

CONSERVADURISMO Y DISTORSIONES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES DE SINALOA.

Por Vates

Sinaloa es uno de los ya muy escasos estados mexicanos que no ha vivido, en el ámbito local, la experiencia de gobiernos divididos o de alternancia en el Congreso del Estado o en la Gubernatura. Lo acompañan en esta circunstancia tan sólo otras cinco entidades federativas: Tamaulipas, Durango, Hidalgo, Puebla y Oaxaca. Este rezago político ha derivado en el mantenimiento de un sistema político estatal muy parecido al que prevalecía a nivel nacional antes que se presentara el fin de la hegemonía priísta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 1997.

Hasta antes de la reforma electoral estatal de 2006 la explicación de la ausencia de la alternancia en el Congreso local podría buscarse en la llamada “cláusula de gobernabilidad”, un mecanismo que el antiguo partido hegemónico acostumbró insertar en las legislaciones electorales del país, como en Sinaloa en 1998, con el propósito de dotar, de manera artificial porque deformaba la voluntad de los electores, a los poderes ejecutivos de mayorías legislativas absolutas, a partir del infundado argumento de que los gobiernos divididos conducían a la “ingobernabilidad”. A la vez que antidemocrática aquella cláusula resultaba absurda pues incluía, en teoría, el riesgo de que fuera la oposición la que en realidad obtuviera la mayoría absoluta de los integrantes de un poder legislativo.

La reforma electoral estatal de 2006 sustituyó, con diez años de retraso respecto a la federal, la figura de la cláusula por la del tope a la sobrerrepresentación parlamentaria, pero estableciéndolo en diez puntos

porcentuales cuando en el ámbito federal es de ocho puntos y en algunas entidades federativas mexicanas el tope es todavía más bajo.

De manera que el marco jurídico electoral estatal era ya muy similar al que ha prevalecido desde 1996 en el nivel federal y que derivó en situaciones de alternancia en los poderes públicos federales, empezando por la Cámara de Diputados en 1997, extendiéndose después al Senado y a la propia presidencia de la República en el año 2000.

Por el contrario, en las elecciones locales de 2007 para renovar el Congreso de Sinaloa, el partido del gobernador no sólo mantuvo el control de la mayoría de los escaños sino que incrementó su presencia en el poder legislativo local, pasando de 21 a 24 diputados, reforzando la existencia de un gobierno unificado en Sinaloa y posponiendo el advenimiento del equilibrio entre los poderes públicos del estado.

¿Qué ha pasado en Sinaloa? ¿Por qué aquí no se ha presentado la alternancia que genere un equilibrio de poderes en beneficio de la sociedad a pesar de que la legislación electoral se ha modificado, aunque con insuficiencias, para abrirle cauce? La respuesta pudiera estar en el tipo de participación de los ciudadanos sinaloenses en los procesos electorales locales, en la que ha asumido, hasta ahora, una actitud conservadora, sin animarse al cambio político local, premiando con su voto al partido que siempre ha gobernado el estado, sin resultados claros para la sociedad, con porcentajes de votación siempre superiores al cuarenta por ciento y en varias elecciones rebasando la mayoría absoluta, como en la más reciente de 2007, aunque en coalición con el Partido Nueva Alianza. Con una participación ciudadana así la ampliación del pluralismo que conlleva la alternancia sólo se ve en el lejano horizonte político de Sinaloa.

Sin embargo, en al menos un proceso electoral local, el de 1995, el electorado sinaloense aportó su contribución con resultados electorales que con un marco jurídico como el federal habrían concluido en un mayor pluralismo en la composición del Congreso. Lo anterior nos revela que siendo la participación ciudadana el principal factor para propiciar u obstaculizar la alternancia, no deben descartarse otros elementos contemplados en la legislación electoral que colaboran en tornar más difícil que se exprese a plenitud la voluntad de los electores. Entre estos elementos que distorsionan la participación ciudadana en las elecciones locales están la división distrital electoral, el sistema electoral y la magnitud del tope a la sobrerrepresentación.

