

## GOBERNABILIDAD Y REPRESENTATIVIDAD: HACIA UN SISTEMA DEMOCRÁTICO ELECTORAL MAYORITARIO Y PROPORCIONAL<sup>1</sup>

Imer B. FLORES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Concepciones y precisiones conceptuales*. III. *Consideraciones y puntualizaciones sobre sistemas electorales*. IV. *Conclusión: propuestas concretas y futuras líneas de investigación*.

### I. INTRODUCCIÓN

Construir y consolidar una democracia fuerte es el principal objetivo de aquellos mexicanos que deseamos pasar de la mera transición a una verdadera vida democrática. Para poder lograrlo es requisito *sine qua non* garantizar la debida participación y representación de todos en el proceso político, a través del fortalecimiento, en general, de nuestras instituciones democráticas y, en particular, de nuestro sistema electoral, por sus efectos directos en el sistema de partidos. En pocas palabras, el gran reto es apuntalar un sistema democrático electoral verdaderamente mixto, *i. e.* tanto mayoritario como proporcional, capaz de salvaguardar al mismo tiempo la gobernabilidad y la representatividad.

<sup>1</sup> Algunas ideas y reflexiones aquí expresadas son desarrolladas con mayor amplitud en Flores, Imer B., “Crisis, fortalecimiento y valores de la democracia”, en Aguilar Rivera, José Antonio *et al.*, *Los valores de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, 1998, pp. 89-115; *id.*, “Democracia y participación: consideraciones sobre la representación política”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (comp.), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I, pp. 195-238; *id.*, “Participación y representación: consideraciones sobre el sistema democrático electoral”, *Iniciativa. Revista del Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México*, año 2, núm. 2, enero-marzo de 1999, pp. 117-155.

Así, este trabajo contiene además de este apartado introductorio dos títulos fundamentales: en el primero exponemos algunas concepciones y precisiones conceptuales sobre democracia, participación *vis à vis* representación, y sistemas electorales; en el segundo expresamos varias consideraciones y puntualizaciones sobre los sistemas electorales, desde los ya clásicos o tradicionales, entre los cuales discernimos los “propios” —el ‘mayoritario’ y el ‘proporcional’— y los “impropios” —el mal llamado ‘mixto’ y la ‘doble ronda’ o ‘segunda vuelta’—, hasta los ahora novedosos que discurrimos como propiamente “mixtos” —los sistemas de voto limitado, acumulativo y restringido—. Finalmente, por razones metodológicas, incluimos una parte conclusiva donde apuntamos nuestras propuestas concretas y esbozamos futuras líneas de investigación.

## II. CONCEPCIONES Y PRECISIONES CONCEPTUALES

### 1. *Democracia*

La palabra “democracia” presenta, por su complejidad y multiplicidad, un significado equívoco. Ahora bien, a partir de su etimología —*demos* (pueblo) y *kratos* (gobierno o poder)— es definida como el “gobierno o poder del pueblo”. No obstante, la democracia como forma de gobierno está inmersa en una configuración más amplia como modo de vida. Tal como lo consagra el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al precisar que el criterio que orientará a la educación: “Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.

Por esta razón, la democracia no debe ni puede ser identificada exclusivamente con el gobierno sino además debe involucrar a cualquier organización humana —como diría Norberto Bobbio—, desde la sociedad hasta el Estado;<sup>2</sup> o bien —como lo parafrasearíamos—, desde la familia a la comunidad internacional, e incluso desde los partidos políticos hasta los órganos electorales tanto administrativos —consejos e institutos— como jurisdiccionales —cortes y tribunales—.

<sup>2</sup> Cfr. Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, trad. de José F. Fernández Santillán, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 218-220.

En consecuencia, la democracia admite una doble caracterización: como un proceso —democracia adjetiva o formal— y como un resultado —democracia sustantiva o real—. De esta forma es posible contraponer en el juego democrático el continente o forma —lo procedimental— y el contenido o fondo —lo material—. En otras palabras, como diría Luigi Ferrajoli, “quién” y “cómo” debe decidir de un lado, y “qué” puede decidir del otro.<sup>3</sup>

Así que la democracia como forma de gobierno y modo de vida implica que todos puedan participar directa e indirectamente en la toma de decisiones colectivas, al ejercitar su voluntad libre y responsable, y resultar beneficiarios de dicho ejercicio no sólo en lo político sino también en lo económico y en lo social, en lo que sería una verdadera “democracia integral”. De hecho, la “democracia ideal” o, mejor dicho, el “ideal de la democracia”, se puede sintetizar en la elocuente sentencia de Lincoln: “el gobierno *del* pueblo, *por* el pueblo y *para* el pueblo”.<sup>4</sup>

## 2. Participación vis à vis representación

La participación de todos en las decisiones colectivas es, sin duda, uno de los principios cimientos de la democracia. De hecho, el artículo vigésimo primero de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948 es muy claro y contundente: “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”. Es menester recalcar que dicha participación puede ser tanto directa como indirecta. La primera es característica de la democracia antigua o directa, en la cual el pueblo concurre directamente por sí mismo. La segunda es propia de la democracia moderna o representativa, en donde el pueblo contribuye no de manera directa sino de modo indirecto por medio de sus representantes.

En principio, la democracia directa —sostenida por Rousseau— fue adecuada para los antiguos, quienes vivían en sociedades pequeñas o

<sup>3</sup> Cfr. Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez et al., Madrid, Trotta, 1997, pp. 855-868.

<sup>4</sup> Lincoln, Abraham, “The Gettysburg Address”, 19 de noviembre de 1863, *Lincoln on Democracy*, Nueva York, Harper Collins, 1990, pp. 307 y 308 (el énfasis y la traducción son nuestros).

simples, mientras que la democracia representativa —sustentada por Madison— ha sido más propicia para los modernos, quienes viven en sociedades grandes o complejas.<sup>5</sup> Aun cuando las sociedades actuales parecen darle la razón al segundo, cabe aclarar que no hay formas puras de democracia directa ni representativa.

De hecho, en las últimas décadas, a pesar de las opiniones encontradas u opuestas, se ha reconocido que ante la crisis tanto de los partidos políticos como de la representación política, algunas instituciones propias de la democracia semidirecta pueden ser una salvaguardia para el sistema representativo y la democracia misma. Por esta razón, en la actualidad —y con una frecuencia cada vez mayor— cohabitan en la moderna democracia representativa algunos instrumentos de la antigua democracia directa. Lo anterior representa hasta cierto punto una devolución de poder del gobierno a la sociedad, o al menos una participación más directa del pueblo en el poder político a través de la adopción e implementación de mecanismos tales como: *a)* el plebiscito; *b)* el referéndum; *c)* la iniciativa popular, y *d)* la remoción de funcionarios o revocación de mandatos.<sup>6</sup>

Claro está que estas prácticas no son buenas ni malas *per se*, puesto que pueden atentar contra la propia democracia al servir como mecanismo justificador de sus antípodas o legitimador de sus antítesis: la autocracia, la dictadura o la tiranía. Baste pensar en los abusos plebiscitarios o refrendistas del general Charles de Gaulle, e incluso en los excesos del general Augusto Pinochet, quien de haber sido favorecido por la consulta popular sobre su permanencia en el poder habrían sido convalidados por la mayoría.

