutrido por los principios de igualdad, libertad y solidaridad.

Elementos esenciales, cuya importancia hoy en día es fundamental para que un pueblo acceda a la vida democrática. Por lo que la participación y el consentimiento presuponen, desde luego, la existencia de la actitud vigilante y crítica por parte del pueblo, quien interesado en el manejo de la cosa pública que realizan los gobernantes se adhiere a sus actos, sólo cuando considera que son el reflejo de su querer nacional. En la medida en que los gobernantes se procuran apoyo y el consentimiento de los gobernados, justifican su derecho a mandar y se acercan más al ideal de la democracia, legitimando de esta manera el poder político que ejercen.

De lo anterior se deduce que la participación y consentimiento deben ser garantizados por los más idóneos procedimientos, que sean capaces de encauzar las inquietudes y actividades políticas del pueblo en la integración de los órganos del Estado y en la aprobación o rechazo de leyes o decisiones administrativas. Esto se logra a través del proceso electoral en el que los ciudadanos participan en la moderna democracia, por medio de los partidos políticos; y por medio de sistemas electorales que garanticen el sufragio popular.

Sin embargo, los estudiosos deben tener en cuenta otros elementos válidos. Y aquí también difieren las teorías y las escuelas según el número de elementos y la clase de éstos. Eckstein, observa de manera atinada que, tradicionalmente los elementos por considerar eran tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pero además, deben ser considerados: la constitución de los gobiernos, los grupos políticos y la estratificación social.

El panorama general expuesto debe ayudar a comprender lo difícil que es la clasificación de los sistemas políticos y a tener siempre presente que para determinar el alcance de la democracia, si se considera como sistema de vida, es necesario observar dentro de qué esquema, con cuáles elementos y sobre qué consideraciones está planteada. La democracia viene a constituir entonces el paradigma que tantos hombres de ideologías distintas han encontrado para lograr el poder de equilibrio; para unos, es la dictadura del proletariado o la reivindicación de éste al constituirse en la clase dominante; para otros, es la forma de gobierno que rige los destinos nacionales en la sociedad de consumo o sociedad actual.

La soberanía del pueblo es, en sí, la meta de todos aquellos estudiosos de las relaciones del poder, ya sea éste económico, político y su perfeccionamiento, como diría el Benemérito de las Américas, Benito Juárez, sería el reto futuro de las naciones.

Es necesario dejar en claro que cuando se considera a una democracia en cuanto a la definición etimológica del concepto, la insuficiencia es de la definición y no de la realidad. Al afirmar lo anterior no se quiere decir que el significado literal no tenga importancia, pues si bien no puede agotar el discurso sobre la democracia, es cierto que lo abre y lo introduce. Al afirmar que “el poder es del pueblo” se establece una concepción sobre las fuentes y sobre la legitimidad del poder. Para este efecto, democracia quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, sólo si emana de la voluntad popular, lo cual significa, en concreto, si es y en que medida libremente consentido. Como teoría sobre las fuentes y sobre la titularidad legitimadora del poder, la palabra “democracia” indica cuál es el sentido y la esencia de lo que se pretende y se espera de los ordenamientos democráticos. Se dice democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “respondan” a los gobernados.

Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.

IV. CLASIFICACIÓN DE LA DEMOCRACIA

Así pues, la democracia puede ser clasificada atendiendo a los diversos criterios y puntos de vista del que parten los múltiples autores y que se resumen en tres:

I. Por su realización histórica en: a) antigua, b) moderna, y c) contemporánea.

II. Por la forma de participación del pueblo en: a) directa, b) indirecta o representativa, y c) semidirecta.

III. Atendiendo a su concepción ideológica en: a) democracia gobernada, y b) democracia gobernante.

Considerando lo anterior, y en virtud, de que a mi modo de ver, la segunda clasificación de democracia se ajusta a las necesidades de nuestros tiempos, me dedicaré a su estudio;

1. *Democracia por la participación del pueblo*

a) *Democracia directa*. Está basada en el principio del autogobierno en la que las funciones gubernativas son ejercidas por todos los ciudadanos. Esta democracia fue propia de las democracias antiguas, pues como se sabe, en Atenas el pueblo se reunía en asambleas generales en la colina Pnyx, tomaba decisiones políticas trascendentales, constituyendo una especie de “parlamento abierto”. Esta forma de participación popular, sólo puede realizarse en Estados reducidos, tanto por su población como su territorio, pues en los modernos Estados presenta serias imposibilidades materiales para su operación.

