

Contrapeso de Poder. Una propuesta de reducción de diputados.

María del Carmen Nava Polina

Jorge Yáñez López*

* Politólogos, investigadores, fundadores de Visión Legislativa

Ciudad de México, 16 de octubre 2017.

En medio de la devastación que dejó el terremoto del 19 de septiembre de 2017, combinado con el hartazgo en el abuso de los recursos públicos, de la deslegitimidad acumulada de legisladores, partidos políticos y servidores públicos, e iniciado el proceso electoral de 2018, resurge el tema de eliminar los plurinominales como propuesta del PRI.

Realizar cambios en la forma, composición y operación del Estado tendría que implicar la valoración de las posibles consecuencias que generarían. Y **la eliminación de legisladores plurinominales reduciría la pluralidad en la representación.**

Es por ello que el presente texto tiene dos objetivos: probar con 83 años de datos legislativos que, a mayor pluralidad de diputados mayor es el contrapeso al Poder Ejecutivo; y proponer la reducción de la Cámara de Diputados a través de fórmula mixta y proporcionalidad pura, cuidando la posibilidad de pluralidad.

Gobiernos divididos

Si bien las leyes y reglas las aprueban quienes logran mayorías en coyunturas distintas, merece recordar que **el planteamiento de reducir el número de legisladores en México surgió en 1997 con la etapa de gobiernos divididos** a nivel federal, cuando el Partido Revolucionario Institucional - entonces partido en el gobierno- perdió la mayoría en la Cámara de Diputados.

La reducción del tamaño de la cámara baja a partir de la eliminación de plurinominales, fue planteada por primera vez por el entonces Diputado Héctor Castañeda Jiménez del PRI, en octubre de 1998. El tema formó parte de los debates de las mesas de la Reforma del Estado realizadas en el gobierno de Vicente Fox. Años más tarde, distintos partidos políticos incorporaron la reducción de legisladores en sus [propuestas de campaña de 2012 y de 2015](#).

En 2003 planteamos una primera propuesta que reducía diputados y continuaba con la fórmula electoral mixta (elección de legisladores por mayoría y por representación proporcional), para justo procurar la pluralidad en la integración de la Cámara.¹ Ahora, presentamos una propuesta más acotada, considerando un menor número de diputados.

Distintos tamaños

La cámara baja en México funcionó de 1917 a 1979 con un número de diputados variable, es decir, cambiaba conforme la elección de cada legislatura. De tal forma que de 1917 al 2000 existieron cinco etapas históricas del tamaño de la Cámara, y cuatro reformas constitucionales que especificaron su composición.

¹ Artículo publicado en la Revista Este País en el número 144 de marzo 2003.

Con la Constitución de 1917 vigente y hasta agosto de 1930, la conformación de la Cámara varió de 249 a 280 diputados. De septiembre de 1930 a agosto de 1964 se redujo el número de legisladores y se conformó por un rango de 147 a 178. Hasta aquí, la forma de elección de los diputados era únicamente por mayoría relativa.

La tercera etapa del tamaño de la cámara empezó en septiembre de 1964 con la incorporación de diputados de partido –adicional a los de mayoría - y terminó en agosto de 1979, con una integración que osciló de 210 a 237 diputados.

A partir de septiembre de 1979 y hasta la actualidad, la cantidad de diputados ha sido fija: de septiembre de 1979 a agosto de 1988 con 400 en fórmula mixta (mayoría relativa y plurinominales); de septiembre de 1988 hasta agosto de 2018 ha tenido 500 diputados, también en fórmula mixta.

Reducción: ¿razón de Estado?

En mayo de 1928, Álvaro Obregón presentó una iniciativa para reducir el tamaño de la Cámara, aún sin tener la facultad constitucional para hacerlo, por ser únicamente candidato presidencial. La reforma fue aprobada y se aplicó en la integración de la XXXIV Legislatura (1930-1932).

Merece resaltar que la reforma obregonista de 1930 representa la única ocasión en cien años, que se ha reducido el tamaño de una de las cámaras del Congreso.

Con la perspectiva que nos da la historia, podríamos inferir las razones políticas que lo motivaron: los **diputados representaban un contrapeso al Ejecutivo**. A continuación, algunos datos que ilustran.

El periodo presidencial de Obregón (1920-1924) se caracterizó por dos elementos: los **diputados eran más exitosos que el Presidente** en la aprobación de iniciativas y tenía **un alto porcentaje de enmiendas** a las iniciativas aprobadas.