5 Cfr. Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social*, trad. de Raúl Cardiel Reyes, México, UNAM, 1962; Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, trad. de Gustavo R. Velasco, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

6 El plebiscito es la práctica de consultar al pueblo —cuál es el decir de la plebe— acerca de una decisión política para que emita directamente su opinión. El referéndum —como forma de plebiscito, *i. e.* consulta al pueblo— consiste en presentar una decisión jurídica para su aprobación o derogación por parte del pueblo, ya sea una reforma legislativa (referéndum legislativo) o constitucional (referéndum constitucional). La iniciativa popular es el procedimiento mediante el cual el pueblo puede presentar un proyecto de ley e incluso una reforma constitucional o legal. Finalmente, la remoción de funcionarios o revocación de mandato es el proceso por medio del cual el pueblo puede deponer a un representante u oficial electo popularmente (agradecemos a Salvador Valencia sus comentarios sobre la relación entre el plebiscito y el referéndum).

Asimismo, la participación tanto en la democracia directa como representativa se puede identificar con tres principios fundamentales: a) el sufragio universal; b) la igualdad política, y c) la regla de la mayoría.

El primero estriba en que todos están facultados para participar no sólo en el proceso político, *i. e.* al votar y ser votados, sino también en el resultado de las decisiones colectivas. No obstante, por la expresión “sufragio universal” entendemos y debemos entender no que todos los seres humanos deban votar y ser votados, baste pensar en la *polis* griega, sino más bien que todos los ciudadanos —los que tienen la calidad de pertenecer a la ciudad o comunidad política— voten y tengan inclusive la posibilidad de ser votados. En este orden de ideas es imperativo destacar dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: la del 22 de diciembre de 1969 relativa a la disminución de la edad para adquirir la calidad ciudadana a los dieciocho años, la denominada “ciudadanía pasiva”, y la del 14 de febrero de 1972 respecto a la disminución de la edad requerida para ser diputado o senador a los veintiún y treinta años respectivamente, la denotada “ciudadanía activa”. Cabe señalar que en la actualidad, a partir de una controvertida reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de julio de 1999, la edad mínima para ser senador es de veinticinco años.

El segundo principio, como complemento del anterior, reside en que todos los ciudadanos al votar tienen exactamente el mismo peso específico bajo la máxima: “un ciudadano, un voto”. Sin embargo, este lema en más de una ocasión ha sido violentado, ya que por razones de clase, educación, género o raza, algunos han sido diferenciados o discriminados, al otorgar más votos a los otros o un mayor peso a su voto, e incluso han sido alienados o marginados al negar de plano su acceso al derecho a votar y ser votados. En el caso mexicano, el principio de igualdad política tanto de las mujeres como de los grupos étnicos e indígenas no siempre ha sido respetado u observado. Al respecto, es preciso recalcar la reforma constitucional del 17 de octubre de 1953 referente al reconocimiento pleno de la capacidad ciudadana de las mujeres para votar y ser votadas en el ámbito federal, por un lado, y la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 relativa a la protección de las culturas y pueblos indígenas, así como la reciente y muy discutida reforma indígena publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001.

Empero, no se debe tomar literalmente el adagio “a cada ciudadano un voto”, porque es posible, sin quebrantar este aforismo, otorgar “a cada ciudadano más de un voto” siempre y cuando “a cada voto se le dé el mismo peso específico o valor”. Para ilustrar este punto, ofrecemos dos ejemplos, uno positivo —lo que *sí* se debe hacer— y otro negativo —lo que *no* se debe hacer—. El primero puede ser particularizado —a reserva de que más adelante los desarrollemos— por los sistemas de votación limitada, acumulativa o preferente, donde se otorga “a cada ciudadano más de un voto pero el mismo peso específico o valor”. El segundo puede ser puntualizado por la práctica de la creación de distritos *ad hoc*, también conocida como *gerrymandering* y más recientemente como *bushmandering & bullwinkling*.<sup>7</sup> Esta práctica consiste en dividir de manera arbitraria los distritos electorales para bajo el pretexto de garantizar la representación de las minorías predeterminar quiénes serán los ganadores, y que a pesar de respetar el primer apotegma “a cada ciudadano un voto” violenta el segundo axioma “a cada voto el mismo peso específico o valor”, lo cual constituye una forma inaceptable de “voto adulterado o diluido”.

El tercero, como complemento de los dos principios anteriores, fundamenta que todas las decisiones deben reflejar las preferencias del mayor número de votos. De tal suerte, ante la dificultad de alcanzar siempre la unanimidad, el cuerpo social debe regirse por la “voluntad de la mayoría” —Locke— o la “voluntad general” —Rousseau—. Al respecto, este último afirma: “Para que la voluntad sea general, no es siempre necesario que sea unánime; pero sí es indispensable que todos los votos sean tenidos en cuenta”.<sup>8</sup> Por consiguiente, la democracia implica la participación y representación de todos en dicha voluntad, *i. e.* tanto de la

<sup>7</sup> La práctica de la creación de distritos *ad hoc*, en Estados Unidos de América, ha recibido el sobrenombre de *gerrymandering* en memoria de Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien en 1812, por primera vez, tuvo la sagaz idea de trazar un distrito en forma de salamandra para concentrar sus votos y esparcir los de sus contrincantes. Desde aquel entonces hasta la fecha la práctica ha sido una constante, promovida legalmente por la administración del otrora presidente George H. Bush y protegida constitucionalmente por la Corte Suprema de aquel país, y que ha beneficiado indistintamente a políticos demócratas y republicanos, quienes manipulan los censos para ganar elecciones. *Cfr.* Monmonier, Mark, *Bushmanders & Bullwinkles. How Politicians Manipulate Electronic Maps and Census Data to Win Elections*, Chicago, University of Chicago Press, 2001.

<sup>8</sup> Rousseau, Jean-Jacques, *op. cit.*, nota 5, libro II, capítulo II, p. 35.

mayoría que consiente —consenso— como de la minoría que disiente —disenso—. En este sentido, cabe subrayar la importancia de la reforma a la Constitución del 22 de junio de 1963 respecto a la incorporación de los “diputados de partido”, la cual abrió la puerta para que los partidos minoritarios tuvieran voz y voto en el Congreso.

En otro orden de ideas, la participación de los ciudadanos en el proceso político es viable gracias a tres instituciones: *a)* la elección; *b)* el partido político, y *c)* la representación política.<sup>9</sup> Innegablemente, ante la crisis de la democracia y la decadencia de las instituciones representativas, se deben revisar algunos de estos caracteres para fomentar la participación política de los ciudadanos. Si el interés es incrementarla —y al mismo tiempo tratar de combatir la falta de confianza y la insatisfacción que desalientan la votación— el ejercicio del voto en las elecciones puede convertirse en mandatorio. Cabe esclarecer que la votación mandada no es una violación al doble derecho de sufragio, a votar y a ser votado, puesto que el voto permanece libre en tanto que su ejercicio se vuelve obligatorio.

De igual forma, el sistema de partidos debe ser vigorizado para propiciar una competencia real entre los mismos, caracterizada no necesariamente por la alternancia de partidos en el poder sino por la aceptación de las reglas del juego democrático. Asimismo, al interior de los partidos debe florecer una democracia genuina y de paso incrementar tanto la confianza en el sistema político como los niveles de cultura, educación y participación política, mediante instrumentos tales como las “elecciones primarias” o la “consulta a las bases”. De igual forma, sería conveniente replantear la regulación de las “coaliciones” y de las “candidaturas comunes”, así como el financiamiento de los partidos políticos y de sus actividades, pero no solamente durante las campañas e inclusive en las precampañas, sino permanentemente. Asimismo, retirar el monopolio a los partidos políticos para postular candidatos al permitir las “candidaturas independientes”.

<sup>9</sup> La elección es el procedimiento formal de votación a través del cual es plausible escoger a nuestros representantes. El partido político es la asociación mediante la cual es posible apoyar a ciertos candidatos para que se conviertan en nuestros representantes. La representación política es el vínculo por medio del cual es practicable ligar al ciudadano con sus representantes y a éstos con el electorado.