Actualmente, sólo subsiste la democracia directa en la organización de algunos cantones suizos, como Glaris, Nidwalden y Okwalden cuya escasa población que va de los 15,000 a los 45,000 habitantes, permite que los electores se puedan reunir frecuentemente para escoger a sus gobernantes, sometiendo a discusión las conveniencias o inconveniencias de promulgar nuevas leyes o reformar las existentes.

b) *Democracia indirecta*. Como su nombre lo indica es aquella en que la actividad política del pueblo no se desarrolla directamente, sino a través de sus representantes. Surgió como resultado de la amplia extensión territorial e incremento de la población que junto con el crecimiento de la burocracia y las funciones que tenía que desarrollar hicieron cada vez más difícil y compleja la actividad estatal. Este tipo de democracia está basada en el principio de la soberanía nacional, la separación de poderes y la teoría de la representación del derecho privado, es decir, del mandato civil, no obstante, que este último difiere considerablemente del concepto de representación política del derecho público.

Maurice Duverger define a la “democracia representativa” como “el sistema político en que los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados de esta forma como sus representantes”, agregando que este tipo de representación política es propio de las instituciones occidentales, no obstante que en la práctica hay algunos regímenes liberales que permiten cierta participación directa de los ciudadanos a través de las formas de la llamada democracia semidirecta.

Esta forma de democracia indirecta o representativa, es de especial interés por estar íntimamente vinculada al tema central del presente, por lo que constituye el supuesto necesario para la existencia del derecho

electoral, y en consecuencia un sistema electoral que garantice certeza y seguridad en los ciudadanos al emitir el sufragio.

Es dable señalar, que sólo a través de las elecciones, los ciudadanos pueden designar a sus representantes para que ejerzan las funciones legislativas y gubernativas para un periodo determinado. En virtud de lo anterior se ha dicho que actualmente la aplicación práctica de este régimen de gobierno importa tres grandes principios: un principio orgánico, de estructura interna, que es la separación de poderes; un principio dinámico, que es la existencia de partidos políticos; un principio de integración de las autoridades públicas, que es el sufragio.

c) *Democracia semidirecta*. Consiste en la combinación que hace de la directa y la representativa para hacer posible la intervención del pueblo en el proceso por medio del cual se elaboran las decisiones del poder estatal. Esta forma de participación popular, en estos momentos pretende recobrar mucha importancia en la vida política contemporánea, porque expresa con mayor precisión los principios esenciales de la democracia. Ya que el pueblo tiene el derecho de intervenir en la actividad legislativa, gubernativa constitucional, pues lo mismo pueden participar en la formulación o reforma de una ley, en la toma de importantes decisiones administrativas, que en la modificación o reforma de los principios jurídicos fundamentales.

Estas formas de democracia semidirecta dan lugar a diferentes instituciones: el referéndum, la iniciativa popular, el plebiscito, revocación popular y la apelación de sentencias.

Referéndum. Tiene su origen en Suiza, puede ser definida como “el derecho del pueblo a intervenir directamente en la formulación y sanción de las leyes o en algunas etapas de su formulación y sanción, tanto en el orden constitucional y legislativo como en el administrativo”. Consiste en el procedimiento de consulta que se hace a los miembros del cuerpo electoral, para que a través del sufragio, manifiesten su conformidad o inconformidad a los actos legislativos, objeto de la consulta.

Iniciativa popular. Consiste en el derecho de una parte del cuerpo electoral a presentar un proyecto de ley para su necesario tratamiento por las asambleas legislativas, o bien, a exigir la consulta popular sobre cuestiones legislativas determinadas. De esta definición se desprenden dos tipos de iniciativa popular.

Plebiscito. Es una forma de democracia semidirecta, es también un derecho del cuerpo electoral para participar, en la “ratificación y aprobación de un acto esencialmente político, de naturaleza constitucional o gubernamental”. En virtud de experiencias históricas del empleo del plebiscito, algunos autores lo ven con escepticismo pues se ha utilizado frecuentemente para la reafirmación del poder político de gobernantes, como Napoleón Bonaparte, utilizando medios de coerción para el pueblo, cometiendo fraudes a niveles regionales y alterando los registros abiertos. También Adolfo Hitler y Benito Mussolini, siguiendo estos ejemplos, a través de él obtuvieron la ratificación popular a sus gobiernos totalitarios.

Revocación popular. Esta institución originada en Inglaterra consiste en el derecho que asiste al cuerpo electoral, para solicitar la destitución o separación de sus cargos de los funcionarios, que habiendo sido electos por el mismo cuerpo, han dejado de cumplir con sus mandatos o han perdido la confianza que en ellos se había depositado.