Esto es: la tasa de aprobación de iniciativas del Ejecutivo fue del 17 y 47 por ciento en las dos legislaturas de su mandato, mientras que los propios diputados tuvieron mejores resultados con 25 y 48 por ciento².

Por otra parte, los diputados modificaban con enmiendas -de comisiones o del Pleno-, al menos la tercera parte y más de la mitad de las iniciativas aprobadas entre 1920 y 1924.

La combinación de estos resultados muestra que en los años veinte del siglo pasado se observó una Cámara de Diputados activa, un contrapeso al Poder Ejecutivo.

Pluralidad y contrapeso

Al revisar la actividad legislativa de 1917 al 2000, observamos que **la reducción de diputados significó un debilitamiento de la Cámara; mientras que con los aumentos y la incorporación de diputados de partido y plurinominales, el Legislativo se fortaleció**. Veamos las cifras.

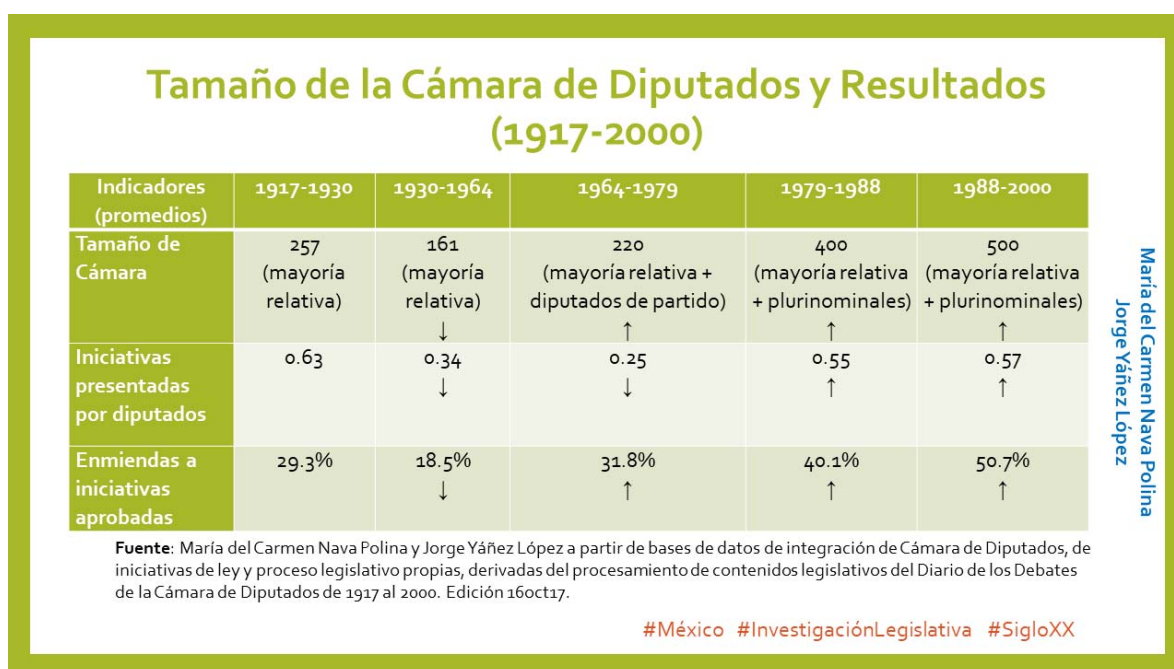
En la Tabla 1 presentamos dos indicadores de la actividad legislativa durante las cinco etapas históricas en las que la Cámara modificó la cantidad de diputados. El primer indicador es el promedio

² Nava Polina, María del Carmen y Jorge Yáñez López, "Legislar en la posrevolución y con un partido de Estado (1917-1946)", libro en proceso.

de iniciativas por diputado, que se obtuvo de dividir el total de proyectos de ley presentados por los diputados, entre el tamaño total de la Cámara; mientras que el porcentaje de enmiendas (segundo indicador) se refiere al porcentaje de iniciativas aprobadas con modificaciones, sean del Pleno o de comisiones.³

Al reducirse la Cámara en 1930, la participación de diputados como iniciadores cayó casi a la mitad; la integración era únicamente con diputados de mayoría. Esta tendencia continuó a pesar del primer aumento de diputados en 1964, pero se recuperó con la introducción de los legisladores de representación proporcional, al crecer poco más del doble.