Respecto al sistema de elecciones primarias es oportuno abrir un breve paréntesis para formular algunos comentarios. Al introducir las primarias es factible convocar a las bases o militantes del partido —sistema cerrado—, e inclusive a todo el público en general —sistema abierto—, a la elección interna de quien será el candidato oficial del partido de entre los precandidatos autoproclamados o nominados por el propio partido. De tal suerte, las primarias tienen un doble propósito: a) desalentar y erradicar las prácticas hegemónicas al interior del partido al evitar los “dedazos”, “delfinatos” o “tapados”, y b) estimular y fomentar los procedimientos democráticos al interior de los partidos políticos.

Es imperativo recordar que toda vez que éstos sirven de canal comunicador-conductor entre la sociedad y el gobierno tienen una naturaleza *sui generis*. Si bien el artículo 41 de la Constitución mexicana los define como “entidades de interés público” no dejan de ser, en ejercicio del “derecho de asociación” consagrado por el artículo 9o. de la Constitución, asociaciones entre particulares y como tales sujetas a sus estatutos internos. En este sentido, la cuestión es determinar hasta qué punto es posible al defender el interés público intervenir en la vida interna de los partidos políticos. La pregunta sería, por un lado, saber si es posible bajo el pretexto de fortalecer la democracia interna forzar u obligar a todos los partidos a celebrar elecciones primarias, y, por el otro, regular tanto las precampañas como las elecciones primarias, ya que tal como lo hace ver Francisco José de Andrea Sánchez,<sup>10</sup> al estar afectada su regulación por una serie de lagunas legales, entre las cuales sobresale el silencio sobre el control o regulación de los gastos de las mismas, se violenta el interés público al permitir acciones deshonestas e inequidades.

Cerrado el paréntesis regresamos al tema que nos ocupa. Sin duda alguna, la representación política demanda una mayor efectividad. El modelo mayoritario de democracia crea ganadores que se llevan todo el poder, en lugar de compartirlo con los demás. Así, la regla de la mayoría —en donde el ganador se lleva todo— convierte a la política en una batalla por la victoria total —un juego de suma cero— en vez de un método abierto para propiciar la intervención de una pluralidad de grupos en la toma de decisiones políticas. Por eso, el principio de la mayoría

<sup>10</sup> Véase Andrea Sánchez, Francisco José de, *El financiamiento de las actividades y de los partidos políticos*, tesis doctoral, México, UNAM, Facultad de Derecho, 2001, pp. 10-12.

es injusto si la mayoría consistentemente excluye a la minoría —tanto al no representar sus intereses ni reconocer sus demandas como al alienar y marginalizar su participación en el juego democrático—, con lo cual se convierte la “regla de la mayoría” en la “tiranía de la mayoría” —Mill— o, lo que es lo mismo, en la “tiranía de la muchedumbre” —Madison—, o en la “tiranía multiplicada” —Burke—. <sup>11</sup>

Por su parte, Tocqueville reitera que la voluntad de la mayoría es la esencia del gobierno democrático: “El imperio moral de la mayoría se funda en parte sobre la idea de que hay más luz y cordura en muchos hombres reunidos que en uno solo... El imperio moral de la mayoría se funda todavía en el principio de que los intereses del mayor número deben ser preferidos a los del menor”. <sup>12</sup>

Sin embargo, junto con él se debe reconocer que el germen de la tiranía se encuentra precisamente en la “omnipotencia de la mayoría”. <sup>13</sup> De tal suerte, la regla de la mayoría es justificada, pero ésta no puede ni debe ejercer todo el poder, porque si la mayoría tiene todo el poder puede llegar a oprimir a la minoría. Es incuestionable que la mayoría debe tener el mayor número de asientos en los órganos representativos, pero no tiene porqué tener todos los lugares, ya que algunos puestos les corresponden a las minorías, ni tampoco predeterminada su mayoría legislativa a través de las obsoletas cláusulas de gobernabilidad. Por consiguiente, todo cuerpo legislativo debe ser un microcosmos del electorado, donde cada grupo pueda participar y deba ser representado en

<sup>11</sup> Véase Guinier, Lani, *The Tyranny of the Majority. Fundamental Fairness in Representative Democracy*, Nueva York, Free Press, 1994, pp. 102-105. Cfr. Mill, John Stuart, “On Liberty”, *On Liberty and Other Writings*, Nueva York, Cambridge University Press, 1989, p. 8: “en las especulaciones políticas ‘la tiranía de la mayoría’ es ahora generalmente incluida entre los males en contra de los cuales la sociedad debe estar en guardia” (la traducción es nuestra). Madison, James, “El federalista núm. 51”, en Hamilton, Alexander *et al.*, *El federalista*, *cit.*, nota 5, p. 222: “En una república no sólo es de gran importancia asegurar a la sociedad contra la opresión de sus gobernantes, sino proteger a una parte de la sociedad contra las injusticias de la otra parte”. Burke, Edmund, *Reflections on the Revolution in France, and on the Proceedings in Certain Societies in London Relative to that Event: in a Letter Intended to Have Been Sent to a Gentleman in Paris*, Londres, Penguin Books, 1968, p. 141: “Es comúnmente dicho que veinticuatro millones deben prevalecer sobre doscientos mil. Esto es cierto si la Constitución de un gobierno fuera un problema de aritmética” (la traducción es nuestra).

<sup>12</sup> Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. de Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 255.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 254-265.

proporción a su verdadera representatividad, sin adulteraciones o diluciones de ningún tipo.

En otras palabras, la democracia es mucho más que la mayoría, ya sea numérica o tan sólo una parte de ella, es decir una minoría del todo. De hecho, ni la mayoría ni una minoría de ésta debe detentar todo el poder, pues todos deben tener poder —tanto la mayoría como la minoría— para defenderse los unos de los otros.<sup>14</sup> Por tanto, en una verdadera democracia, tal como lo advirtió Tucídides en su *Historia de la guerra del Peloponeso*: “el poder está en manos no de una minoría sino de todo el pueblo”.<sup>15</sup>

De este modo, la democracia se caracteriza por la participación y la representación de todos. Así, el porvenir de aquélla está estrechamente relacionada a la consolidación de éstas como sus cimientos, para evitar la tiranía de la mayoría o, peor aún, de una minoría de ésta. Por consiguiente, para construir una verdadera democracia es preciso no sólo superar las disfunciones de la regla de la mayoría sino también acabar con la profunda división y jerarquía que imperan en la realidad entre los gobernantes y los gobernados.<sup>16</sup> Todo ello con el objeto —como diría John Stuart Mill— de que “los gobernantes puedan ser identificados con el pueblo, que su interés y voluntad pueda ser el interés y la voluntad de la nación”.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Véase Mill, John Stuart, “Of True and False Democracy; Representation of All, and Representation of the Majority Only”, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, Lial Arts Press, 1958, pp. 102-126. Cfr. Hamilton, Alexander, “Speech, June 18, 1787”, *Selected Writings and Speeches of Alexander Hamilton*, Washington, American Enterprise Institute, 1985, p. 101: “Si se le da todo el poder a la mayoría, éstos oprimirán a la minoría; y, si se le otorga todo el poder a unos cuantos, éstos oprimirán a muchos. Por tanto, ambos deben tener poder, para defenderse los unos de los otros” (la traducción es nuestra).

<sup>15</sup> Thucydides, *History of the Peloponnesian War*, Londres, Penguin Books, 1972, p. 145 (la traducción es nuestra).

<sup>16</sup> Véase Parker, Richard, “*Here the People Rule*”. *A Constitutional Populist Manifesto*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1994, p. 69: “la misión animadora del derecho constitucional moderno es convencionalmente descrita como la corrección de las fallas atribuiblemente endémicas a la regla de la mayoría” (el énfasis es original. La traducción es nuestra). Véase, también, Ackerman, Bruce, *We the People. Foundations*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1991, pp. 3-33; Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, Londres, Verso, 1985, pp. 47-91.

