

¿Si se reducen los pluris?

Ricardo de la Peña.¹

De manera simultánea con las elecciones federales de 2015 es posible que los ciudadanos mexicanos, por vez primera en la historia, puedan expresar mediante el voto su opinión respecto a temas “de trascendencia nacional”, en consultas populares que eventualmente tendrían un carácter vinculatorio para los poderes federales y autoridades competentes. Ello es resultado de la reforma constitucional en materia político-electoral concretada en agosto de 2012, de la que derivó la Ley Federal de Consulta Popular expedida en marzo de 2014.

La apertura de esta posibilidad permitió que cuatro organizaciones políticas nacional iniciaran procedimientos para que se convoque a consultas populares sobre diversos temas², todas las cuales fueron validadas por el Instituto Nacional Electoral luego de corroborar que reunieron el requisito de contar con el respaldo mediante firma de al menos dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el listado nominal de electores, algo así como 1.6 millones de personas.

Ahora, las propuestas pasarán al último tramo para su eventual aprobación: la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y, en caso de proceder, “revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo”, pudiendo el máximo tribunal “realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios”³ previamente referidos.

¹ Presidente Ejecutivo de *Indagaciones y Soluciones Avanzadas, S.C.* Versión original del artículo publicado en la revista *Voz y voto*, núm. 261, México, noviembre de 2014, pp. 38-43.

² Dos versan sobre el tema energético: la presentada por el PRD, cuya redacción original es “¿están de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?”, mientras que MORENA propone preguntar si “¿está de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?”. El PAN propone preguntar a los ciudadanos si “¿están de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el Coneval?”. El PRI por su parte propuso que se pregunte si “¿estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de los 200 diputados federales plurinominales y 32 senadores por el principio de representación proporcional?”

³ Cámara de Diputados, *Ley Federal de Consulta Popular*, México, 2014, artículo 26.

De las diversas propuestas de consulta presentadas, en este artículo nos centraremos en la propuesta del PRI sobre el número de asientos por el principio de representación proporcional en el Legislativo federal. Al respecto, no es totalmente cierto que este cuestionamiento pudiera considerarse viable como tema de consulta, toda vez que la fracción VIII del artículo 35 constitucional vigente establece que, entre otros asuntos, no podrá ser objeto de consulta popular la materia electoral⁴. Pero, ante la carencia de antecedentes, habrá que esperar que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que se pronuncie al respecto.

Aún si fuera considerado susceptible de ser consultado, el cuestionamiento propuesto por el PRI debiera ser reformulado, pues contiene dos preguntas en una, que aunque intuitivamente pudieran estar altamente correlacionadas, no necesariamente tendrían que contar con idéntica opinión por parte de los ciudadanos, pues no es lo mismo eliminar el componente de representación proporcional en el Senado de la República que reducir a la mitad los puestos elegidos por el mismo procedimiento en la Cámara de Diputados.

Lo anterior, asumiendo la aceptación tácita de la conveniencia de que prevalezca un sistema bicameral⁵, a pesar de las dificultades que ello representa para la formulación de políticas públicas, más cuando es “perfecto”⁶ como el nuestro. Está lógica supone que es útil contar con una segunda lectura en un espacio alternativo para la negociación política, en el entendido de que ambas cámaras deben conformarse bajo distintos principios: la cámara baja atendiendo la representación de la diversidad ideológico-partidista y la cámara alta para la representación de intereses sociales o económicos o territorial, el cual es el principio subyacente en el caso del Senado mexicano.