La combatividad de los diputados en comisiones y en el Pleno, a través de la modificación de los proyectos de ley, también disminuyó con la reducción de diputados. Por el contrario, con cada aumento de su tamaño, este indicador creció.



Por supuesto hubo otros factores que contribuyeron a generar estos resultados, como fueron la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929; la prohibición de la reelección consecutiva en el Congreso a partir de 1934; el papel del liderazgo del Presidente en turno sobre su partido; y las condiciones de la competencia electoral.

³ Merece recordar que prácticamente en todo el siglo XX, el Poder Legislativo no contó con órganos de difusión, numeralias ni documentos que dieran parte o resumieran las actividades realizadas en el Pleno. La Gaceta Parlamentaria, Canal del Congreso, votaciones, asistencias o estadísticas de actividad en sesiones, existieron posterior a noviembre de 1997. El único referente documental es el Diario de los Debates, que son la transcripción de lo acontecido en las sesiones del Pleno y los documentos que reciben, discuten y votan. La generación de información sobre la actividad legislativa del siglo XX se derivó de investigación realizada a lo largo de casi diez años. Las mediciones se han ampliado conforme la información existe y es pública. La actividad que se desarrolla en el siglo XXI en el Congreso de la Unión, es muy distinta, siendo que al cierre de los periodos ordinarios los diputados han llegado a presentar más de cien iniciativas de ley por día de sesión.

No obstante, **los aumentos en el tamaño de la Cámara y la fórmula mixta de elección siempre han contribuido a un incremento en la pluralidad de la representación nacional.** De las 178 curules para diputados de partido entre 1964 y 1979, el cien por ciento se ocupó por legisladores de la oposición; mientras que de las 1,100 posiciones para diputados de representación proporcional entre 1979 y 2000, el 85.8 por ciento fueron utilizadas por opositores.

Proporcionalidad pura

Con la certeza de que la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados abona a ser un mayor contrapeso de poder, **planteamos una propuesta de reducción de diputados que procure la pluralidad política y logre proporcionalidad pura**, la cual se entiende como la igualdad entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido y el porcentaje de curules que se les asigna.

El actual reparto de diputados de representación proporcional no desaparece las distorsiones (sub y sobrerrepresentación), que genera el sistema de mayoría relativa, al traducir el porcentaje de votos en curules. Esto sucede porque la asignación de plurinominales se realiza a partir del porcentaje de votación efectiva de cada partido sobre los 200 diputados a repartir.

Por lo tanto, a pesar de que se genera proporcionalidad pura para esa parte de la Cámara (40%), y se atempera la distorsión de la mayoría relativa (60%), no se garantiza que en la suma total de legisladores (500), se mantenga dicha proporcionalidad.

Ahora bien, la reducción de pluralidad se observaría porque con menos posiciones disponibles para los partidos, éstas muy probablemente serían ocupadas por el candidato medio (el que representa el promedio ideológico de su partido), dejando fuera a aquellos aspirantes del mismo partido que están en los extremos ideológicos, o incluso a candidatos externos que llevan distintas voces de la sociedad al Congreso.

En cualquier integración de la Cámara donde el número de diputados de mayoría relativa represente dos tercios o más del tamaño total de la misma, se perdería la actual garantía de reforma constitucional de que se requieren al menos dos partidos para modificar la Constitución, y así mantener una posición política más plural.

La competencia electoral reciente muestra que sería poco probable que un solo partido ganara todos los distritos uninominales, pero la posibilidad de que menos partidos integren la Cámara, estaría abierta.

Si bien existen otros espacios que podrían reflejar la diversidad política para discutir los proyectos de reforma constitucional, como el Senado o las legislaturas locales, sería un retroceso eliminar la garantía de pluralidad para efectos del Constituyente Permanente.

Más de 300

Asumiendo que hubiera una intención mayoritaria para reducir la Cámara, pero cuidando la proporcionalidad partidista en su integración, exponemos un procedimiento para definir su tamaño y distribución.

Esta propuesta reduce a 200 distritos uninominales y lleva el argumento de eficiencia al máximo, al **establecer un número variable de diputados de representación proporcional.** Entendemos por

eficiencia el menor número de diputados necesarios para lograr proporcionalidad pura. Con estas consideraciones, no perdamos de vista que por más de sesenta años la cámara baja en México, tuvo un número variable de diputados.

