

El tamaño de la Cámara baja: una propuesta de integración

/María del Carmen Nava Polina y Jorge Yáñez López

En diciembre de 2002, diputados del Partido Acción Nacional (PAN) presentaron una propuesta para disminuir el número de diputados federales y así mejorar la eficiencia en el trabajo legislativo, ya que al haber menos integrantes se agilizaría el alcance de los acuerdos.¹ Además, el erario público se vería beneficiado porque el Congreso gastaría menos con la reducción en el pago de dietas y apoyos parlamentarios.

Este artículo presenta el efecto que, tanto la reducción como el aumento del número de diputados, tuvieron sobre dos indicadores del desempeño de la Cámara en el siglo pasado; así como una propuesta de reparto para cuidar la pluralidad política y lograr 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 antecedente obregonista

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 (1930-32). Con la perspectiva que nos da la historia, podríamos inferir las razones políticas que lo motivaron.

El periodo presidencial de Obregón (1920-1924) incluyó las Legislaturas XXIX y XXX; dos indicadores de su desempeño muestran su interés por reducir la cantidad de legisladores. El éxito de cada *iniciador* (Ejecutivo, diputados, Senado, legislaturas locales), medido como las iniciativas aprobadas entre las presentadas, fue diferenciado y favoreció a los diputados. El presidente Obregón tuvo un éxito de 17 y 46.5% en las dos legislaturas de su mandato, mientras que los propios diputados tuvieron mejores resultados con 25.3 y 47.9%²

Politólogos del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Por otra parte, el indicador de *enmienda* muestra qué porcentaje de iniciativas fue modificado, ya sea por las comisiones o por el Pleno de la Cámara, de entre el total de proyectos aprobados, independientemente de su iniciador. Este índice fue de 51.6 y 33.6% en cada legislatura. La combinación de estos resultados muestran una Cámara activa y por lo tanto, un contrapeso importante al poder Ejecutivo.

Se debe resaltar que la reforma obregonista representa la única ocasión en que se ha reducido el tamaño de una de las cámaras del Congreso, desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Sube y baja el Legislativo

Treinta y cuatro años después de aplicarse su reducción, la Cámara aumentó su tamaño con la introducción de los diputados de partido; en 1979 se registró otro aumento a 400 diputados fijos, con la modificación de las reglas electorales para incluir diputados de representación proporcional; finalmente, en 1988 inició la integración de 500 legisladores que se mantiene en la actualidad.

La tabla 1 presenta dos indicadores del desempeño parlamentario. El promedio de iniciativas por diputado se obtiene de dividir el total de proyectos de ley presentados por los diputados, entre el tamaño total de la Cámara, mientras que el índice de *enmienda* se explicó líneas arriba. La evidencia indica que la reducción de diputados significó un debilitamiento de la Cámara, mientras que con los aumentos el efecto fue positivo, fortaleciendo de cierta manera al Legislativo.

Al reducirse la Cámara en 1930, la participación de diputados como iniciadores cayó casi a la mitad. Esta tendencia continuó a pesar del primer aumento en 1964, pero se recuperó con la introducción de los legisladores de representación proporcional, al crecer poco más de 100%. La combatividad de los diputados en comisiones y en el Pleno, a través de la modificación de los proyec-

tos de ley, también disminuyó con la reducción de diputados; por el contrario, con cada aumento de su tamaño, este indicador creció.

Obviamente otros factores contribuyeron para 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.

No obstante, los aumentos en el tamaño de la Cámara 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, 100% se ocupó por legisladores de la oposición; mientras que de las 1 100 posiciones para diputados de representación proporcional entre 1979 y 2000, 85.8% fueron utilizadas por opositores.

Una propuesta de integración: sistema mixto y proporcionalidad pura

La iniciativa panista propone que la Cámara se integre por 300 diputados provenientes de distritos uninominales (75% del total) y 100 de representación proporcional (25%). Cualquier reducción en el número de diputados traerá como consecuencia ineludible una disminución de la pluralidad en la Cámara y un efecto indeseable sobre el proceso de reforma constitucional.