CONSECUENCIAS DEL REZAGO DEMOCRÁTICO DE SINALOA

Una de las consecuencias de esta ausencia de alternancia es que Sinaloa tiene un marco jurídico estatal realmente atrasado en relación con la legislación federal y con la mayoría de los estados y una vida política en la que predominan la opacidad, el autoritarismo, el presidencialismo en su versión estatal y la falta de rendición de cuentas de los gobernantes. Para muestra un botón: apenas en el mes de junio de 2008 se designó al Auditor Superior del Estado, a pesar de que desde 2004 ya estaba contemplado en la Constitución Política del Estado, aunque de manera limitada pues no incluye el mecanismo de la mayoría calificada para su nombramiento como si lo contemplan la gran mayoría de los estados y la Constitución Federal, pero no existía la ley reglamentaria correspondiente, la cual fue aprobada apenas en el mes de mayo de 2008. Esta aprobación logró darse gracias a una reforma a la Constitución Federal que terminó por doblegar las resistencias de la mayoría parlamentaria, la que sin embargo hizo un último esfuerzo

eludiendo la participación del Congreso local en el proceso de reforma constitucional, dando paso a la práctica parlamentaria de legislar por imposición y no por vocación. Por esta razón es que Sinaloa ha sido uno de los estados que ha recibido las más bajas calificaciones en materia de fiscalización de los recursos públicos desde que empezaron a realizarse estas mediciones hasta la fecha.

Otro botón más lo representa el propio Congreso del Estado que no cumple con sus funciones constitucionales de legislar, fiscalizar y practicar un equilibrio de los poderes estatales. No ha podido superar su desempeño como un poder subordinado al gobernador en turno. En materia legislativa ha sido tan improductivo que en algunos años, como el de 2005, sólo aprobó un dictamen de reformas legales, configurando una parálisis legislativa a pesar de existir un gobierno unificado. En el colmo del conservadurismo en Sinaloa se presenta la paradoja de que el principal augurio de la teoría política sobre los gobiernos divididos, la parálisis legislativa, se actualice ante la presencia de gobiernos unificados.

Pero el atraso no se agota en estos temas. Pueden agregarse varios más en los que existe un franco rezago, entre otros los siguientes:

- ❖ Los Magistrados de los Tribunales estatales no son electos por mayoría calificada ni en procesos transparentes o públicos.
- ❖ Sinaloa es el estado menos municipalizado del país, al contar con el promedio más alto de habitantes por municipio y de haber creado el último municipio hace ya 25 años, sumando tan sólo dos nuevos municipios en el último medio siglo.
- ❖ No existe la justicia constitucional local, cuando en estados gobernados por el mismo partido político que gobierno Sinaloa, como Coahuila y Veracruz, ya hace tiempo que la han implantado.

- ❖ Es uno de los estados con mayor inseguridad y violencia, rompiendo cada año el récord de ejecuciones violentas, con un alto grado de impunidad, toda vez que casi todos los homicidios dolosos están sin castigar.
- ❖ Su división distrital electoral es inconstitucional, confirmada desde hace varios años por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ❖ Los salarios se cuentan entre los más bajos a nivel nacional.
- ❖ Carece de legislación reglamentaria de las figuras de la participación ciudadana como la revocación de mandato, referéndum y plebiscito que forman parte de la Constitución Política local desde octubre de 2003, lo mismo en materia de responsabilidad del Estado cuya reforma constitucional data de diciembre de 2006.
- ❖ Integración de los ayuntamientos con una cláusula de gobernabilidad que en algunos municipios le permite a la planilla ganadora controlar no sólo la mayoría absoluta de los integrantes del Cabildo sino hasta las dos terceras partes, ya que el presidente municipal, los regidores de mayoría relativa y el síndico procurador forman parte de la misma planilla. Esta excesiva sobrerrepresentación está prohibida desde hace tiempo para la integración de los poderes legislativos tanto en el nivel federal como en el ámbito de los estados.
- ❖ Una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público muy elástica en el control del ejercicio de la inversión de los recursos públicos estatales y municipales, que permite la discrecionalidad, el desorden y el manejo irresponsable de las finanzas públicas y vuelve inútil la figura de los presupuestos de egresos como herramientas de control y vigilancia del patrimonio del pueblo sinaloense.