A través de un modelo de optimización matemática por programación lineal, se obtiene el número de diputados plurinominales que debe darse a cada partido, minimizando la suma total de legisladores de representación proporcional.⁴

Preparamos el escenario de la integración de la Cámara con 200 curules de mayoría relativa y aplicamos el reparto de proporcionalidad pura a partir de la votación válida de las elecciones de 2015.

La cámara baja se integraría por 315 diputados, y la pluralidad de la votación se vería reflejada en el peso que tendría cada bancada en la conformación de los órganos legislativos, así como en el porcentaje de votos que podrían traducirse en decisiones.

Con esta propuesta de integración **se reducirían los legisladores**, se conservaría la fórmula mixta, **se vería reflejada la pluralidad de votación sin sobre o subrepresentación**; y la integración de órganos de gobierno, de comisiones, se conformarían acorde con los resultados que arrojaran las urnas, sin distorsión.

Incluso podemos contrastar que la integración de diputados en 2015 con la disposición constitucional actual, arrojó sobre representación en los casos del PRI y el PVEM; mientras que los partidos con subrepresentación respecto de los votos obtenidos en urnas, son el PAN, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Morena y Encuentro Social. Esto puede comprobarse al contrastar la votación efectiva a cada partido, frente a la proporción que representa la cantidad de diputados por partido político, luego de su asignación.

⁴ El planteamiento es el siguiente:

Minimizar $Z = \sum RPi = 1...n$

Sujeto a:

$$RPi \geq 0$$

$$rpi + mri = vi$$

$$\sum MRi = 300$$

$$C = \sum MRi + \sum RPi$$

Donde:

RPi = diputados de representación proporcional del partido

MRi = diputados de mayoría relativa del partido i

vi = porcentaje de la votación efectiva del partido i

mri = porcentaje de diputados de mayoría relativa del partido i respecto de C

rpi = porcentaje de diputados de representación proporcional del partido i respecto de C

C = tamaño total de la Cámara

Integración de Cámara de Diputados Real y Escenario con Propuesta de Reducción

PARTIDO	% votos válidos 2015	Diputados Distribución Real	% por partido Real	Diputados Propuesta de Reducción	% por partido con Reducción
PRI	32.6%	203	40.6%	103	32.7%
PAN	23.5%	109	21.8%	73	23.3%
PRD	12.1%	61	12.2%	38	12.1%
PVEM	7.7%	47	9.4%	24	7.7%
MC	6.8%	25	5.0%	21	6.8%
NUEVA ALIANZA	4.2%	11	2.2%	13	4.1%
MORENA	9.4%	35	7.0%	29	9.3%
ENCUENTRO SOCIAL	3.7%	8	1.6%	12	3.7%
INDEPENDIENTE	0.6%	1	0.2%	1	0.3%
Totales	100.0%	500	100.0%	315	100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de resultados electorales del Instituto Nacional Electoral sobre votos de diputados federales de mayoría relativa en elecciones 2015. Edición 16oct17.

#México #InvestigaciónLegislativa #SigloXX

María del Carmen Nava Polina
Jorge Yáñez López

Conclusión

La evidencia histórica expuesta muestra que **reducir el tamaño de la Cámara sin considerar una fórmula mixta de integración, desaparecería la posibilidad de que el Congreso sea un mayor contrapeso al Poder Ejecutivo.**

En consecuencia, **la reducción del número de legisladores es deseable, sí y sólo sí, el diseño institucional prevé la inclusión de fórmulas electorales que permitan el acceso de las minorías a la representación y refleje pluralidad,** lo cual es posible con la figura de plurinominales.

Una de las demandas públicas para plantear reducir el número de diputados es acortar el gasto que representa el Congreso. Sin embargo, es indispensable estar ciertos de que la reducción de legisladores no es la única respuesta –ni por asomo- para utilizar mejor los recursos.

Merece considerar el tinglado completo del funcionamiento y obligaciones del Congreso. Requiere reducir el número de comisiones ordinarias para ser un reflejo de la organización de las instituciones del Estado; que los recursos utilizados por el Legislativo y asignados al Estado, arrojen beneficios públicos comprobables, accesibles, transparentes, fiscalizables, abiertos y completos.

Los temas son inagotables.

De modo que quedémonos -por el momento- con la propuesta procedimental de integración de la cámara con reglas que incorporen la pluralidad de la votación en las urnas. Apartemos (sin olvidarlos) en un carril de nado paralelo, la incorporación de mecanismos de rendición de cuentas, profesionalización y apertura que busca reconstruir la ausente legitimidad.