<sup>17</sup> Mill, John Stuart, “On Liberty”, *op. cit.*, nota 11, p. 7. Cfr. “On Liberty”, p. 12: “todavía subsiste el hábito de considerar al gobierno como representante de un interés

El reto es no sólo reducir la distancia entre gobernantes y gobernados sino también erradicar las prácticas autoritarias desde arriba por parte del gobierno al ser reemplazadas con prácticas democráticas desde abajo por el pueblo mismo. Esto quiere decir fortalecer tanto a la sociedad como al gobierno. En este sentido, la puerta falsa es debilitar a la democracia, a su gobierno, porque la volvemos impotente y, por ende, defectuosa, por lo cual proponemos que el objetivo verdadero es vigorizar la democracia.

Por todo lo anterior es innegable que las instituciones para la democracia deben propiciar tanto una mayor participación como una mejor representación de todo el pueblo. En este sentido, es preciso hacer compatibles y complementar la democracia representativa no sólo con la participativa sino también con los mecanismos de la directa o al menos semidirecta. Hay que recordar que la palabra “participar” significa tomar parte o intervenir, mientras que el vocablo “representar” cumple la función de volver a presentar o hacer presente a algo o a alguien que no está presente y en ese sentido actuar oficialmente en nombre o por cuenta de otro. Así, la participación y la representación política hacen referencia a la titularidad y al ejercicio del poder político, perteneciente al pueblo y encarnado en la voluntad popular. De tal modo, la democracia no es otra cosa que la participación de todos directa e indirecta, a través de la representación, en el poder político.

### 3. *Sistema electoral*

La democracia representativa implica necesariamente la existencia de un sistema electoral, porque una de sus notas características y definitorias es la necesidad de que los ciudadanos tengan que elegir a sus representantes. Así, el sistema electoral es, para Arend Lijphart, el “conjunto de métodos para traducir los votos de los ciudadanos en escaños de representantes”.<sup>18</sup> De hecho, para Dieter Nohlen “el concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedi-

opuesto al del público. La mayoría aún no ha aprendido a sentir el poder del gobierno como su poder, o sus opiniones como suyas”.

<sup>18</sup> Lijphart, Arend, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 29.

miento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que, a su vez, se convierten en escaños o poder público”.<sup>19</sup>

Resulta evidente que un sistema electoral es y debe ser muy complejo porque se relaciona no sólo con las instituciones democráticas, en general, y la representación política, en particular, sino también con sus principios fundamentales, así como con todas aquellas reglamentaciones técnicas que abarcan todo el proceso electoral, tales como las circunscripciones electorales, las candidaturas, las votaciones, las reglas para atribuir escaños y otras más.

No obstante, es común encontrar posturas ambivalentes respecto a los alcances de los sistemas electorales. En un extremo hay quienes afirman que su influencia es insignificante, mientras en el otro hay quienes sostienen que todo depende por completo del sistema electoral implementado. Sin duda, es un error tanto minimizar como maximizar su influencia. En nuestra opinión, el sistema electoral es una variable potencialmente influyente, pero no es la causante de todo lo bueno ni de todo lo malo. Cierto es que puede influir en la representación política, en la configuración del sistema de partidos, e incluso en la conformación del sistema de gobierno, pero no necesariamente las determina. Por lo anterior, el debate sobre el sistema electoral es uno de los temas fundamentales de la construcción y consolidación democrática.

Desgraciadamente, por mucho tiempo se menospreció la importancia de los sistemas electorales, porque resultaba casi imposible precisar sus efectos con exactitud. Al respecto las dos leyes de Duverger se limitaban a establecer tímidamente la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos: a) “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de partidos”, y b) “el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo”.<sup>20</sup>

Más recientemente, Nohlen ha distinguido entre diferentes tipos de efectos de los sistemas electorales: directos e indirectos. Los primeros residen en la conversión de preferencias políticas en poder político, es decir en escaños. Los segundos influyen en la cantidad y en el formato

<sup>19</sup> Nohlen, Dieter, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la forma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 11.

<sup>20</sup> Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 245 y 266.

de los sistemas de partidos. Por tanto, los efectos de los sistemas electorales son directos en la representación política e indirectos en el sistema de partidos, e inclusive en el sistema de gobierno.<sup>21</sup>

En lo que atañe al efecto directo del sistema electoral es pertinente mencionar algunos aspectos. En principio, su efecto general es dar forma a las preferencias políticas, resultado del proceso electoral, al adjudicar puestos legislativos y/o ejecutivos e incluso judiciales. Asimismo, tiene algunas otras consecuencias colaterales: *a)* influye en la votación misma, en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica, que está marcada sobre todo por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, y *b)* genera distintos resultados que sirven para determinar la proporcionalidad o no de la relación entre votos y escaños, y el efecto reductivo o no sobre la cantidad de partidos en el Congreso o Parlamento, así como el porcentaje de votos para elegir a un presidente. Sin embargo, otra gran cuestión —elemental para una democracia representativa— es la relación entre el votante y el elegido o representante, el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, pero todo esto depende del tamaño de la circunscripción, de los candidatos, de la forma de voto, de la atribución de escaños y otros elementos técnicos.

Es oportuno abrir un breve paréntesis para reiterar la necesidad de dar un mayor énfasis en la dialéctica: representatividad y responsabilidad. No sólo como el vínculo que permite ligar representantes y representados, sino también como la adecuación de la actividad de los primeros a los deseos de los segundos. De esta manera, la representación debe ser responsable, y los representantes sujetos de responsabilidad, identificada con dos términos anglos: *accountability* y *responsiveness*. No obstante, la responsabilidad requiere también de una mayor profesionalización de los representantes. Conjuntamente, hay que exigir que los representantes sean profesionales y responsables, por lo cual es indispensable complementar estas medidas con otras para promover que los representantes estén cerca de sus representados, es decir de su electorado, para que representen no los intereses del partido que los nombra sino del pueblo que los vota.

Por esta razón es congruente reintroducir la reelección inmediata *de iure* de los legisladores, pero quizá sea pertinente limitar el número de

21 Véase Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 19, pp. 23 y 24.

periodos; por ejemplo, a un máximo de tres o cuatro periodos. Asimismo, es conveniente rescindir la posibilidad de la reelección inmediata *de facto* de los legisladores. Sobre este último aspecto, como es de todos conocido, hay legisladores que a pesar de la prohibición a ser reelectos inmediatamente, con un ardid le dan la vuelta a tal provisión y ‘brincan’ de una cámara a la otra o de un Congreso federal a uno estatal. Si bien el ‘brincar’ de un lado a otro ya es censurable de por sí —porque no fomenta la dialéctica representatividad-responsabilidad sino el oportunismo y la irresponsabilidad— ni siquiera aquellos que son reelectos bajo el principio de mayoría y que se someten periódicamente a la ratificación del electorado se salvarían del todo de esta condena, con más razón es criticable el de quienes conforme al principio de representación proporcional han sido reelegidos indirectamente, en más de una ocasión consecutiva, y han pasado a través del sistema de listas de partido —o más bien de los favores del mismo o de sus dirigentes— de una asamblea local a un Congreso federal y de la Cámara de Diputados a la de Senadores, y de ahí para el real, sin haber sido refrendados nunca por los gobernados.