Asumiendo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las modificaciones que estime pertinentes al cuestionamiento, considere constitucional celebrar una consulta sobre este tema, en principio podría suponerse que sus resultados serán favorables a la reducción de

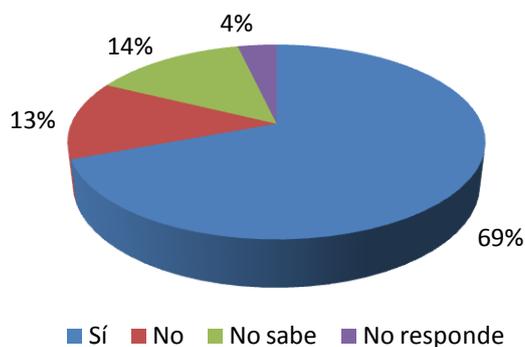
⁴ Secretaría de Gobernación, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de agosto de 2012. Si el tema sugerido por el PRI para consulta es o no materia electoral tendría que ver con lo que se entienda por un sistema electoral, que pudiera definirse como aquello que “determina las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” (Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Biblioteca de Reforma Política No. 4, Internacional Idea, Asociación Civil Transparencia, Lima, 2004, pp. 9-10.

⁵ “(...) el aprendizaje social o el adoctrinamiento crea un clima de opinión que mantiene muchos temas alejados de la agenda especialmente los temas que desafían los fundamentos del propio sistema político-económico (...) la mayoría de nosotros ha aprendido a creer en un Congreso de dos Cámaras, y por lo tanto no consideramos en serio la abolición del Senado.” Charles E. Lindblom, *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, p. 12.

⁶ Suele denominarse “bicameralismo perfecto” a aquel en el que las dos cámaras son iguales en funciones o sólo con ligeras diferencias, principalmente en funciones presupuestarias y financieras, como es el caso mexicano.

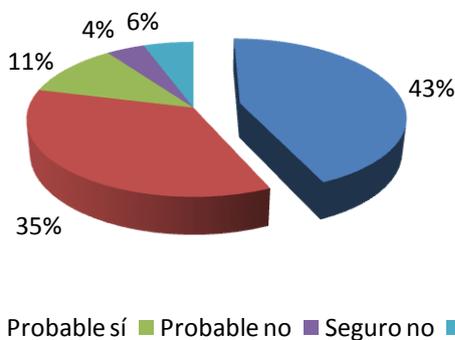
puestos plurinominales (gráfica 1) y que será vinculatorio para los poderes federales y autoridades competentes, toda vez que la votación que es esperable que se logre en las elecciones por venir superará la cota inferior de cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores (gráfica 2).

Gráfica 1. ¿Está de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de los 200 diputados federales plurinominales y 32 senadores por el principio de representación proporcional?



Fuente: GEA-ISA, *Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana*, 1000 entrevistas a ciudadanos mexicanos, 5-7 de septiembre de 2014.
En: <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1409p.pdf>

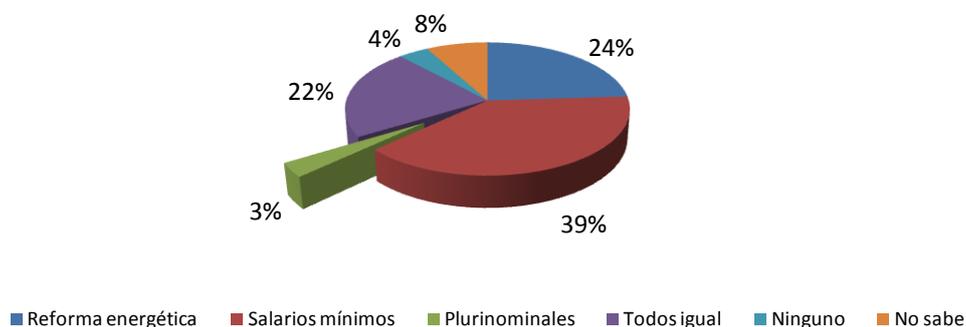
Gráfica 2. ¿Qué tan factible es que vaya usted a ir a votar en las elecciones para diputados federales del próximo año?



Fuente: GEA-ISA, *Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana*, 1000 entrevistas a ciudadanos mexicanos, 5-7 de septiembre de 2014.
En: <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1409p.pdf>

Pero, ¿por qué tiende la ciudadanía a demandar la reducción de cargos plurinominales en las Cámaras del Congreso de la Unión? En principio, de los diversos temas sugeridos para consulta, el tema electoral es el que resulta menos importante al parecer de los ciudadanos (gráfica 3). Ello no es extraño, considerando que sus costos y beneficios potenciales tienen un destinatario difuso y no concentrado. Entonces, ¿por qué la firme convicción ciudadana de que hay que efectuar este cambio institucional?