Por otra parte, el marco jurídico del Congreso, constitucional e interno, es de los más atrasados entre todos los poderes legislativos del país. Para empezar es

uno de los que sesiona menos durante el año, llegándose al extremo de contar, desde la propia Constitución local, con un período ordinario de sesiones de apenas dos meses, un deficiente diseño institucional que no comparte ningún estado del país de los que tienen dos períodos ordinarios por año. Además, sigue consagrando la figura de la Gran Comisión, no cuenta con reglas claras y democráticas para la integración de las comisiones ni de la diputación permanente, carece de gaceta parlamentaria, practica el voto secreto, las Mesas Directivas aún son mensuales, sus recursos internos son ejercidos con opacidad, los diputados no tienen derecho a la abstención, sus órdenes del día son atiborrados con el trámite meramente administrativo de pensiones de los trabajadores al servicio del estado, practica un proceso legislativo burocrático en detrimento del debate parlamentario. En resumen, el de Sinaloa es un Parlamento cargado de presidencialismo autoritario.

La principal razón de estos rezagos políticos reside en la integración del Congreso, donde la mayoría parlamentaria siempre ha estado en manos del mismo partido político, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que es el mismo partido del que han emergido todos los gobernadores desde que existe dicho partido. En algunas épocas, ante la posibilidad de que se diera la alternancia, el PRI retomó de la legislación federal la figura de la “cláusula de gobernabilidad” para evitar perder la hegemonía en el Congreso. En 1998 Sinaloa adoptó la modalidad de “cláusula de gobernabilidad” que ocho años atrás, en 1990, se había instituido en la Constitución Federal, pero que en 1996 ya había sido derogada para dar lugar a un tope de sobrerrepresentación de ocho puntos porcentuales sobre la votación total emitida. Como siempre, Sinaloa llegó a tarde a esta reforma electoral al tardar diez años en derogar la “cláusula de gobernabilidad”. La última reforma electoral estatal, de 2006,

retomó la disposición federal del tope a la sobrerrepresentación parlamentaria pero elevándolo del ocho al diez por ciento.

VENTAJAS DE LA ALTERNANCIA

Aunque no existe consenso en la relevancia *per se* de la alternancia de partidos en el gobierno, en términos generales se considera que ésta resulta positiva para la vida democrática. Para algunos analistas, como Fernando J. Guasch Madáhuar, “no obstante su evolución, la alternancia en el poder sigue siendo condición indispensable para que la democracia se cumpla. No hay democracia sin alternancia en el poder. Quien no acepte o no entienda este principio, no sabe lo que es la democracia. La alternancia en el poder dentro de un sistema político significa que quienes eligen a los gobernantes de un país podrán optar por aquellos candidatos que consideran más aptos, con la seguridad de que su decisión será aceptada”.¹

Matías Rulli sostiene que “la alternancia en el gobierno constituye una fase de gran importancia en la construcción de un Estado democrático. Por el contrario, el continuismo tiende a provocar que se desarrollen elementos políticos negativos, generar la aparente creencia de la posesión personal del poder, la percepción de impunidad, los acuerdos ocultos, etc. Vale aclarar que no constituye una verdadera alternancia el solo hecho de un cambio de personas en el gobierno, si no hay cambio del partido gobernante. Los procesos de transición traen aparejada una activa participación de la sociedad en el cambio de gobierno. En ese transcurrir, se manifiesta intensamente la diversidad política y social obligando a un proceso de negociación y discusión respetuosa entre todos los ámbitos y poderes del gobierno, los distintos partidos políticos y las organizaciones civiles. Esta pluralidad, consecuencia directa de la alternancia, obliga al gobernante entrante a construir las

bases de una nueva gobernabilidad democrática, que reconozca y haga lugar a las demandas e inquietudes de una sociedad necesitada de respuestas".²

Por su parte, Jorge Vanossi opina que "el régimen democrático descansa psicológicamente en la perspectiva de la alternancia, la que a través de la dinámica consenso-disenso realimenta al sistema con triunfos y derrotas de los diversos partidos".³

Alberto Spota ha referido que: "El pluralismo se concreta en su realidad práctica, en el juego de las alternancias, en forma tal que en la democracia contemporánea resulta tan necesaria la mayoría cuanto la minoría o minorías, para que, como se ha dicho, sea efectivamente posible que la minoría de hoy se torne mayoría mañana y así sucesivamente".⁴