Una vez cerrada nuestra digresión sobre la reelección de los legisladores, cabe señalar que en términos generales los sistemas electorales solamente pueden ser mayoritarios o proporcionales. Los primeros sacrifican la proporción de la representatividad parlamentaria al gobierno eficiente, al formar mayorías; mientras que los segundos sacrifican la gobernabilidad a la proporcionalidad. Así funcionan, por ejemplo, Inglaterra y Francia, respectivamente. Sin duda, el gran reto es construir —diseñar e inventar— un sistema representativo que pueda a la vez cumplir, de principio a fin, con su función de gobernar de manera eficiente y de representar de modo proporcional. Está claro que los dos sistemas —tanto el mayoritario como el proporcional— cuentan con sus ventajas y desventajas.

Por una parte, el sistema mayoritario —al sacrificar la proporcionalidad de la representatividad en aras de la gobernabilidad— puede pecar por defecto o por exceso, ya sea al favorecer la desproporcionalidad entre votos y escaños, por un lado, y al fomentar la irrepresentatividad del sistema mismo, *i. e.* al sobrerrepresentar a la mayoría y subrepresentar a las minorías, por el otro.

En el caso de la desproporcionalidad, la distorsión de la mayoría puede llegar al extremo de que un partido o un candidato pueda subir al gobierno a pesar de haber quedado en segundo lugar según el voto popular. Por ejemplo, en Inglaterra, en 1974, los laboristas obtuvieron la mayoría parlamentaria y en consecuencia el gobierno con el 37.2% de la votación, a pesar de que los conservadores tuvieron el 39.9% de los votos; y, más recientemente, en Estados Unidos de América, en 2000, con el caso *Bush vs. Gore* quedó de manifiesto que no era necesario para ser presidente ganar el voto popular, pues era suficiente con conseguir el voto del colegio electoral.<sup>22</sup> Cabe enfatizar que en el caso de irrepresentatividad, la distensión entre proporción y representación puede llegar al extremo de que algunos sectores puedan quedar no solamente subrepresentados sino además sin representación alguna.

Por otra parte, el sistema proporcional —al poner en segundo plano a la gobernabilidad detrás tanto de la representatividad como de la proporcionalidad— puede caer en la ingobernabilidad al permitir la fragmentación excesiva de los partidos y no propiciar la gobernabilidad, puesto que por definición los gobiernos resultan ser de coalición y la presunción es que son más contingentes y menos eficientes al depender tanto del número de partidos como de la distancia ideológica entre ellos.

<sup>22</sup> Aun cuando hay quienes, sobre esta base, critican y hablan de “deficiencias” del sistema electoral estadounidense es conveniente señalar que, salvo este caso excepcional que se suma a tres elecciones controvertidas del siglo XIX —la de 1824 entre John Quincy Adams y Andrew Jackson; la de 1876 entre Rutherford B. Hayes y Samuel J. Tilden, y la de 1888 entre Benjamín Harrison y Grover Cleveland— y que sin duda ponen a prueba la regla general, el presidente electo ha sido el ganador tanto del voto del colegio electoral como del voto popular; esto es, de los 43 presidentes de los Estados Unidos de América solamente cuatro no han ganado el voto popular. De hecho, ni Adams ni Hayes ganaron el voto del colegio electoral y fueron elegidos por el Congreso de acuerdo con lo previsto por el artículo II, sección 1, párrafo 3, de la Constitución de los Estados Unidos de América. Ahora bien, en el caso tanto de Harrison como del propio George W. Bush, aunque ambos tuvieron menos votos populares que sus contrincantes, fueron favorecidos por el sistema de elección indirecta, el primero con 233 votos del colegio electoral contra 168 de Cleveland, y el segundo, en una elección muy cerrada, con 271 frente a 266 de Gore. En este orden de ideas, queda claro que en caso de ser favorecido solamente por uno de los dos criterios, el voto del colegio electoral y el voto popular, el primero prevalece sobre el segundo, con lo cual se le confiere un peso mayor al principio democrático-federativo que al estrictamente democrático-mayoritario o populista. *Cfr.* Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Antes de proseguir, conviene hacer diversas acotaciones sobre a quién se elige en una votación mayoritaria y en una proporcional. En la primera a una persona de carne y hueso, en tanto que en la segunda a una lista de partido. En términos generales, en los sistemas mayoritarios se elige al candidato que obtiene la mayoría de votos, ya sea absoluta o relativa, mientras que en los proporcionales se refleja la distribución de los sufragios entre los partidos. De esta forma, la diferencia significativa es el voto por una persona o por una lista de partido. En el primero se vota por personas concretas con nombres y apellidos, importa quién es quién; en tanto que en el segundo se vota por el partido y su lista, sin importar realmente de quién se trata. Al respecto cabe recordar que la expresión “los caballos de Calígula” se refiere al exceso de nombrar cónsul o senador a un caballo a través de las listas de partido. La moraleja es que resulta mucho más difícil cometer el mismo exceso cuando se vota por una persona que cuando se vota por una lista de partido.

Ahora bien, las listas partidistas pueden ser: *a)* cerradas o bloqueadas, lo cual significa que se elige a los candidatos en el orden determinado por el partido, y *b)* abiertas o no bloqueadas, lo que simboliza que no hay un orden de rango predeterminado, y se deja a los votantes expresar una o más preferencias. Las unas reservan el dominio absoluto de la elección de sus candidatos al partido. En cambio, las otras dan al electorado el control de la selección, al atenuar la fuerza de la cúpula partidista y debilitar alguna de sus prácticas desde arriba o autoritarias. De hecho, en nuestra opinión, es más congruente con la democracia que las listas partidistas sean abiertas en lugar de cerradas.

En pocas palabras, el problema de los sistemas mayoritarios es que favorecen la sobrerrepresentación de la mayoría y la subrepresentación de las minorías, en tanto que el problema de los proporcionales es que propician la fragmentación excesiva de partidos y del gobierno. El mayoritario se justifica para garantizar la gobernabilidad, *i. e.* la posibilidad de gobernar del ganador, mientras que el proporcional para garantizar la representatividad de todos los sectores.

De tal guisa, los sistemas electorales mayoritarios tienden a favorecer a los partidos grandes en detrimento de los pequeños. En cambio, los proporcionales —aun cuando producen una mayor concordancia entre los votos y escaños obtenidos tanto por los partidos grandes como por los pequeños— tienden a desfavorecer el gobierno de la mayoría. En este sen-

tido, el gran reto es construir y consolidar un sistema electoral que cumpla con la doble función de gobernar y representar. Por tanto, es necesario profundizar en el análisis y en la discusión sobre los sistemas electorales para crear una alternativa real, y de pasada evitar algunos defectos o excesos.

### III. CONSIDERACIONES Y PUNTUALIZACIONES SOBRE SISTEMAS ELECTORALES

Dentro del pensamiento ortodoxo es común reducir la gran variedad y las enormes posibilidades de recombinación de los sistemas electorales a los *mayoritarios* y a los *proporcionales*. De igual forma, es de uso corriente, por un lado, incluir dentro de los sistemas electorales a los mal llamados *mixtos* y a los mecanismos de *doble ronda* o *segunda vuelta*; y, por el otro, excluir a otras posturas intermedias —entre los mayoritarios y proporcionales— como son los *sistemas de votación limitada, acumulativa y preferente*.

Es menester aclarar que en este punto nos alejamos de la ortodoxia y preferimos hablar: en primer lugar, de sistemas *propios*, es decir propiamente calificados así, los cuales comprenden tanto a los sistemas mayoritarios, en los cuales el triunfador se queda con todo, *winner-takes-all*, como a los sistemas proporcionales, en los que el triunfo es compartido entre todos aquellos que alcanzan un porcentaje electoral determinado. En segundo término, de sistemas *impropios*, esto es impropriamente considerados como tales, los cuales contienen tanto a los mal llamados sistemas mixtos —mecanismos que pueden ser usados como combinación de los dos sistemas propios— como a los de doble ronda o segunda vuelta —mecanismos que pueden ser utilizados como complemento de los dos sistemas propios—. Y, por último, de *otros* sistemas —o propiamente *mixtos*— como son los sistemas de votación limitada, acumulativa y preferente, los cuales al recombinar los criterios mayoritarios y proporcionales no sólo multiplican la amplia gama de variaciones a su interior sino también exponencian las posibilidades de garantizar al mismo tiempo la gobernabilidad y la representatividad.