Apelación de sentencias. Se denomina así, al derecho que tiene el cuerpo electoral de participar en el control de la constitucionalidad de las leyes. Surgió como variante del *recall*, aunque ha sido poco utilizado en Estados Unidos, es interesante como medio de control popular para vigilar que las leyes no contradigan el espíritu de la Constitución.

V. TENDENCIAS ACTUALES DE LOS REGÍMENES ELECTORALES

Existe un consenso general en la ciencia política en el sentido de que los sistemas electorales ejercen una influencia decisiva sobre los sistemas de partidos políticos, toda vez que admite que ésta no es monocausal ni unívoca. En lo que se refiere a la relación que existe entre los regímenes electorales y las formas de representación, sin embargo, el debate se renueva cada vez con más fuerza. Los términos del debate encuentran, de un lado, a los defensores de un “sistema justo” mientras que, del otro, aparecen los partidarios de un gobierno eficaz, es decir, fuerte y estable. El primer caso se refiere al principio de representación proporcional; el segundo, repudia las coaliciones coyunturales de las fuerzas y organizaciones políticas en nombre de un gobierno de las mayorías (relativas o absolutas). Entre estos dos grandes bloques se encuentran los defensores de los sistemas comúnmente llamados mixtos.

Los sistemas electorales constituyen el elemento esencial que permite encuadrar la actividad de los partidos políticos. Ahora bien, en realidad

es verdaderamente excepcional encontrar regímenes electorales únicos o “puros” pues, por ejemplo, casi todos contienen una “cláusula de eliminación” de los partidos que no alcanzan un determinado porcentaje de votos. De cualquier forma, hasta ahora ninguno de los dos grandes referentes ha logrado la aprobación general. En la práctica asistimos a mezclas de unos y otros que, combinados con la estructura institucional y con la cultura política de la sociedad en que se aplica, conducen a, o tienden hacia un tipo de sistema de representación. Debemos dejar asentado que, por un lado, la estructura electoral o el régimen electoral no es el único elemento definitorio de un sistema democrático. El sistema de representación tampoco es la única vía de participación ciudadana. Por otro lado, como es bien sabido, la reforma política no se agota en la sola reforma de las leyes electorales.

Pero en nuestra época no puede haber vida democrática sin un sistema de representación ciudadana fundado en las libertades políticas y organizado en reglas claras, sinceras y equitativas, a las cuales se sometan gobernantes y gobernados sin excepción. Es decir, una condición indispensable de la democracia es la presencia de un sistema controlado por un poder neutro e independiente.

Si bien, no se puede trazar una línea directa entre sistema electoral y forma de vida política, sí se puede afirmar que cada régimen electoral tiende, ya sea a un sistema de partidos determinado, a una forma de gobierno más o menos específica (fuerte o frágil) en sistema parlamentario o bien a privilegiar el principio de “justicia de la representación” frente al de eficacia en el gobierno. Los efectos de las fórmulas y de los sistemas electorales no pueden ser los mismos en un régimen parlamentario que en un régimen presidencial o semipresidencial: una lógica institucional y política diferente conduce necesariamente a resultados diferentes.

VI. SISTEMAS ELECTORALES

Son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada votante en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como fin establecer con claridad él o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

El sistema electoral recibe votos y arroja órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido se dice que es el menos peor de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre.

1. *Funciones de los sistemas electorales*

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación.

En los medios académicos y políticos, europeo y norteamericano, se ha desarrollado una larga e intensa polémica acerca de las posibles consecuencias políticas de las leyes electorales.

En virtud de ello, se conocen las fórmulas electorales como protagonistas centrales del proceso de transformación de votos en curules.

2. *Tipos básicos de sistemas electorales*

En virtud de lo anterior, analizaré las tendencias actuales en los sistemas electorales a partir de los siguientes casos:

a) *El sistema de mayoría simple*, también conocido como el *first past the post system*, es el más viejo y sencillo de cuantos existen. Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país para elegir a un solo representante popular, por mayoría en cada una de ellas. Cada elector tiene un voto y el candidato que obtiene mayor número de votos gana, incluso si no alcanza la mayoría absoluta. Es el llamado sistema de mayoría relativa. Una segunda variante es el sistema de mayoría absoluta, que pretende asegurar que el triunfador en las urnas tenga en realidad el apoyo de la mayoría de los votantes, esto se da cuando alguno de los candidatos ha alcanzado al menos el 50% más uno de los votos. Por lo regular, el sistema de mayoría absoluta está asociado con más de una vuelta de votación y con limitaciones para el número de opciones que se pueden presentar en la segunda vuelta.