Para María de los Ángeles Olvera Jiménez y Rafael Roa Guerrero "la existencia de la alternancia política lleva implícita la posibilidad de que los ciudadanos evalúen la actuación de los partidos en el gobierno y premien o castiguen a través de su voto. (...) en un sistema político que tiene a la democracia como forma de gobierno, los gobernantes están obligados a responder plenamente a los gobernados".⁵

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El esfuerzo de los electores sinaloenses ha sido insuficiente para lograr la alternancia en la gubernatura y/o para establecer el equilibrio entre los poderes públicos estatales, que sirvan a su vez de palanca para realizar los cambios legislativos o modificar las prácticas y la cultura políticas que democratizen la vida política del estado. En varias elecciones al partido hegemónico le han bastado sus triunfos, aún por márgenes estrechos de diferencia, obtenidos por mayoría relativa

en los distritos uninominales para acceder al control de la mayoría absoluta en el Congreso.

En los últimos tres procesos electorales locales la participación ciudadana le otorgó al partido que ha postulado al candidato ganador de la gubernatura, o del gobernador en funciones en las elecciones Intermedias, porcentajes de la votación total emitida superiores al 40%. En el 2001 fue el 46%, en el 2004 el 41% y el 2007 más del 50%. Con votaciones tan altas a favor del partido que encabeza el poder ejecutivo estatal, la alternancia o el equilibrio de poderes sólo podrían producirse con normas electorales más democráticas. Pero precisamente ese es el objetivo de mantener una legislación electoral que desde la perspectiva democrática resulta arcaica, que como casi toda la de Sinaloa va a la zaga de la nacional y las locales: conservar el control absoluto de los poderes estatales.

Aún con estos resultados, que significan un esfuerzo insuficiente del electorado, es posible que con otro marco jurídico electoral Sinaloa ya hubiera incursionado en la modernidad política, en su modalidad del equilibrio de poderes. Es el caso de la elección de 2004 en la que el PRI obtuvo, entre las tres últimas elecciones, su votación más baja. Con un tope de sobrerrepresentación como el que existe en la Constitución Federal el Congreso local se habría integrado de manera diferente, con las consecuencias positivas que conlleva un cambio político en la vida democrática de un estado o de un país. Ahí está el ejemplo de nuestro país, que en 1997 conoce la alternancia en la Cámara Federal de Diputados y tan sólo tres años después la experimenta en todo el Congreso de la Unión y en la propia Presidencia de la República.

EL LEGISLADOR NACIONAL Y LA SUPREMA CORTE

El activismo del legislador federal y del máximo tribunal mexicano ha realizado contribuciones importantes para la democratización de la vida pública en los estados. Sin embargo, este esfuerzo ha sido insuficiente en casos como el de Sinaloa para provocar verdaderos cambios políticos como lo es el equilibrio de poderes, que en nuestro país sólo ha sido posible conseguirlo a través de la alternancia y los gobiernos divididos. Una de sus aportaciones fue la derogación de la cláusula de gobernabilidad, que la Suprema Corte retomó para aplicarla a las legislaciones estatales. Pero no sucedió lo mismo con otras instituciones electorales que no han podido ser reformadas a fondo para hacer avanzar la democracia política en los estados y que en Sinaloa han sido determinantes para evitar la realización del principio republicano de la división de poderes. Entre esas instituciones están la división distrital, el sistema electoral y la sobrerrepresentación.

LA DIVISIÓN DISTRITAL

En marzo de 1987 se reformó el artículo 116 de la Constitución Política Mexicana dando origen a la disposición de que “El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno”⁶. Es una norma que se mantiene vigente hasta la fecha y que no cumple la Constitución Política de Sinaloa, cuyo artículo 24 dispone que “cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”, contraviniendo el criterio poblacional que impone a los estados la Constitución Federal.