Gráfica 3. ¿Cuál de estos temas le parece a usted más importante que se consulte la opinión ciudadana?



Fuente: GEA-ISA, *Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana*, 1000 entrevistas a ciudadanos mexicanos, 5-7 de septiembre de 2014.
En: <http://www.isa.org.mx/contenido/GIMX1409p.pdf>

Detrás de ello existen diversos mitos y falacias, algunos de los cuales convendría analizar, dando por sentado que la perspectiva del ciudadano común no necesariamente corresponde con los intereses partidarios que pudieran estar detrás de la formulación de la propuesta reductiva de plurinominales, que muy factiblemente tienen que ver más con un beneficio potencial para la propia causa y, en un plano más general, el incremento de la probabilidad de conformación de mayorías en los órganos legislativos.

El primer mito tiene que ver con el impacto fiscal de una eventual reducción del número de integrantes de los órganos legislativos federales. Para incidir en la opinión pública, diversos medios han presentado cuentas en las que dividen la asignación presupuestal total de estos órganos entre su número de integrantes, dando por resultados supuestas cifras del costo unitario por representante, sin reparar en que muy diversos gastos no varían según el número de integrantes de una cámara. Empero, aún asumiendo esta lógica, la máxima reducción posible de adjudicarse en el gasto parlamentario como consecuencia de una disminución de puestos legislativos representaría un ahorro de menos de 40 pesos anuales por mexicano (gráfica 4), lo que desde luego no modificaría de manera esencial las condiciones de vida de la población. Sin embargo, este argumento favorece que en el imaginario popular el tema derive en pretendidos beneficios a favor de un menor gasto público en los políticos y, por ende, mayores recursos para los ciudadanos en general.

Gráfica 4. Presupuesto de egresos de la Federación 2014 (millones de pesos)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2014. Análisis Administrativo Económico del Gasto Programable por Destino del Gasto*. En: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/docs/tomo_1/tomo_1_110.pdf

El segundo mito se relaciona con el entendimiento de la función de la representación proporcional en un sistema mixto como el mexicano. En el contexto de una pérdida de legitimidad y funcionalidad del esquema partidario hacia los años setenta del siglo pasado⁷, que se evidencia en una elección presidencial sin contendientes, en 1977 se inicia una reforma político-electoral que permitiría la incorporación a la participación política pacífica e institucional de organizaciones políticas hasta entonces marginadas de la legalidad, adoptando novedosos esquemas para garantizar la representatividad de las minorías partidarias en los órganos legislativos, adoptando un sistema mixto con predominante mayoritario. Es así como se modifica el sistema de representación en la cámara baja del Congreso de la Unión, asegurando que al menos la cuarta parte de los legisladores provinieran de partidos de oposición, al sumarse a 300 diputados a elegirse por un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, cien diputaciones de representación proporcional a repartirse entre los partidos minoritarios en tres circunscripciones entre los partidos según su votación en una boleta separada de la empleada para el voto uninominal. En 1986 este sistema se elevó a 200 el número de diputaciones plurinominales a elegirse en cinco circunscripciones y se compactó el voto para diputados en una sola boleta.

⁷ Como antecedente, se tendría que, luego del período cardenista, paulatinamente el sistema electoral mexicano se fue cerrando, dejando fuera de la legalidad tanto a las opciones extremas y organizaciones resultantes de fracturas en el partido dominante. Ello dio lugar a un sistema con escasa cobertura y donde era inviable contender en condiciones equitativas con el PRI. Para mantener vivo ese sistema propiamente no democrático, se abrieron a partir de los sesenta opciones para garantizar una mínima representación legislativa de las oposiciones, mediante un sistema denominado “diputaciones de partido”, que otorgaba puestos a las minorías en razón de la votación oficialmente lograda.