Gran Bretaña es el caso típico de un sistema de mayoría simple. Esto implica que en cada distrito obtiene el triunfo el candidato que ha recibido la más alta votación.

Francia, en cambio, es el mejor ejemplo de un sistema de mayoría absoluta. Su presidente resulta electo sólo si alguno de los candidatos obtiene más del 50% de los sufragios emitidos en la llamada primera vuelta. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos en esa vuelta, se realiza una segunda ronda en la que compiten los dos candidatos que alcanzaron mayor votación en la primera oportunidad. Así, en la segunda vuelta uno de los dos candidatos necesariamente alcanza la mayoría absoluta de los votos emitidos.

b) *El sistema de representación proporcional* ha sido el contrincante tradicional de los sistemas de mayoría. La representación proporcional intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral. El término representación proporcional es usado de manera genérica y se aplica a todos los sistemas que buscan igualar el porcentaje de votos que alcanza cada partido con el de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. Tradicionalmente se aplica en demarcaciones o circunscripciones plurinominales (regiones en que se divide un país para la elección de representantes populares por representación proporcional) en las que participan los partidos mediante listados de candidatos que los electores votan en bloque. Sus defensores aseguran que se trata de la forma más equitativa de representación, pues al asignar a cada partido las curules correspondientes a la votación obtenida, atenúa los efectos de sobre y subrepresentación que, sin embargo, no desaparecen del todo.

Los críticos del sistema proporcional argumentan que, si bien los órganos de representación electos por ese medio pueden ser un fiel reflejo del estado de las opiniones de la ciudadanía en un momento determinado, no tienen un mandato específico para normar su acción legislativa y/o gubernativa. Para gobernar y legislar, afirman, se requiere de un mandato claro, basado en las ideas predominantes de la sociedad, no en el resultado de una especie de encuesta de opiniones múltiples y desorganizadas.

Existe otra objeción a los sistemas de representación proporcional, que desde mi punto de vista muy particular, es la más importante: el orden en las listas de candidatos es establecido básicamente por los dirigentes de los partidos políticos. Así, el ciudadano pierde en realidad el derecho de elegir a su propio representante; su adhesión es a un partido, a un programa, más que a un candidato determinado.

En consecuencia, censuran que los sistemas de representación proporcional rompan el vínculo entre representado y representante, asegurando el cambio por los sistemas de mayoría en cualquiera de sus dos versiones.

Y es precisamente aquí donde, el sistema de representación proporcional, puede traer como consecuencia una severa crisis política, en los partidos políticos, llamados minoritarios, que por su propia naturaleza en algunas ocasiones no alcanzan a obtener el porcentaje de la votación nacional para participar en la distribución de curules en el Congreso de la Unión (México).

Así las cosas, tenemos que hasta hace poco el mejor ejemplo de un sistema de representación proporcional era sin duda alguna, Italia. Sus 630 diputados eran elegidos en 31 circunscripciones plurinominales. En la actualidad, Italia ha cambiado a un sistema mixto.

Actualmente, España es el país más poblado de Europa que aplica el sistema electoral de representación proporcional. Esa nación se divide en 50 provincias que sirven como circunscripciones plurinominales para la elección de los 350 miembros del Congreso de los Diputados. Los partidos participan en la distribución de curules con listas que se denominan bloqueadas, ya que los propios partidos establecen el orden en el que se asignarán las diputaciones. Así, los que ocupan los primeros lugares de las listas regionales tienen la mayor probabilidad de ocupar las curules. Para participar en la distribución, sin embargo, los partidos están obligados a obtener más del 3% de la votación nacional. Ese mínimo de votación es denominado, técnicamente, el umbral de los sistemas de representación proporcional.