La disposición que consagra dicho artículo 24 apareció con su tercera reforma, siendo publicada el 17 de mayo de 1974. La cuarta reforma, que data del 18 de abril de 1979, incorpora la redacción relativa a la demarcación de los distritos electorales

locales que se mantiene vigente en la actualidad. Es decir, la norma estatal surgió con antelación a la reforma federal, pero nunca se ha actualizado para armonizarlas. El criterio poblacional consagrado en la fracción II del artículo 116 es un tema en el que la redacción del texto constitucional no deja lugar a dudas, por lo que la Suprema Corte de Justicia, al establecer la jurisprudencia correspondiente, ha sido más contundente que en otros casos. En consecuencia con esta disposición constitucional, después de resolver la acción de inconstitucionalidad 35/2001 la Corte estableció, en febrero de 2002, las tesis jurisprudenciales P./J. 2/2002 y P./J. 4/2002.

La primera de ellas, denominada con el rubro “DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES EN LOS ESTADOS. PARA EFECTOS DE SU DEMARCACIÓN DEBE ENTENDERSE AL CRITERIO POBLACIONAL QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”⁷, consiste en lo siguiente: “El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la demarcación de los trescientos distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados y que la distribución de éstos entre las entidades federativas se hará con base en el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menos de dos diputados de mayoría, esto es, **dicho precepto acoge tanto un principio poblacional, como uno geográfico**, para la división territorial de los distritos electorales; sin embargo, conforme al sistema normativo que prevé la propia Constitución Federal, se concluye que **la citada disposición sólo tiene aplicación en el ámbito federal**, es decir, para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y **no así para las entidades federativas**, cuya reglamentación está prevista expresamente en el artículo 116,

fracción II, de la Constitución Federal, **que para efectos de la división de los distritos electorales uninominales establece únicamente el criterio poblacional**". (*Las negritas son nuestras*)

La segunda, con el rubro "DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES. EL ARTÍCULO 31, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE, CONTRAVIENE LO DISPUESTO EN EL NUMERAL 116, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL ATENDER A UN CRITERIO GEOGRÁFICO PARA LA DEMARCACIÓN DE AQUÉLLOS"⁸, contiene el siguiente texto: "El artículo 31, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Campeche, al señalar expresamente que la distribución de los distritos uninominales entre los Municipios se hará teniendo en cuenta el último censo general de población y que la demarcación de los aludidos distritos será la que resulte de dividir la población total del Estado entre dichos distritos, acoge un criterio poblacional, que es al que, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe atenderse para la distribución de los citados distritos; sin embargo, **el hecho de que el propio artículo 31 establezca que, en ningún caso, alguno de los Municipios del Estado puede quedar sin representación particular ante el Congreso, por no contar cuando menos con un diputado de mayoría relativa, transgrede el citado precepto de la Constitución Federal**. Ello es así porque, conforme al referido artículo 31, la asignación de los diputados elegidos por mayoría relativa no se basa en el número de electores existentes en el distrito electoral uninominal, sino en el número de Municipios existentes en la entidad, es decir, para la distribución se atiende al criterio geográfico y no

poblacional como lo exige el señalado numeral de la Ley Fundamental”. (*Las negritas son nuestras*)

Aplicadas a la división distrital electoral local de Sinaloa estas tesis revelan el carácter inconstitucional del segundo párrafo del artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa que establece que “cada Municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal”.

Hasta ahora no ha sido posible combatir esta inconstitucionalidad. Sin embargo, la reciente reforma electoral federal, al dotar de competencia al Tribunal Electoral Federal para resolver la no aplicación de normas electorales contrarias a la Constitución, ha abierto la puerta para que en cualquier momento del siguiente proceso electoral estatal se cuestione esta división política electoral inconstitucional.

Por lo anterior, es muy probable que las elecciones locales del 14 de octubre de 2007 hayan sido las últimas que se hayan celebrado con la división distrital electoral actual. La reciente reforma constitucional federal en materia electoral contempla la modificación del artículo 99 que regula al Tribunal Federal Electoral. La reforma le otorga al Tribunal la facultad para revisar la constitucionalidad de las leyes electorales, competencia que la jurisprudencia de la Suprema Corte le tenía vedada, mediante la tesis P./J. 25/2002 que establecía lo siguiente: “el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales”.

La nueva redacción del artículo 99 reformado establece ahora: “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala

Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Es decir, a partir de la entrada en vigor de esta reforma el Tribunal Electoral Federal podrá desaplicar artículos como el 24 de la Constitución de Sinaloa.