En el caso del Senado, las reformas afectaron su composición más tardíamente, pues fue en 1994 cuando se decidió duplicar el tamaño de este órgano, merced a la incorporación, junto con los 64 senadores por mayoría, de 32 senadores para la primera minoría y de otros 32 senadores a repartirse de manera proporcional al voto en una única circunscripción nacional.

Las reglas para la integración de la diputación federal se perfeccionaron en 1996, al restringirse el reparto a los partidos que hubieran rebasado un umbral del dos por ciento de la votación (que a partir de 2015 se eleva a tres por ciento), al limitarse el total de asientos de un partido a sesenta por ciento del total (por debajo del requerimiento para aprobar por sí sólo una reforma constitucional) y acotarse al ocho por ciento el sobrepeso posible del número de escaños respecto a la votación obtenida por un partido.

¿Qué quiere decir esto último? No es extraño que el ciudadano común crea que la proporción de votos que obtiene un partido se traducen automáticamente en una proporción igual de escaños en la cámara. Pero esto no es cierto por diversas razones, algunas vinculadas con los acuerdos de reparto de posiciones entre partidos que contienden en coalición, pero sobre todo porque según sea el método de elección, así será el resultado que se obtenga en términos del reparto de asientos.

En las democracias occidentales han existido dos mecanismos extremos para la definición de los asientos que se obtendrán a partir de una votación nacional, con muchísimos modelos intermedios: el sistema de elección individual de los representantes, en divisiones territoriales, típico del mundo anglosajón, donde el ganador por mayoría simple en cada unidad obtiene el puesto; y el reparto de posiciones proporcional a la votación alcanzada por cada contendiente, elegidos en grandes particiones o incluso en todo el territorio de un país, a partir de listados de candidatos.

Y mientras en el caso de sistemas con reparto proporcional la proporción de escaños por partido tiende a aproximarse a su proporción lograda de votos, en el caso de los sistemas de mayoría relativa no ocurre lo mismo. De hecho, desde hace más de un siglo se sabe que estos sistemas tienden a provocar una significativa sobrerrepresentación de los partidos mayores y, por ende, una subrepresentación de los menores⁸. En el caso mexicano, durante

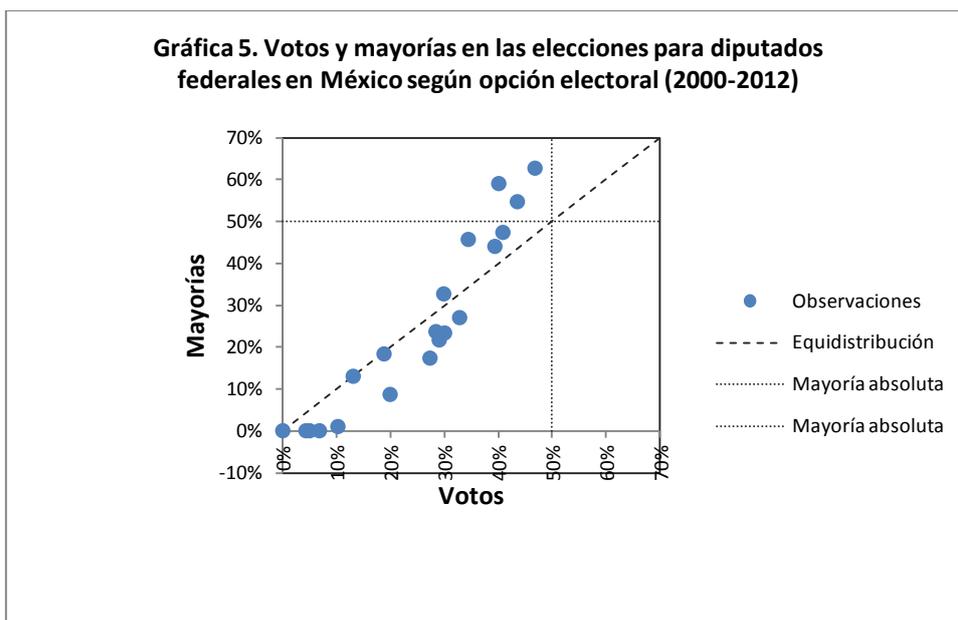
⁸ La formulación más elemental y añeja al respecto fue la llamada "ley del cubo", postulada hace más de cien años (Kendall and Stuart, "The Law of Cubic proportions in Electoral Results", *British Journal of Sociology*, 1, September, 1950), que se vería perfeccionada en la segunda mitad del siglo pasado mediante fórmulas cada vez más rigurosas, complejas y precisas. De entre estas mejoras, destacan la formulación de Henry Theil ("The Desired Political Entropy", *The American Political Science Review*, 63:2, June 1969, pp.521-525), que establece que en general en un sistema electoral dado, regido por el sistema de pluralidad, la proporción de asientos para un competidor será igual al cociente de la proporción del voto que obtuvo elevado a una potencia dada, entre la suma de las proporciones del voto obtenido por los diversos partidos elevado a la misma potencia. Posteriormente, Rein Taagepera ("Reformulating the Cube Row for Proportional Representation Elections", *The American Political*