En primer lugar, el actual reparto de diputados de representación proporcional no logra desaparecer las distorsiones (sub y sobrerepresentación), que genera el sistema de mayoría relativa, al traducir el porcentaje de votos en curules. Esto sucede porque el reparto de diputados plurinominales se realiza utilizando el porcentaje de votación efectiva de cada partido sobre los 202 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.

Períodos	1917-1930	1930-1964	1964-1979	1979-1988	1988-2000
Indicadores ³					
Tamaño promedio de la Cámara	257	161	220	400	500
Promedio de iniciativas por diputado	0.63	0.34	0.25	0.55	0.57
Enmienda	29.3%	18.5%	31.8%	40.1%	50.7%

En segundo lugar, la reducción de pluralidad también se generaría 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 constitucional (fracción IV, artículo 54) 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.

Assumiendo 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 mantiene los 300 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. A través de un proceso de optimización 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.

El planteamiento es el siguiente:

Minimizar: $Z = \sum RP_i$ $i = 1 \dots n$ Sujeto a: $RP_i \geq 0$ $rp_i + mr_i = v_i$ $\sum MR_i = 300$ $C = \sum MR_i + \sum RP_i$. Donde: RP_i = diputados de representación proporcional del partido i ; MR_i = diputados de mayoría relativa del partido i ; v_i = porcentaje de la votación efectiva del partido i ; mr_i = porcentaje de diputados de mayoría relativa del partido i respecto de C ; rp_i = porcentaje de diputados de representación proporcional del partido i respecto de C ; C = tamaño total de la Cámara

Escenarios posibles

La tabla 2 contiene un grupo de escenarios con datos de

la elección del 2000 utilizando la propuesta que presentamos, a partir de tres condiciones: en la primera no hay un límite al tamaño total de la Cámara (asegura proporcionalidad pura y máxima eficiencia en cualquier caso), la segunda mantiene 400 diputados y la tercera 500. Con los resultados de la elección federal anterior, estos tres escenarios garantizan proporcionalidad pura, con un margen de error menor a un punto porcentual.

Tabla 2. Escenarios de elección 2000. Proporcionalidad pura

Partido	% votos	Distribución original		Escenarios de reparto en representación proporcional ^a		
		MA	AP	Sin límite	100 diputados	200 diputados
				RP	RP	RP
Alianza por el Cambio	40.80	142	81	0	21	62
PRD	39.31	132	79	5	25	65
Alianza por México	19.89	26	40	43	54	73
Total	100	300	200	48	100	200
Tamaño de Cámara		500	348	400	500	

^a Se conserva la figura de coaliciones por ser la que utiliza el IFE, y el reparto de curules implica la suma de los asignados a los partidos participantes en cada coalición.
^b Las fracciones de diputado iguales o mayores a 0.5 se elevan al entero siguiente.

Conclusión

La evidencia histórica demuestra que no sería recomendable reducir el tamaño de la Cámara, si se desea que ésta sea un verdadero contrapeso al poder Ejecutivo. Para evitar un cambio radical en la pluralidad política, si se aceptara la reducción de legisladores, debería modificarse el proceso de reparto, y con ello pretender garantizar una mayor proporcionalidad a través de un número variable de diputados plurinominales.

¹ Posteriormente el PVEM presentó una iniciativa con la misma finalidad de reducción.
² Nava Polina, María del Carmen y Jorge Yáñez López, "Legislar en la postrevolución, 1917-46", tesis, ITAM, México, 1998.
³ Metodología. Los datos provienen del seguimiento del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados 1917-2000. El periodo 1917-64, se elaboró a partir de proyectos de investigación en el ITAM y El Colegio de México, coordinados por Jeffrey Weldon y Juan Molinar. De 1997 a 2000, los datos se generaron para la sección "Pulso Legislativo" del periódico *Reforma*, coordinada por Rossana Fuentes, en colaboración con Jeffrey Weldon. El periodo 1964-97 se elaboró por cuenta propia.