Hasta ahora la clase política que gobierna Sinaloa se ha resistido a actualizar la división distrital electoral del estado, pero la nueva constitucionalidad federal en materia electoral debe ser suficiente para que en el marco de la próxima y obligada reforma electoral local se modifique esta inconstitucional disposición. Porque, además, estamos ante un caso en que el espíritu democrático y el texto de la Constitución Federal coinciden plenamente, ya que la norma constitucional federal es la que más se acerca al principio democrático universal de que cada ciudadano tenga un voto, es decir, que los votos de los electores valgan lo mismo a la hora de que sus sufragios se conviertan en escaños. Lo que no sucede en Sinaloa.

Los extremos en la división distrital electoral sinaloense son los distritos XVI del municipio de Cosalá que en las elecciones de 2007 contaba con 11,462 electores, mientras la lista nominal del distrito XIX de Mazatlán ascendía a la cantidad de 229,695 ciudadanos.

EL SISTEMA ELECTORAL

Sería hasta el año de 1961 que el Congreso federal mexicano se integraría solamente con legisladores de mayoría relativa, electos en distritos electorales uninominales. En junio de 1963 aparece en la Constitución mexicana la figura de los diputados de partido. El texto de aquella reforma establecía que la elección de diputados sería directa y se complementarían con “diputados de partidos”. Para acceder a estos cargos sería necesario obtener el dos y medio por ciento de la votación nacional y ganar menos de veinte diputaciones de mayoría relativa. Esta

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

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

Once años después de la entrada en vigor de la figura de los diputados de partido en el ámbito federal, en mayo de 1974, pero también anticipándose tres a la Constitución Federal mexicana, se reforma la Constitución local de Sinaloa para que aparezcan los “diputados de minoría” en el Congreso sinaloense.

En 1977 se da en México la primera gran reforma electoral de la etapa posrevolucionaria. Con ella irrumpe en el país –aunque de manera parcial o segmentada- el sistema de la representación proporcional. El nuevo artículo 52 constitucional establecía que la Cámara Federal de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y hasta 100 de representación proporcional. La reforma consagraba una combinación de 75% de cargos de mayoría relativa y 25% plurinominales, previéndose la posibilidad de que el segmento proporcional de la Cámara fuera de tan sólo el 12.5%.

Como consecuencia de la reforma electoral de 1977, el texto constitucional federal incluyó, por primera vez para los Congresos locales, un principio electivo distinto al de la mayoría relativa: los diputados de minoría, que eran constitucionalmente establecidos catorce años después que el poder legislativo

federal, y en el preciso momento en que para éste se establecían ya los diputados de representación proporcional.

La siguiente reforma al artículo 24 de la Constitución Política de Sinaloa, de abril de 1979, deroga la figura de los “diputados de minoría” e incorpora un máximo de seis diputados de representación proporcional en la integración del Congreso, lo que equivalía a una proporción 80-20 entre los principios de mayoría relativa y de “representación proporcional” presentando desde su origen un rezago respecto a la legislación federal en el que la proporción era de 75-25. Las reglas de aplicación del nuevo sistema son muy parecidas a la experiencia federal, pudiendo darse el extremo de que no hubiera asignación de la parte proporcional.

En 1986 se lleva a cabo una nueva reforma electoral federal, mediante la cual se amplía de 100 a 200 diputaciones la porción proporcional de la Cámara. Treinta y siete años después de la decisión alemana a favor del sistema electoral de la representación proporcional, en México se adopta la combinación sesenta y cuarenta de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional para la integración de la Cámara de los diputados federales.

En marzo de 1987 se vuelve a reformar la Constitución mexicana y el texto relativo a la integración de los Congresos estatales pasa al artículo 116 con una redacción que no cambia el régimen de los diputados de minoría, a pesar de que ya habían transcurrido diez años de la incorporación de la representación proporcional en la integración de la Cámara Federal Diputados.

Es hasta abril de 1992, con seis años de retraso respecto a la legislación federal, que se amplía la franja no mayoritaria del sistema de integración del Congreso, adoptándose la proporción federal de sesenta y cuarenta, que prevalece hasta la fecha.