## 1. *Sistemas propios*

### A. *Mayoritarios*

Como hemos visto, los sistemas mayoritarios no procuran que la elección refleje la distribución de votaciones sino a un vencedor indiscutible. En este sentido, su propósito es elegir a un representante y, a la vez, elegir, aunque indirectamente, a un gobernante legitimado por la regla de la mayoría. Como se advierte, ésta tiene sus matices, al contar con implicaciones directas en los sistemas mayoritarios: *a)* mayoría absoluta, y *b)* mayoría relativa.

#### *a.* Mayoría absoluta (*majority*)

La mayoría absoluta está compuesta del cincuenta por ciento más uno del total de votos emitidos y se identifica con el “modelo de mayoría o mayoritario de democracia”. Empero, ante el modelo de *mayoría absoluta simple* (50% + 1) se puede requerir uno de *mayoría absoluta calificada o compleja (supermajority)* al exigir una mayor cantidad de votos para conformar el principio de la mayoría (cualquier criterio preestablecido con la única condición de exceder del 50% + 1, ya sean 55%, dos terceras partes, e incluso tres cuartas partes). Ambos modelos de mayoría absoluta, tanto el simple como el calificado o complejo, ofrecen una amplia base de legitimidad para el representante electo y para aquél que eventualmente ha de gobernar. El segundo, aunque es más difícil de alcanzar, cuenta *prima facie* con una mayor legitimidad respecto del primero.

#### *b.* Mayoría relativa (*plurality*)

En otras ocasiones, ante la imposibilidad de lograr una mayoría absoluta, tanto simple como calificada o compleja, puede ser suficiente con una mayoría relativa. Ésta está formada por aquella pluralidad que obtiene el mayor número de votos, cualquiera que éste sea, y que se relaciona con el “modelo de pluralidad o pluralista de democracia”, donde el triunfador es aquel que queda en primer lugar, aunque no sea por una mayoría absoluta: *first-past-the-post*. La flexibilidad de este modelo presenta grandes ventajas para el pluralismo y la tolerancia, porque con

“cualquier mayoría” tenemos un ganador indiscutible, aunque éste no logre el 50% + 1. Sin embargo, una de sus desventajas es la falta de legitimidad-representatividad de un ganador, que muchas veces es la minoría de una pluralidad más grande o numerosa, y que va a gobernar a todos. En este sentido, ya es una práctica común establecer frente al modelo de *mayoría relativa simple* uno de *mayoría relativa calificada* o *compleja*, al requerir un porcentaje determinado para que pueda haber un ganador indiscutible, *verbi gratia* 40%.

### B. *Sistemas proporcionales* (proportionality)

Los sistemas proporcionales ponderan, a diferencia de los mayoritarios donde el triunfador toma todo, un triunfo de todos, tanto de la mayoría como de la minoría. En principio, los sistemas proporcionales parecen ser una mejor solución para las democracias representativas porque incluyen a la mayoría que consiente y a la minoría que disiente en la conformación de la voluntad general.

Sin duda, los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. No obstante, la correspondencia en realidad no es exacta sino más o menos relativa a la simetría entre votos y escaños. Así, se pueden distinguir al menos tres subtipos de representación proporcional, los cuales varían según los efectos que ejercen sobre el votante en el acto mismo de votar y la mayor o menor relación de proporcionalidad entre votos y escaños: *a)* pura; *b)* casi pura, y *c)* impura.<sup>23</sup>

En la *representación proporcional pura* hay una coincidencia completa, o al menos muy aproximada, entre los escaños alcanzados por un partido y los votos logrados, al no existir ningún tipo de barrera, directa —umbrales mínimos— e indirecta —tamaño de las circunscripciones—, que altere el efecto proporcional del voto ni que requiera que los votantes estructuren sus preferencias políticas de acuerdo con cálculos de voto útil.

En cambio, en la *representación proporcional casi pura*, también denominada como *representación proporcional con barrera inicial* o *con umbral de admisión*, al existir una barrera directa, como sería la existen-

23 Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 19, pp. 15 y 16.

cia de una barrera inicial o umbral de admisión, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria de su electorado, con lo cual se afecta la decisión del votante al restringir las opciones a los partidos con posibilidades de franquear dicha barrera para distribuir la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron tal meta. Salvo dicha restricción el resultado es bastante proporcional y éste depende del método empleado, al convertir los votos en escaños.

Por último, en la *representación proporcional impura*, por medio de barreras directas, como son la barrera inicial o umbral de admisión,<sup>24</sup> e indirectas, como es la división del territorio en una gran cantidad de distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional inmediato que iguale o al menos se aproxime al porcentaje de escaños y de votos. Mientras más fuertes son esas barreras, en especial las segundas, al depender del tamaño de las circunscripciones o distritos electorales, mayor es el efecto concentrador que tienen sobre el comportamiento de los votantes.<sup>25</sup> De igual forma, la existencia de las obsoletas *cláusulas de gobernabilidad* es uno de los principales factores que propician una mayor impureza en la representación.

24 Por supuesto que la mayor o menor proporcionalidad depende del método de asignación. Si se pretende apoyar a los partidos pequeños se aconseja el método del “mayor residuo”, pero si, por el contrario, el objetivo es favorecer a los partidos grandes el método de D’Hondt o del “mayor promedio” es más recomendable. Además, hay toda una serie de posturas intermedias como el método Sainte-Laguë, que puede ser menos proporcional que el del mayor residuo pero más proporcional que el del mayor promedio, porque trata a los partidos grandes y pequeños con una mayor imparcialidad. Asimismo, los sistemas de “restos mayores”, como son la cuota Hare, son imparciales y bastante proporcionales mientras que las cuotas Droop, *imperiali* normal o reforzada, proporcionan resultados menos proporcionales.

25 La magnitud de la circunscripción tiene efectos muy importantes sobre la proporcionalidad. De hecho, la proporcionalidad o no del sistema depende del tamaño del distrito electoral y del número de representantes que se eligen en cada distrito. De este modo, se define a la magnitud de la circunscripción como el número de representantes que se eligen en un distrito o circunscripción. El estudio clásico de Rae es muy elocuente al sostener que se trata de una relación curvilínea: “*la proporcionalidad del resultado incrementa a una tasa decreciente cuando las magnitudes del distrito son aumentadas*”. Por tanto, el mensaje entre líneas es: “*las fórmulas electorales diseñadas para producir proporcionalidad dependen en gran medida de las magnitudes del distrito para su eficacia*”. Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, pp. 118 y 119 (el énfasis es original. La traducción es nuestra).

## 2. *Sistemas impropios*

### A. *Mixtos*

Erróneamente se considera que si en un Congreso bicameral se elige una cámara conforme al criterio mayoritario y la otra al proporcional esto es suficiente para considerar al sistema como mixto. El equívoco es simple, se trata de un sistema mayoritario en una y de uno proporcional en la otra. De hecho, como se verá más adelante, no basta con elegir una parte de la cámara bajo el criterio de mayoría y otra con el principio de proporcionalidad para que podamos hablar de un sistema mixto. Más bien se trata de un mal llamado sistema mixto, porque es impropiamente considerado como tal toda vez que ni combina los sistemas mayoritario y proporcional ni tampoco es propiamente un sistema electoral, sino tan sólo un mecanismo a través del cual se elige una parte de la cámara bajo la regla de la mayoría y otra parte conforme el principio de la representación proporcional.