el presente siglo, la diferencia promedio entre el reparto de votos y el de asientos por opción electoral⁹ en la Cámara de Diputados ha sido cercana a 14 por ciento (tabla 1), tendiendo a incrementarse a lo largo del tiempo; en tres de las cinco ocasiones, el mecanismo uninominal por sí sólo habría derivado en la manufactura de una mayoría artificial para la primera fuerza electoral. En general, todo partido que supera un tercio de la votación válida ha tendido a obtener una proporción de victorias en distritos superior a su voto, mientras que por debajo de esa votación logra menos victorias que su proporción de votos (gráfica 5).

Tabla 1. Votos y mayorías en las elecciones para diputados federales según opción electoral (2000-2012)

Opción electoral	2000		2003		2006		2009		2012	
	Votos	Mayorías	Votos	Mayorías	Votos	Mayorías	Votos	Mayorías	Votos	Mayorías
PAN y coaligados	40.8%	47.3%	32.8%	27.0%	34.4%	45.7%	30.0%	23.3%	27.3%	17.3%
PRI y coaligados	39.3%	44.0%	43.5%	54.7%	29.0%	21.7%	46.7%	62.7%	40.0%	59.0%
PRD y coaligados	19.9%	8.7%	18.8%	18.3%	29.8%	32.7%	13.1%	13.0%	28.4%	23.7%
Otros partidos	0.0%	0.0%	5.0%	0.0%	6.8%	0.0%	10.2%	1.0%	4.3%	0.0%
Diferencia votos-asientos	11.2%		11.2%		14.1%		15.9%		19.0%	

Fuente: Cálculos propios con base en: IFE, Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012. En: <http://siceef.ife.org.mx/pof2012/SICEEF2012.html#>



Science Review, 80:2, June 1986, pp.489-504(1986), especificó el valor esperable para esta potencia, al definir "n" como el cociente del logaritmo del número de votantes (V) entre el logaritmo de la cantidad de asientos a repartir en el órgano legislativo (S), respondiendo dicha relación a la demanda de canales de representación en una sociedad, por lo que lo denomina "exponente de poder". Esta relación permite que "n" sea un número fraccional, que en la práctica toma un valor sumamente próximo a tres en la mayoría de las sociedades donde se aplica la "regla de pluralidad" para la asignación de escaños (lo que explica la original "ley del cubo") y asume un valor próximo a uno en sistemas de representación proporcional pura.

⁹ Para fines de análisis hemos agregado a los partidos contendientes en "opciones electorales", que corresponden a las coaliciones encabezadas por los tres partidos mayores y un paquete para los restantes partidos, debido a que hasta 2006 el reparto de votos y de asientos entre partidos coaligados no era resultado del sufragio, sino de convenios específicos entre los concurrentes a una coalición.