De modo que en la actualidad el artículo 24 de la Constitución local consagra una integración del Congreso similar a la norma federal que combina un sesenta por ciento de diputados de mayoría relativa con un cuarenta por ciento de representación proporcional. No es un sistema único en el país, ya que hay estados que han adoptado integraciones diferentes. Jalisco es uno de ellos, al adoptar desde abril de 1997 una integración de su Congreso en la que combina por mitades los principios de mayoría relativa y representación proporcional. En efecto, el artículo 18 de su Constitución lo establece de la manera siguiente: “El Congreso se compondrá de veinte diputados electos por el principio de votación mayoritaria relativa y veinte electos según el principio de representación proporcional”.

Este sería el sistema ideal para Sinaloa, no sólo porque podría contribuir al establecimiento del equilibrio de poderes, sino porque permite reflejar de manera real la pluralidad realmente existente en la sociedad sinaloense. Los resultados electorales de las últimas cuatro elecciones de diputados locales revelan que los votos por los candidatos ganadores y por los perdedores se comparten por mitades. Los candidatos perdedores en los distritos electorales obtuvieron en 1998 y 2001 el 52% de los votos válidos; en el 2004 poco más del 50%; y en el 2007 el 47% de la votación. Con un pluralismo así, un sistema electoral como el vigente en Jalisco, mitad uninominal mitad plurinominal, sería el más justo para Sinaloa.

LA MAGNITUD DEL TOPE A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN

Las modificaciones a la Ley Electoral de Sinaloa de 1992 contemplaba la inclusión de un artículo que consagraba la proporcionalidad total en la integración del Congreso. “Cada partido tendrá derecho a un número total de Diputados proporcional a su votación”, disponía el avanzado artículo 12 de aquella ley.

Lamentablemente esta norma tuvo la vigencia efímera de un proceso electoral, por lo que nunca tuvo una aplicación práctica, al no presentarse una alta competencia electoral en las elecciones de 1992. De ser retomada, esta norma ayudaría a que el Congreso sinaloense reflejara con mayor fidelidad la pluralidad existente en la sociedad.

En 1998 el temor de los gobernantes sinaloenses de la época al principio democrático y republicano de la división de poderes los llevó a profundizar en 1998 la contrarreforma de 1995 que eliminó el principio de la proporcionalidad pura. En efecto, en ese año se modificó de nuevo la ley electoral del estado para consagrar que una minoría a la que los electores sinaloenses le hayan otorgado el 35% de sus votos se convirtiera, por obra y gracia de una ley antidemocrática, en mayoría absoluta en el Congreso, generando la posibilidad de que se presentara una excesiva sobrerrepresentación parlamentaria que pudiera llegar hasta un 17.5%. Era una de las variantes más atrasadas de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, similar a la que contempló la Constitución federal pero ocho años antes. Y que hacía ya dos años que había sido suprimida por el Congreso y declarada inconstitucional por la Suprema Corte.

Una opinión coincidente es la expresada por Gustavo Ernesto Emmerich y Xóchitl López Ulloa en su ensayo “La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa (1998-2001) al afirmar que “las cláusulas de gobernabilidad pertenecen a una etapa reciente de la historia electoral de México: aquella en que el antes partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ya no tenía seguridad de vencer arrasadoramente en las elecciones, pero procuraba mantener el control mayoritario de los órganos legislativos, aun si su votación no alcanzase el 50%”.⁹

La cláusula fue derogada en el marco de la reforma electoral de 2006, siendo sustituida por un tope a la sobrerrepresentación superior al contemplado para la integración de la Cámara Federal de Diputados. En Sinaloa se estableció en diez puntos porcentuales por encima de la votación emitida, mientras el tope federal es de ocho puntos. Para los estados existe la libertad de reglamentar la norma federal consagrada en el artículo 54 constitucional. A lo más que ha llegado la Suprema Corte, en su interpretación de este artículo, es a establecer las “bases generales del principio de representación proporcional”, entre las cuales se encuentran la “Tercera”, que establece que la “asignación de diputados (será) independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación” y la “Quinta” que define que “el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”¹⁰. Es decir, basta con que una legislación estatal contemple un tope para que sea constitucional, sin importar los puntos porcentuales en que consista tal tope. La virtud de esta jurisprudencia es que las cláusulas de gobernabilidad para la integración de los poderes legislativos del país son consideradas inconstitucionales, pero resulta insuficiente para evitar abusos de algunas mayorías estatales que no se ciñen al tope fijado para el Congreso de la Unión, como el caso de Quintana Roo que tiene fijado un tope de 16 puntos porcentuales, el doble del establecido en la legislación federal.