El método de distribución de las curules en España se conoce como ley D'Hondt y es de uso muy extendido en los sistemas de representación proporcional. Es un procedimiento que funciona a partir de divisiones sistemáticas de la votación obtenida por los diversos partidos, con objeto de conformar una tabla distribuidora. Una vez construida esa tabla, las curules se asignan a los números más elevados, con lo que se determina cuántas curules le corresponde a cada partido. Como por ejemplo:

Supongamos que en una determinada circunscripción se distribuyen cinco curules de representación proporcional y que los cuatro partidos que tienen derecho a participar en la distribución obtuvieron los siguientes resultados:

LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

185

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>
A	75,000
B	48,000
C	34,000
D	28,000

La ley D'Hondt establece que la votación obtenida por cada partido se debe dividir, a partir de la unidad, por números enteros sucesivos hasta cubrir el número de curules que se van a distribuir, en este caso cinco. Los resultados de esta operación se muestran en la siguiente tabla. Inmediatamente, se asigna la primera de las cinco curules al número más elevado de la tabla, esto es, al 75,000. La segunda curul corresponde al segundo número más elevado: 48,000; la tercera al tercer número, o sea al 37,500; la cuarta al cuarto número: 34,000 y, finalmente, la quinta curul al quinto número más grande, esto es, al 28,000.

De modo que la distribución de curules por partidos resulta de la siguiente manera: el partido A queda con dos curules y los partidos B, C y D, con una.

NÚMERO DE VOTOS POR PARTIDO, DIVIDIDO ENTRE EL NÚMERO DE CURULES

<i>Partido</i>	Votacion dividida entre				
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
A	75,000	37,500	25,000	18,750	15,000
B	48,000	24,000	16,000	12,000	9,600
C	34,000	17,000	11,333	8,500	6,800
D	28,000	14,000	9,333	7,000	5,600

En algunos países latinoamericanos se utiliza el método D'Hondt para la asignación de curules de representación proporcional. Como por ejemplo en Argentina, Guatemala, República Dominicana y Venezuela.

En el caso particular de Venezuela una parte de su Poder Legislativo también es elegido a partir del método D'Hondt. En este caso, 199 miembros de la Cámara de Diputados se eligen en 22 estados y en el Distrito

Federal, los cuales se constituyen como circunscripciones plurinominales, por listas bloqueadas y el método D'Hondt. Dos diputados se eligen por mayoría relativa en sendos territorios federales.

Esta última modalidad nos conduce directamente al conjunto de sistemas conocidos como mixtos, que a continuación analizaré.

c) *El sistema mixto*. El sistema de lista adicional es una de las variantes de los llamados sistemas mixtos. Por lo regular se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tiene además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

Los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional. El sistema mixto mexicano, que estuvo vigente entre 1978 y 1986, regido por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), es un buen ejemplo de lista adicional. Según ese ordenamiento legal, la República mexicana se dividía en 300 distritos uninominales, por lo que, en consecuencia, se elegían 300 diputados de mayoría relativa. Además, a partir de un número determinado de circunscripciones plurinominales se elegían 100 diputados de representación proporcional. Estos últimos estaban reservados para los partidos minoritarios que hubieran alcanzado más del 1.5% del total de la votación nacional.

El método de distribución de las diputaciones plurinominales era distinto al de la ley D'Hondt. Correspondía a los llamados métodos de cociente.

Por lo anterior, ejemplifiquemos el método de cociente que se utiliza en México.

Supongamos de nueva cuenta que en una determinada circunscripción se distribuyen cinco curules de representación proporcional. Tomemos los resultados antes utilizados:

LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

187

NÚMERO DE VOTOS POR PARTIDO

<i>Partido</i>	<i>Votos</i>
A	75,000
B	48,000
C	34,000
D	28,000

Al sumar los votos obtenidos por los partidos que participan en la distribución de las curules se obtiene la votación efectiva: 185,000. El método de cociente natural divide la votación efectiva entre el número de escaños a repartir, es decir: 185,000 entre 5. El cociente natural sería, entonces, de 37,000. Tal cociente se compara con la votación obtenida por cada partido y se asignan las diputaciones en función del número entero que resulta de dividir la votación obtenida entre el cociente. Además, se descuenta de la votación de cada partido los votos que se han usado para la asignación de curules, con el objeto de calcular la votación que aún resta, en virtud de que después de asignadas las curules por cociente quedan curules por distribuir, éstas se asignan a los restos de votación mayores.

CURULES OBTENIDAS POR EL MÉTODO DE COCIENTE NATURAL

<i>Partido</i>	<i>Votos por C.N.</i>	<i>Curules votación</i>	<i>Resto de por resto</i>	<i>Curules</i>
A	75,000	2	1,000	0
B	48,000	1	11,000	0
C	34,000	0	34,000	1
D	28,000	0	28,000	1

La distribución de curules por partidos, en consecuencia, resulta de la siguiente manera: el partido A queda con dos curules y los partidos B, C y D, con una.