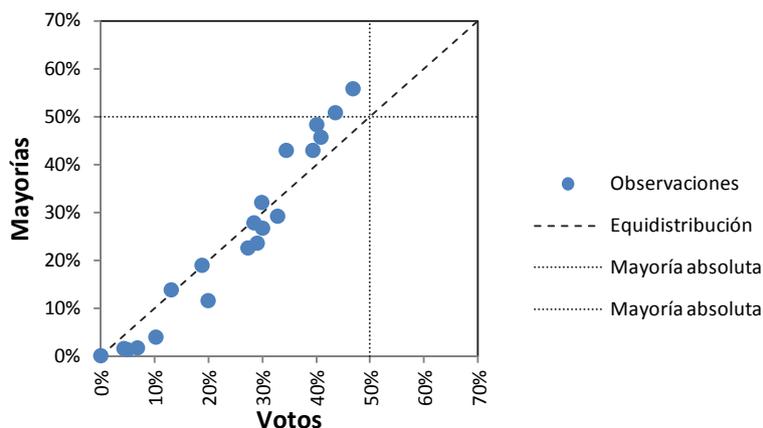
Frente al dilema entre sistemas de mayoría y proporcionales, en algunas sociedades, como la alemana y luego la mexicana, se ha optado por sistemas mixtos, que buscan equilibrar el mecanismos que premia a los partidos mayores al través de la elección distrital uninominal, con un mecanismo compensatorio al través de un reparto proporcional al sufragio logrado. No es que se regalen los puestos a los partidos menores, sino que se les compensa –al menos parcialmente- de la subrepresentación producto del sistema de mayoría relativa, sin eliminar este mecanismo que tendencialmente facilita la formación de mayorías legislativas, incluso cuando el partido más fuerte no supera la mitad de la votación. Sin embargo, se ha llegado a plantear en diversos medios que los representantes plurinominales son elegidos solamente por su partido, puesto que no cuentan con votos directos a favor del representante, sin reparar en que, detrás de su elección, está el voto ciudadano, aunque concentrado en ámbitos supra-distritales multinominales.

Al observar el reparto que se da en la cámara baja cuando se consideran los puestos repartidos mediante representación proporcional, se advierte que este método ciertamente corrige la inequidad derivada del mecanismos uninominal, al reducir la diferencia entre votos y asientos a nueve por ciento durante el presente siglo (tabla 2), permitiendo que sólo en dos de las cinco elecciones se otorgue más de la mitad de las posiciones a una única opción electoral. Como puede verse en la gráfica 6, aunque el patrón general de subrepresentación para bajas votación y sobrerrepresentación para altas se mantiene, la proporción que se da entre votos y asientos tiende a aproximarse mucho más a la línea de equidistribución cuando se incluyen los puestos por representación proporcional, lo que es coherente con lo esperado.

Opción electoral	2000		2003		2006		2009		2012	
	Votos	Asientos	Votos	Asientos	Votos	Asientos	Votos	Asientos	Votos	Asientos
PAN y coaligados	40.8%	45.6%	32.8%	29.1%	34.4%	42.9%	30.0%	26.6%	27.3%	22.5%
PRI y coaligados	39.3%	42.9%	43.5%	50.8%	29.0%	23.5%	46.7%	55.8%	40.0%	48.3%
PRD y coaligados	19.9%	11.5%	18.8%	18.9%	29.8%	32.0%	13.1%	13.8%	28.4%	27.8%
Otros partidos	0.0%	0.0%	5.0%	1.3%	6.8%	1.6%	10.2%	3.9%	4.3%	1.5%
Diferencia votos-asientos	8.4%		7.4%		10.7%		9.7%		8.2%	

Fuente: Cálculos propios con base en: IFE, Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012. En: <http://siceef.ife.org.mx/pof2012/SICEEF2012.html#>

Gráfica 6. Votos y asientos en las elecciones para diputados federales en México según opción electoral (2000-2012)



Ahora, bien, ¿qué efectos tendría la eliminación en el Senado y la reducción en la Cámara de Diputados de los asientos plurinominales, como propone el PRI? En el caso del Senado ello es claro: se restablecería la paridad entre los componentes de la Federación, se separaría claramente la fórmula de integración con la de la cámara baja, pero a costa de distanciar el reparto de asientos respecto a las proporciones obtenidas de votos (tabla 3).