Precisamente al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2003 sobre la legislación de Quintana Roo la Corte estableció jurisprudencia en el sentido siguiente: “Entre las bases generales establecidas en el artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra la relativa a que el tope máximo de diputados por los principios de mayoría relativa y de

representación proporcional que puede alcanzar un partido político, debe ser igual al número de distritos electorales. En ese sentido, al establecer el artículo 229, penúltimo párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Quintana Roo que, en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios, que representen un porcentaje del total del Congreso Local que exceda en dieciséis puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, no viola lo previsto en la fracción V del mencionado precepto constitucional, porque con ello se evita que los partidos dominantes alcancen una sobrerrepresentación al estar sujetos a dicha limitante; sin que tal porcentaje pueda considerarse excesivo por el hecho de no coincidir con el ocho por ciento que establece el citado precepto constitucional, ya que con su aplicación ningún partido obtendría un número de curules mayor al permitido, ni se menoscaba la participación política de las minorías en el seno del Congreso Local, con lo cual se garantiza la representatividad y pluralidad política de ese órgano legislativo”.¹¹

De manera que cada estado queda en libertad de fijar la magnitud del tope a la sobrerrepresentación, por lo que el auténtico tope obligatorio es el que marca el número de distritos electorales que exista en cada entidad.

LA CIUDADANÍA EN SINALOA

Sinaloa necesita modernizar su vida política. No es ninguna exageración afirmar que este estado ha sido y es gobernado no por la clase política más conservadora del país, sino por uno de los príismos más reticentes al cambio. Los resultados están a la vista: en Sinaloa se tiene una democracia sin calidad que genera gobiernos ineficientes, incapaces de garantizar seguridad, bienestar, igualdad, libertad al pueblo que los elige.

A pesar de ello los electores sinaloenses no se han decidido de manera más resuelta a superar esta situación de rezago político, de continuismo. Ha mantenido hasta ahora una actitud conservadora, de temor al cambio. Su participación ha resultado insuficiente para propiciar las reformas que se requieren.

Ciertamente, como hemos tratado de explicar en este ensayo, quienes han hegemonizado durante toda la etapa posrevolucionaria el ejercicio del poder en el estado han colocado suficientes piedras en el camino hacia la plena democratización política. Pero lo mismo se hizo en otros estados y en el ámbito federal. Y a pesar de ello la alternancia y el equilibrio de poderes se han generalizado.

Es de esperarse que las instituciones, los partidos políticos, los organismos civiles, las universidades, los legisladores, los jueces, hagan su trabajo para impulsar reformas electorales que eviten las distorsiones del voto ciudadano. Sin embargo, como hemos visto, este esfuerzo tal vez no alcance. La última palabra, la más importante, la seguirá teniendo el elector, el ciudadano sinaloense.

¹ Guasch Madáhuar, Fernando J., Hablando de democracia en México, La Revista Peninsular No. 552, 19 de mayo de 2000, larevista.com.mx.

² Rulli, Matías, Alternancia vs. continuismo, <http://rionegro.com.ar/diario/2007/04/07>.

³ Citado por Matías Rulli, nota 1.

⁴ Ídem.

⁵ Olvera Jiménez, María de los Ángeles y Roa Guerrero, Rafael, Gobernabilidad y alternancia: dos conceptos unidos en la democracia, ife.org.mx.

⁶ Todas las citas de Constituciones y leyes proceden del portal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/.

⁷ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 591.

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 590.

⁹ Emmerich, Gustavo Ernesto y López Ulloa, Xóchitl, La cláusula de gobernabilidad y la representación proporcional en el Congreso de Sinaloa, 1998-2001, Región y Sociedad No. 30, p. 4.

¹⁰ Tesis: P./J. 69/98, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo: VIII, Noviembre de 1998, Página: 189

¹¹ Tesis: P./J. 75/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVIII, Diciembre de 2003, Página: 532