VII. SISTEMAS DE PARTIDOS

Los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental. La relativa juventud de los sistemas de par-

tidos como objeto de estudio de la ciencia política está vinculada con la también relativa juventud de los propios partidos políticos. Éstos surgieron en sus formas incipientes durante la segunda mitad del siglo XIX, y no fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando los partidos se consolidaron como instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, y de conformación de la representación política ciudadana.

1. *Tipos de sistemas de partidos*

a) *Partido hegemónico*: No tiene el monopolio total del poder, pero no se encuentra en riesgo el poder total del partido hegemónico, porque los demás partidos no tienen la suficiente fuerza para preocupar al hegemónico.

b) *Partido predominante*: La concentración del poder es menos, que el del hegemónico. El partido puede perder el poder, sin embargo, no existe la alternancia en el poder. Aquí sí hay riesgo de perder el poder.

c) *Partidos bipartidistas*: Concentración equilibrada del poder con alternancia en el mismo.

d) *Partidos de pluralismo moderado*: Existe fragmentación baja, es decir, es un sistema en donde siempre hay alternancia en el poder entre tres o cinco partidos, los cuales disputan el poder por ciclos políticos.

e) *Partidos de pluralismo polarizado*: Es la polarización con alta segmentación, existen entre cinco o siete partidos, en donde no hay partido que sea el eje con los demás. Todos tienen posibilidad de llegar al poder.

f) *Atomización*: Es la dispersión. Decenas de partidos, en donde es extremadamente difícil la concentración del poder.

Así pues, para Giovanni Sartori, no es trascendente el número de partidos que existan en un sistema, sino el papel que juegan los partidos en la conformación del poder.

En definitiva, sistemas de partidos y sistema electoral son dos realidades indisolublemente ligadas, a veces incluso difíciles de separar mediante el análisis: la exactitud mayor o menor de la representación política, por ejemplo, depende del sistema electoral y del sistema de partidos, considerados como elementos de un mismo complejo, raramente aislables uno del otro.

Se puede esquematizar, según Duverger, la influencia general del modo de escrutinio en las tres fórmulas siguientes:

1. Sistema de representación proporcional, tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos, independientes y estables.

2. Sistema mayoritario a dos vueltas, tiende a un sistema de partidos múltiples, flexibles, dependientes y relativamente estables.

3. Sistema mayoritario de una sola vuelta, tiende a un sistema de partido dualista, con alternativas de los grandes partidos independientes.

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.

VIII. LA CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD EN UN SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVOS

En las elecciones ordinarias del estado de Michoacán, del 12 de noviembre de 1995, para la renovación del Congreso del estado, se dieron hechos que encuadran perfectamente en los supuestos contemplados en los puntos 2 y 3 del inciso c) del artículo 70 del Código Electoral del estado, los cuales a la letra dicen:

Si ningún partido obtiene por lo menos el 37% de la votación estatal emitida, a todos los partidos políticos que cumplan con lo dispuesto en estas bases, le será otorgada constancia de asignación en el número de diputados que requieran para que su representación en la legislatura, por ambos principios, corresponda al porcentaje de votos obtenidos.

Al partido político que obtenga nueve o más constancias de mayoría y el 37% de la votación estatal válida, le será otorgada constancia de asignación de diputados en número suficiente para alcanzar la mayoría en la legislatura. Adicionalmente se le asignará un diputado por cada 8% de votación obtenida por encima del 37% y hasta menos del 60%.

Lo anterior se planteó ante el Tribunal Electoral, a fin de resolver los recursos de inconformidad y reconsideración, interpuestos por los partidos políticos PRD, PAN y PT, contra el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, que acordó aplicar el punto 3, la necesidad de abordar el estudio de las dos opciones, para resolver estrictamente apegado a derecho.

Así, los partidos políticos obtuvieron el siguiente porcentaje de votación estatal emitida:

PAN	25.33%	4
PRI	36.97%	11
PRD	31.76%	3
PFCRN	1.51%	0
PT	2.18%	0

Mientras que el porcentaje de la votación válida fue el siguiente:

PAN	25.90%
PFCRN	1.54%
PT	2.23%
PRI	37.81%
PRD	32.49%

Desprendiéndose de lo anterior que el Partido Revolucionario Institucional no alcanzó a obtener como mínimo el 37% del total de la votación estatal emitida, actualizándose el supuesto contenido en el punto 2 del numeral en estudio; pero también, el Partido Revolucionario Institucional obtuvo el 37% de la votación estatal válida y más de nueve curules de mayoría relativa, cobrando actualidad la hipótesis contenida en inciso C, punto 3 del artículo 70 de la legislación electoral michoacana.