INDICADORES

El voto de las ciudades pequeñas y las zonas rurales

Durante el siglo xx, un porcentaje significativo de la población mexicana se desplazó del campo a las ciudades. Mientras que en 1900, 71.7% de la población era rural, en 2000 ésta se redujo a 24%. En este mismo año, en las elecciones para presidente, uno de cada tres votos (34%) se dio en las localidades rurales y ciudades pequeñas, menores de 50 mil habitantes.¹

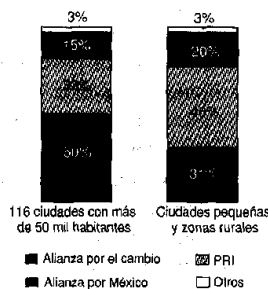
¿Cómo votaron las ciudades pequeñas y las zonas rurales en 2000?

En las elecciones para presidente de 2000 las preferencias por los candidatos variaron según el tamaño de las ciudades.

En las ciudades con más de 50 mil habitantes Vicente Fox, de la Alianza por el Cambio, obtuvo la mayoría de los votos (50%); Francisco Labastida, del PRI, obtuvo 32% y Cuauhtémoc Cárdenas, de Alianza por México, obtuvo 15 por ciento.

En contraste, en las ciudades pequeñas, es decir aquellas menores de 50 mil habitantes, y en las zonas rurales, la preferencia de los votantes fue distinta. Del total de los votos contabilizados, el PRI obtuvo 46%; Alianza por el Cambio, 31% y Alianza por México 20 por ciento.²

Resultados de la votación para presidente, 2000



Fuente: Fundación Este País con datos de: IFE, *Resultados electorales, Estadísticas Elecciones Federales 2000, resultados por municipio*, www.ife.org.mx



¹ El resto de los votos (66%) se dio en los municipios en que se encuentran las 116 ciudades con más de 50 000 habitantes. Fuente: Fundación Este País con datos de: IFE, *Resultados electorales, Estadísticas Elecciones Federales 2000, resultados por municipio*, www.ife.org.mx
² *Ibidem*.

FE DE ERRATAS:

- ♦ Por error, la revista ubicó mal los tamaños de la cámara de la segunda tabla, siendo correctos:

Tabla No. 2. Escenarios Elección 2000, Proporcionalidad Pura

Partido ^a		Distribución original		Escenarios de reparto en representación proporcional ^b		
				Sin límite	100 diputados	200 diputados
		MR	RP	RP	RP	RP
Alianza por el Cambio	40.80	142	81	0	21	62
PRI	39.31	132	79	5	25	65
Alianza por México	19.89	26	40	43	54	73
Total	100	300	200	48	100	200
Tamaño de Cámara		500		348	400	500

^a Se conserva la figura de coaliciones por ser la que utiliza el IFE, y el reparto de curules implica la suma de los asignados a los partidos participantes en cada coalición.

^b Las fracciones de diputado iguales o mayores a 0.5 se elevan al entero siguiente.

- ♦ De la misma forma, la revista publicó en la fórmula a minimizar " $Z = \sum RP_i$ " y debe ser $Z = \sum RP_i$

UNA OMISIÓN POR EDICIÓN

Como epígrafe del artículo original se encontraba:

"...nadie ignora que en una Asamblea muy numerosa el proceso de sus labores resulta mucho más lento y deficiente..."

"...la reforma...reducirá en dos millones aproximadamente el Presupuesto de Egresos."

"...el número de legisladores actual ha provocado la falta de una organización adecuada, así como el entorpecimiento de acuerdos y consensos..."

"...600 millones de pesos sería la reducción estimada basándose en el presupuesto que esta Cámara de Diputados ha solicitado para el 2003 a manera de ejemplo..."

Álvaro Obregón, 1928

Ricardo Sheffield, diputado del PAN,
2002