### B. *Sistemas de doble ronda o segunda vuelta*

Para algunos autores, entre ellos Sartori, “la práctica de la doble ronda constituye un sistema por sí sola... que permite a los electores votar dos veces, con un intervalo de una o dos semanas entre la primera votación y la votación final, y esto significa que los votantes pueden reorientar conscientemente sus preferencias considerando los resultados de la primera elección”.<sup>26</sup> A pesar de todas sus innovaciones, la segunda vuelta debe ser considerada como un sistema impropio, ya que no es un sistema electoral propiamente dicho sino un mecanismo complementario de los dos sistemas propios —mayoritario y proporcional—, pues puede servir de forma indistinta para cualquiera de los dos. Es indudable que una de sus ventajas es su flexibilidad, al hacer posibles acuerdos de mayoría en los distritos uninominales y de proporcionalidad en los plurinominales. Sin embargo, por esta misma razón, lo consideramos impropiamente como un sistema, al ser un instrumento que puede ser empleado como complemento tanto de los sistemas mayoritarios como proporcionales.

<sup>26</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, trad. de Roberto Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 24.

Como regla general, la institución de doble ronda se limita a ser un desempate entre los dos candidatos que obtuvieron el mayor número de votos (*majority run-off*). Empero, como excepción, puede abrirse la contienda a tres o más contendientes, los cuales deben haber alcanzado un umbral determinado, fijado con anterioridad. Resulta claro que si solamente se admiten dos candidatos en la segunda votación, práctica conocida como *ballotage*, alguno de ellos debe ganar por una mayoría absoluta. En este sentido, este mecanismo debería garantizar una mayor gobernabilidad, o al menos la presunción de una mayor legitimidad, de quien resulta electo. Sin embargo, tal como lo hace notar Diego Valadés,<sup>27</sup> el instrumento de segunda vuelta “genera una ilusión política que no corresponde a la realidad” al propiciar una “apreciación distorsionada del poder de los presidentes” que no garantiza ni la gobernabilidad ni mucho menos la legitimidad de un sistema de gobierno.<sup>28</sup>

Cabe recordar que la característica central de esta herramienta es que los electores vuelven a votar, mientras que en los demás casos los electores sólo tienen una oportunidad para votar. Así, su diferencia específica consiste en que es el único que da, como su propio nombre lo indica, dos oportunidades para votar e incluso permite a los votantes cambiar su voto. De hecho, la primera votación es una selección, más que propiamente una elección, a menos que un candidato gane de forma inmediata la mayoría absoluta, algún porcentaje predeterminado o bien por un margen preestablecido que lo haga ganador indiscutible.<sup>29</sup> De tal guisa,

<sup>27</sup> Cfr. Valadés, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 129, 130 y 152-160.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 155. Cfr. pp. 129 y 130: “En principio, se podría pensar que un presidente elegido por minoría presentaría una condición de debilidad contraria a la función que debe desempeñar. Al razonarse de esa manera se obedece a la lógica de una presidencia dominante, que no corresponde a los propósitos del cambio que se pretende... Si se quiere preservar la configuración actual de una presidencia plebiscitaria, la segunda vuelta es decisiva; pero si se aspira a un nuevo equilibrio institucional, la presidencia plebiscitaria es prescindible, y, por ende, lo es la segunda vuelta.

Además, se sabe que la mayoría obtenida en la segunda vuelta no necesariamente supone una base de apoyo equivalente en el Congreso...

Conforme a estas consideraciones, no es necesario incluir la segunda vuelta en nuestro sistema constitucional para elegir al presidente de la República. Desde luego, existiría la posibilidad de que el presidente sea elegido por una minoría, pero esto, lejos de debilitar a las instituciones, obligará a interacciones más decididas”.

<sup>29</sup> Tal es el caso de Argentina, en donde se introdujo una versión “atenuada” de doble ronda o segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente. Por un

su función es seleccionar —más que elegir— a los candidatos con mayor preferencia y hacerlos contender en una segunda votación a realizarse con posterioridad, por lo general una o dos semanas después de la primera vuelta, pero puede ser en cualquier momento siempre y cuando haya sido reglamentado con anterioridad.

### 3. *Otros sistemas —o propiamente mixtos—*

Entre los dos extremos caracterizados por los sistemas mayoritarios y los proporcionales es factible encontrar un sin fin de posturas intermedias, abiertas a una franca recombinación de distintos aspectos, tanto de unos como de otros, los cuales pueden ser sistemas verdaderamente mixtos, tanto mayoritarios como proporcionales y capaces de garantizar al mismo tiempo la gobernabilidad y la representatividad. Entre ellos destacan: a) votación limitada; b) votación acumulativa, y c) votación preferente.

#### A. *Sistema de votación limitada*

El *sistema de votación limitada* consiste en dar a cada elector más de un voto, pero en un número menor al de los representantes a elegir. En términos generales, este sistema se usa en distritos de varios representantes, en los que cada votante tiene menos votos que el número total de puestos a elegir. De hecho, cada votante tiene un *voto limitado* que no puede transferir a otras opciones, por lo cual también se le llama a este sistema de *voto único no transferible*. Por lo anterior, este sistema podría ser utilizado en la elección tanto de los ayuntamientos o cabildos como en la de senadores. Por ejemplo, si hay que elegir cinco puestos en un ayuntamiento o cabildo, a cada votante se le otorgarían tres o cuatro votos y resultarían electos los cinco candidatos con el mayor número de votos.

lado, se proclamará triunfadora la fórmula de candidatos a la presidencia y vicepresidencia que obtenga más del 45% de la votación válida (artículo 97), y, por el otro, se reconocerá también la victoria de la fórmula que alcance el 40% de la votación válida si además cuenta con una diferencia superior al 10% de los votos con relación a la planilla que le siga (artículo 98). *Cfr. ibidem*, p. 154.

## B. Sistema de votación acumulativa

El *sistema de votación acumulativa*, también conocido como sistema de *lista libre* o *plural*, permite al elector distribuir sus votos —tiene tantos votos como el número de candidatos a ser electos— en cualquier combinación, inclusive puede dar todos sus votos a un mismo candidato o distribuirlos entre diferentes candidatos que además pueden ser de distintos partidos, con lo cual se propicia un voto estratégico. Como regla general, a cada votante se le dan tantos votos como el número de escaños a cubrir, y se le permite distribuirlos como él quiera y en ocasiones puede darlos todos a un candidato. Sin embargo, como excepción, en el *voto por puntos* al elector se le pueden dar más votos (puntos) que el número de escaños en juego y después se le deja que ordene a los candidatos, según los puntos que se le asigna a cada uno. Por las características descritas, este sistema podría ser utilizado en la elección no sólo de ayuntamientos o cabildos y de senadores sino también en la de diputados, ya sean locales o federales. Por ejemplo, si hay que elegir cuatro senadores por entidad a cada votante se le otorgarían cuatro votos, los cuales puede distribuir como él quiera, e incluso dar todos a un candidato, y resultarían electos los cuatro candidatos con el mayor número de votos.