Como así sucedió, el artículo 70, inciso c), puntos 2 y 3 del Código Electoral del Estado de Michoacán, fue en sus dos puntos, el centro de una fuerte polémica y de la correspondiente impugnación que al Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, correspondió conocer y resolver, también, en una controvertida resolución definitiva.

El punto número 2 de la ley en comento representa para la legislación michoacana un nuevo e insólito mecanismo de asignación de diputados de representación proporcional (nuevo e insólito, porque es contrario a lo acostumbrado, ya que en Michoacán el sistema de representación proporcional mediante el mecanismo de cociente natural y resto mayor es aplicable desde 1977) pues cambia con el tradicional mecanismo para el cálculo de representaciones bajo este principio, pues primeramente toma como base, el hecho de que ningún partido obtenga el 37% de la votación estatal emitida, es decir, de aquella que resulta incluyendo los votos nulos

y de los candidatos no registrados, asignando a cada fuerza política el número de diputados que requieran para que su representación en el Congreso, por ambos principios, corresponda al porcentaje de votos obtenidos.

Es decir, el legislador michoacano, imitando las disposiciones contenidas en el Código Federal Electoral de 1986, artículo 208-II y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1991, artículo 13-a y b, que por cierto, jamás se actualizaron, y ya no aparecen en el actual COFIPE que⁴ la derogó, intentó que los partidos políticos en Michoacán lleguen a tener una representación equilibrada y equitativa, evitando la sub y la sobrerrepresentación, que quedan de manifiesto en el sistema electoral mixto que está en vigor.

En cambio, el punto 3, contiene la tradicional cláusula de gobernabilidad (inherente al sistema electoral mixto imperante en México, y que ha sido tan estigmatizado por los partidos opositores, en virtud de que hasta ahora sólo ha favorecido al partido oficial, pero que puede llegar a favorecer a cualesquiera otro) que asegura la mayoría en el Congreso de Michoacán a aquel partido que obtenga el 37% de la votación estatal válida y 9 o más constancias de mayoría, empleándose el mecanismo o fórmula de cociente natural y resto mayor, que cuenta con una amplia tradición en todos los sistemas de representación proporcional en el ámbito mundial; es decir, la asignación de la curul es en función del valor en votos que a ésta se le señala, otorgándose cada representación de acuerdo al número de votos obtenidos por cada partido político. Pero contrario al punto 2, este sistema permite la sub y sobrerrepresentación de las fuerzas políticas, pues basta que un partido político obtenga el 37% de la votación válida para asegurarle la mayoría en el Parlamento en una representación del 60% o sea, muy por encima de su representación real.

Ahora bien, el punto 2, que contiene ese novedoso mecanismo (la aplicación de ambos principios), a pesar de su gran equidad incurre en diversos errores e imprevisiones del legislador, pues el porcentaje de votos obtenidos o media porcentual, es resultado del porcentaje que los partidos adquirieron en la elección mediante el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional, lo que denota una grave *desnaturalización del principio de representación proporcional*, al emplear, en un momento o etapa posterior del proceso, votación de la mayoría relativa que ya tuvo su correspondiente uso en el momento de la asignación legal de constancias de diputados electos en distritos uninominales, es decir, se

utilizará *a posteriori* votación que perteneció a distinto sistema o principio electoral, rompiendo con las reglas de la lógica-jurídica, al incurrir en la aberración de validar votación que, al haberse ya empleado, ha quedado inhabilitada para volver a ser considerada. Ahora bien, la cláusula de gobernabilidad contenida en el punto 3, se encuentra ampliamente concatenada con el artículo 71 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en el que se establece expresamente: la fórmula electoral que se aplicará para la asignación de curules según el principio de representación proporcional, se integra con los siguientes elementos:

Cociente natural, se entiende el resultado de dividir la votación estatal válida entre el número de curules que restan por asignar una vez deducidos los votos del partido que se encuentre en los supuestos del inciso c) numerales tres y cuatro del artículo 70 del Código Electoral. Se asignarán tantas curules como el número de veces contenga su votación dicho cociente.

Resto mayor, se entiende el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político después de haber participado en la distribución de curules por la aplicación de cociente natural. El resto mayor podrá utilizarse cuando aún hubiere curules sin distribuir, siguiendo el orden decreciente de los votos no aprovechados por cada uno de los partidos políticos, por lo que se desprende, que el punto en estudio, no debe analizarse de una manera aislada, sino en conjunto con todos aquellos preceptos que regulen la representación proporcional, pues de lo contrario caeríamos en una incongruencia, cuya responsabilidad para ser subsanada corresponde al legislador, ya que es indudable que creó un dispositivo que tiende a otorgar curules con base en el principio de equidad, pero que en sí mismo resulta incongruente, encontrándose aislado y carente de hilación con otro u otros preceptos legales que lo sustenten.