Tabla 3. Votos, asientos de mayoría y primera minoría y total de asientos en las elecciones para Senadores según opción electoral (2000-2012)

Opción electoral	Votos			Mayoría y primera minoría			Total de asientos		
	2000	2006	2012	2000	2006	2012	2000	2006	2012
PAN y coaligados	40.2%	35.3%	28.0%	39.6%	42.7%	30.2%	39.8%	40.6%	29.7%
PRI y coaligados	38.6%	29.3%	39.2%	49.0%	30.2%	50.0%	46.9%	30.5%	47.7%
PRD y coaligados	19.8%	31.1%	29.0%	11.5%	27.1%	19.8%	12.5%	28.1%	21.9%
Otros partidos	1.5%	4.2%	3.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%	0.8%	0.8%
Diferencia votos-asientos				10.4%	8.3%	13.1%	8.3%	6.5%	10.2%

Fuente: Cálculos propios con base en: IFE, Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012. En: <http://siceef.ife.org.mx/pof2012/SICEEF2012.html#>

En el caso de la Cámara de Diputados no es tan claro cuál sería el resultado de una reducción del número de plurinominales. Ello, debido a que –en el supuesto de aprobarse esta consulta, resultar mayoritario el voto por la afirmativa y suficiente la participación para que su resultado sea vinculatorio- esto no conllevaría una definición precisa respecto a las reglas de reparto que se adoptarían en la iniciativa que finalmente fuera aprobada para responder a la voluntad popular expresada en las urnas. ¿Se retornaría a un reparto excluyente de la opción mayoritaria o se efectuaría un reparto acorde con lo actualmente establecido?

Sin embargo, aunque la lógica en uno y otro caso sería distinta, el resultado de esta decisión pudiera afectar sólo de manera marginal el reparto proporcional de curules y, por ende, la proximidad que se obtenga entre la distribución de votos y de asientos, pues el peso de ello recae más en el acotamiento del margen de sobrerepresentación para el partido mayoritario (de ocho puntos), que en el mecanismo mismo de reparto establecido (tabla 4).

Tabla 4. Votos y asientos en las elecciones para diputados federales según diversos posibles repartos de plurinominales

Partido	Conforme al resultado de 2009				Conforme al resultado de 2012			
	Votos	Reparto actual	Reparto incluyendo al mayoritario en plurinominales	Reparto excluyendo al mayoritario de plurinominales	Votos	Reparto actual	Reparto incluyendo al mayoritario en plurinominales	Reparto excluyendo al mayoritario de plurinominales
PAN	30.0%	28.6%	29.8%	30.5%	27.3%	22.8%	22.8%	23.3%
PRI	39.5%	47.4%	47.5%	46.0%	33.6%	42.6%	42.5%	41.0%
PRD	13.1%	14.2%	15.0%	15.5%	19.4%	20.6%	21.5%	22.0%
PVEM	7.2%	4.2%	4.0%	4.0%	6.4%	5.6%	5.5%	5.8%
PT	3.9%	2.6%	2.3%	2.5%	4.8%	3.0%	2.8%	2.8%
NA	3.7%	1.8%	1.5%	1.5%	4.3%	2.0%	1.5%	1.8%
MC	2.6%	1.2%			4.2%	3.4%	3.5%	3.5%
Diferencia		8.3%	6.3%	6.1%		9.8%	10.7%	9.7%

Fuente: Cálculos propios con base en: IFE, Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012. En: <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>

Los repartos de asientos respecto a votos serían así tan próximos como los vigentes de seguirse el esquema que excluye al mayoritario, mientras que se alejarían un poco de la equidistribución si se incluyera. Pero, de preservarse el acotamiento mencionado, no se tendería tan fácilmente a formar artificialmente mayorías legislativas, por lo que la reducción de asientos tendría un impacto menor en la relación de pesos entre fuerzas políticas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.