## C. Sistema de votación preferente o preferencial

El *sistema de votación preferente* o *preferencial* consiste en permitir a los votantes hacer un *rank* o selección de los candidatos en el orden de su preferencia. Por lo general, el voto preferente se aplica a sistemas proporcionales en distritos con varios representantes, donde los votantes tienen que enumerar a los candidatos por el orden de su preferencia. Éstos resultan ganadores cuando alcanzan un umbral denominado “cote electoral”, mientras que todo voto por encima de la cuota como excedente o sobrante es reasignado a la segunda preferencia y transferidos a los siguientes candidatos, sucesivamente, hasta tener todos los ganadores requeridos, es decir hasta que todos los escaños son asignados, por esta razón se le conoce como *voto único transferible*. Ahora bien, el *voto alternativo* es un subsistema de votación preferente dentro de distritos con un solo representante, que exige al elector enumerar a todos los candidatos en el orden de sus preferencias. De forma tal, a los candidatos con el menor número de votos se les elimina y se redistribuyen

las preferencias hasta que se puede determinar a un claro vencedor, quien incluso puede serlo por mayoría absoluta. Así, el voto alternativo puede ser considerado como un sistema mayoritario. Por estas razones este sistema podría ser utilizado en la elección, además de ayuntamientos o cabildos, senadores y diputados —locales y federales—, de presidentes municipales, gobernadores e incluso presidentes, al evitar algunos de los defectos o excesos del sistema de doble ronda o de segunda vuelta. Por ejemplo, si hay que elegir a un presidente municipal, a cada votante se le permitiría ordenar sus preferencias para que haya un claro y único ganador bajo el principio de mayoría al transmitir los votos desperdiciados a los dos candidatos con posibilidades reales de ganar en la contienda.

#### IV. CONCLUSIÓN: PROPUESTAS CONCRETAS Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Para poder inferir algunas conclusiones sobre los sistemas electorales, hay que recapitular varias ideas. Los sistemas electorales son producto de la evolución histórica, su variedad es contingente y depende del desarrollo institucional y cultural de los distintos países, tanto en el tiempo como en el espacio. Asimismo, su significado es trascendental, porque sus efectos se manifiestan en la representación política y en el sistema de partidos, e inclusive en el sistema de gobierno. Los dos tipos básicos o propios son el mayoritario y el proporcional, que pueden ser complementados por los sistemas impropios, ya sean el mal llamado mixto y la doble ronda o segunda vuelta, pero sobre todo por una amplia gama de posturas intermedias, semimayoritarias y semiproportionales, o propiamente mixtas, como son la votación limitada, acumulativa y preferente, que no sólo garantizan la participación y la representación de todos sino también concretizan la gobernabilidad y la representatividad.

Dentro de los sistemas electorales es un sin sentido preguntarnos cuál es mejor, porque todos lo son o pueden llegar a serlo. De hecho, no hay sistemas electorales buenos ni malos; simplemente hay los que funcionan y los que no. Sin embargo, esto también depende de lo que esperamos de cada sistema. La democracia representativa en especial, pero también la participativa, fundamenta su legitimidad, por un lado, con el *sistema proporcional*, en la representación política, y ésta solamente es

equitativa cuando es proporcional a la representatividad, y, por otro lado, con el *sistema mayoritario*, en el principio mayoritario, y éste únicamente es justo cuando está limitado o restringido. En otras palabras, la voluntad de la mayoría tiene el derecho a prevalecer dentro de los límites que le impone el respeto a los derechos de la minoría, porque de no ser así la mayoría destruiría a la democracia misma.

Como las dos vías no son necesariamente excluyentes y pueden ser complementadas tanto por el mal llamado *sistema mixto* como por la *doble ronda* o *vuelta electoral*, en nuestra opinión lo mejor es una combinación o una mezcla de mayoría y de proporcionalidad, *i. e.* de gobernabilidad y de representatividad. Como nos pronunciamos por un resultado semimayoritario y semiproportional es imperativo deliberar sobre la viabilidad de otros sistemas, propiamente llamados mixtos, como son la votación limitada, acumulativa y preferente. Sin embargo, debemos reiterar que ningún sistema es el mejor en todos los casos. Todo lo anterior depende de las circunstancias concretas de cada país y de cada momento histórico. De hecho, los diferentes sistemas pueden ser empleados para distintas elecciones en un mismo tiempo y espacio.

Finalmente, en el caso de México, nuestra propuesta concreta es:

1) Reducir el número de representantes en el Congreso de la Unión, a 300 en la Cámara de Diputados, 200 de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (sistema mal llamado mixto: mayoritario y proporcional) y a 96 en el Senado de la República, al suprimir los senadores de representación proporcional —por ser incongruentes con el principio federativo-territorial—, y en lugar de distribuir los tres escaños por entidad federativa, dos a la mayoría y uno a la primera minoría, instaurar mecanismos semimayoritarios y semiproportionales, como la votación limitada, acumulativa o preferente, pero limitar el número de candidatos a un máximo de dos por partido, para que la diversidad de resultados pueda ser muy interesante y significativa. Por ejemplo, en algunas entidades un partido puede tener hasta dos representantes electos y el tercer escaño asignado al candidato de otro partido (la primera minoría), mientras que en otras ocasiones los tres representantes elegidos pueden corresponder a tres fuerzas políticas diferentes. De hecho, estos mecanismos también se pueden implantar en la elección de diputados, e incluso reducir más el número de ellos.

2) Propiciar un federalismo electoral, *i. e.* que en el ámbito local cada una de las entidades federativas pueda implementar los mecanismos que considere pertinentes en las elecciones de gobernador, representantes al Congreso estatal, y presidentes municipales, con la única salvedad de respetar la máxima: “un ciudadano, un voto”; pero cabe recordar que dicha máxima no se reduce “a cada ciudadano un voto” porque es posible dar “a cada ciudadano más de un voto” siempre y cuando podamos otorgar “a cada voto el mismo peso específico o valor”.

3) Implementar la doble ronda electoral o la segunda vuelta pero en su versión atenuada —como en el caso argentino—, o al menos un sistema de votación preferente, de tipo alternativo, en la elección del presidente de la República (e incluso de los gobernadores y hasta de los presidentes municipales).

4) Mantener la esperanza y la fe en la colaboración continua en el experimentalismo democrático, mediante la constante y permanente innovación institucional y renovación cultural.

Por tanto, debemos reconsiderar una gran variedad de temas como futuras líneas de investigación, tales como:

- Analizar figuras tales como el plebiscito, el referéndum (ya sea constitucional o legislativo), la iniciativa popular, la remoción de funcionarios o revocación de mandatos como prácticas de la democracia semidirecta que pueden ser complementarias de una democracia representativa para garantizar que el pueblo pueda participar directamente en las decisiones políticas, sin caer en extremos plebiscitarios o refrendistas que propiciarían que los gobernantes, como Poncio Pilatos, simplemente “se laven las manos”.
- Estudiar la posibilidad de restituir la reelección inmediata *de iure* de legisladores pero limitar el número de periodos y rescindir la reelección inmediata *de facto*, tanto para capitalizar la independencia, experiencia y honestidad de algunos como para promover su profesionalización y una mayor responsabilidad de todos, así como de introducir mecanismos para ligar más estrechamente a los gobernantes con los gobernados, tales como la rendición de cuentas.
- Examinar la conveniencia de promover la democracia interna de los partidos al implementar las elecciones primarias y las consultas a las bases para debilitar las prácticas autoritarias al interior de los

mismos —el dedazo, el delfín o el tapado— y sustituirlas con prácticas verdaderamente democráticas, tales como permitir no sólo la nominación partidaria sino también la autopostulación para contender por la candidatura del partido, abrir la posibilidad de las candidaturas independientes e incluso regular integralmente todo el régimen jurídico al cual deben sujetarse los partidos políticos, en especial el tema de las precampañas y de las candidaturas comunes o coaliciones.

- Explorar si en el caso de insistir en el sistema proporcional sería conveniente que las listas de partidos fueran abiertas en lugar de cerradas para evitar “los caballos de Calígula” y facilitar que el representante quede ligado al elector y no nada más al partido, así como suprimir otras prácticas hegemónicas no democráticas.