En cambio, ciertamente el punto 3, inciso c del artículo 70 del Código Electoral de Michoacán, permite que los partidos políticos queden sobre o subrepresentados en la legislatura, es decir, hay desproporción entre el porcentaje de votos obtenidos y el porcentaje de curules asignadas a cada uno, lo cual es inequitativo, pero no obstante, este numeral resulta lógico y apegado al principio de congruencia normativa, por encontrarse en estrecha vinculación o hilación con el numeral 71 del mismo cuerpo de leyes y, además, con el 14 de éste mismo, y el 20 constitucional del estado, es decir, no parte de supuestos jurídicos aislados, sino de otras hi-

pótesis contempladas en la propia normatividad jurídica, razón por la cual fue sobre la base de la aplicación de este precepto, como el Tribunal Electoral del estado, resolvió los recursos de inconformidad y de reconsideración interpuestos por los partidos inconformes con el acuerdo del Consejo General Electoral.

El numeral 13 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, dispone que el Estado adopta, para su régimen interior, la forma de gobierno representativo; pero tal representatividad se logra a través del sufragio popular, entendido éste como el derecho político de los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, esa representatividad se encuentra en función del sistema electoral previsto en la norma particular, de tal manera que en nuestro sistema mixto, mediante la mayoría relativa y la representación proporcional, se da, valga la redundancia, representatividad a los órganos de gobierno en función del sistema electoral imperante.

De tal forma que si este sistema electoral no logra dar cabal representatividad a dichos órganos, en función del porcentaje de votos obtenidos, tal cuestión entra en la balanza axiológico-legal de la equidad, pero no puede estar, en esa virtud, por encima del precepto o preceptos legales, a menos que hubiere lagunas en la ley, lo cual no es el caso de nuestra legislación.

De lo anterior se concluye que los puntos 2 y 3 del inciso c), del artículo 70 del Código Electoral de Michoacán, se encuentran entre sí en el mismo nivel jerárquico, es decir, ninguno excluye al otro por el hecho de encontrarse en determinado lugar en la secuencia numérica, puesto que aparecen integrados dentro del mismo numeral e inciso, teniendo el punto 3 además, fundamento tanto en los artículos 14 y 71 del propio Código Electoral como en el numeral 20 de la Constitución michoacana, cosa que no ocurre con el punto 2 antes indicado, el que carece de hila-ción y sustento.

Lo anterior le permitió al Tribunal Electoral afirmar, que mientras exista la cláusula de gobernabilidad, el principio de equidad contenido en la Constitución y reiterado en el Código Electoral, estará lejos de aplicarse ante este problema concreto, pues los órganos jurisdiccionales electorales, no podrán anteponer dicho principio con respecto a la aplicación de disposiciones legales, ya que son tribunales de derecho y deben de ceñirse estrictamente a la aplicación de la norma jurídica, así como al principio de legalidad que ello conlleva.

De igual manera, el sistema mixto, que sirve de base para la conformación de la legislatura, contiene desde el punto de vista valorativo-jurídico muchas desventajas, ya que como está, siempre habrá un partido sobrerrepresentado y fuerzas políticas subrepresentadas, lo que nos llevaría a sostener la conveniencia de tener un solo sistema electoral, como sería el de mayoría absoluta empleando como mecanismo el porcentaje más elevado encima del 50%, dando el triunfo a aquél candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos.

En las elecciones del próximo 8 de noviembre de 1998, para renovar la totalidad del Congreso del Estado de Michoacán y los 113 ayuntamientos, seguramente los puntos 2 y 3, del inciso c) del artículo 70 del Código Electoral michoacano, de nueva cuenta, generará problemas y polémica, en el momento de asignar las diputaciones de representación proporcional, tanto en el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, como en la resolución que emita el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán al resolver los recursos que los partidos promoventes interpongan por tal situación. Es pertinente señalar, que el Poder Ejecutivo y Legislativo del estado de Michoacán, contaron con dos años para proponer y realizar reformas en la legislación electoral michoacana, para evitar conflictos políticos en la entidad, en el momento de aplicar el citado punto 3 del inciso c) del artículo 70 del Código Electoral michoacano.