

¿Y si se eliminan los uninominales?

Ricardo de la Peña.¹

Septiembre de 2017 será recordado como un mes de sismos. Dos grandes eventos tectónicos causaron graves daños en el país: el día 7, un movimiento de 8.2 grados en la escala de Richter, la mayor medida en más de un siglo de historia sismológica, con epicentro en la costa de Tehuantepec, que asoló sobre todo a los Estados de Chiapas y de Oaxaca. Y apenas doce días después, el ya fatídico 19 de septiembre, un temblor de 7.1 grados en la misma escala, con epicentro en la frontera de Puebla y Morelos, afectó seriamente a estos dos estados y a la Ciudad de México y su zona conurbada².

Esta vez, a diferencia de hace un poco más de tres décadas, los efectos no fueron tan elevados en el número de víctimas –que aunque sean esta vez menos no dejan de ser sumamente lamentables-, aunque sí hayan muchos damnificados, aún se cuentan las edificaciones afectadas, se hacen cálculos de los montos de recursos requeridos para la reconstrucción y se define su potencial origen y métodos de administración.

La magnitud del desastre y el creciente cuestionamiento ciudadano al dispendio que a su parecer representan los elevadísimos gastos en campañas políticas y de la vida político-partidaria en general, llevaron a una respuesta de las dirigencias partidarias ante la catástrofe que no porque fuera inmediata dejó de ser demagógica. Por un lado, se habló de la supresión del financiamiento público a los partidos o al menos la devolución de partidas en el corto plazo, pero por otra se pensó nuevamente en la reducción del tamaño de los órganos legislativos, en particular mediante la eliminación de la figura de la representación proporcional, dejando solamente fórmulas de mayoría simple en la Cámara de Diputados y de doble representación por entidad para la mayoría, con un puesto para la primera minoría, en la Cámara de Senadores³.

No está de más recordar que en su origen, las fórmulas de representación proporcional en el sistema electoral mexicano tuvieron una finalidad compensatoria o complementaria al esquema de representación mediante mayoría simple en distritos uninominales. Esa fue la idea de las diputaciones de partido a principios de los años sesenta: dotar a las minorías de una ínfima representación que impidiera el monopolio del PRI de los puestos de representación popular,

¹ Presidente Ejecutivo de *ISA Investigaciones Sociales Aplicadas*. Versión original del artículo publicado en la revista *Voz y voto*, núm. 297, México, noviembre de 2017.

² Grupo de trabajo del Servicio Meteorológico Nacional, *Reporte Especial. Sismo de Tehuantepec (2017-09-07 23:49 M8.2)*. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170907_Tehuantepec_M82.pdf. *Reporte Especial. Sismo del día 19 de Septiembre de 2017, Puebla-Morelos (M7.1)*. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: http://www.ssn.unam.mx/sismicidad/reportes-especiales/2017/SSNMX_rep_esp_20170919_Puebla-Morelos_M71.pdf.

³ “El PRI propone que las campañas sean financiadas con recursos privados”. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://www.animalpolitico.com/2017/09/pri-privados-recursos-campanas/>.

aunque en un esquema de participación cerrado en el que muchas expresiones políticas no encontraban cabida dentro del sistema de partidos reconocidos.

Este sistema cerrado fue modificado a partir de la Reforma Política de 1977-1978, cuando se facilita el registro y reconocimiento legal de fuerzas políticas diversas, algunas de alicio origen, y se garantiza la representación legislativa de las minorías hasta al menos un cuarto de los integrantes de la cámara baja, al fijar en trescientos los distritos uninominales del país (pues antes su número era variable según la población de cada entidad) e incorporar cien diputaciones de representación proporcional, en cuyo reparto no participaba la mayoría bajo determinadas condiciones, que eran comunes de darse⁴.

Este esquema de representación para las minorías ha sufrido diversos cambios que no han sido superficiales, sino que han provocado que las diputaciones por vía plurinomial cambien su identidad a lo largo del tiempo. Es así como en 1986 se duplica el número de diputaciones por vía plurinomial, pero se permite la participación en el reparto del partido mayoritario. Así, en vez de que los puestos de representación proporcional fueran una vía compensatoria, pasaron a ser una vía paralela de reparto de posiciones legislativas.

La reforma de ese año buscaba además garantizar que la primera fuerza política contara con certidumbre de tener una mayoría de asientos en la diputación, lo que luego fue modificado, mediante una cláusula que acota la sobrerrepresentación de un partido a ocho por ciento de las curules por encima de su votación relativa. Es este método el que aún prevalece para el reparto de asientos por vía plurinomial, mediante listas bloqueadas en cinco demarcaciones en que se conjuntan y separan entidades para fines del reparto proporcional.

Aunque más adelante lo veremos con detalle, no hace falta mucha ciencia para evaluar que la eliminación de la representación proporcional en la cámara baja redundaría en un beneficio inmediato para la fuerza mayoritaria, permitiendo que logre una sobrerrepresentación en niveles que hace mucho tiempo fueron proscritos, pudiendo inclusive permitirle conformarse no solo en mayoría absoluta, sino constitucional, aunque su votación no fuera de tales proporciones.

Es de sobra mencionar que solo una visión ignorante de los sistemas electorales en el mundo puede ver en esta representación proporcional la entrega de posiciones no respaldadas en votación hacia determinados partidos, puesto que aunque la asignación no es el de mayoría en demarcaciones, estas posiciones claramente son producto de los votos emitidos a favor de los partidos, que se asignan mediante un procedimiento alterno que en muchos países son incluso la única manera de acceder a los órganos parlamentarios.

De quererse reducir el número de legisladores, la composición de la Cámara de Diputados podría variar no solamente eliminando asientos de representación proporcional, sino variando la

⁴ Jorge Alcocer, "Fue Bartlett", *Reforma*, 3 de octubre de 2017. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://www.reforma.com/aplicacioneslibre/editoriales/editorial.aspx?id=121186&md5=2cd8c69aa2e6d4486cad1246aa904a98&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>.

relación entre uninominales y plurinominales (150 y 150 por cada vía, por ejemplo⁵) o lo que sería aún más razonable, revisando de fondo el sistema de distribución de asientos en el Legislativo.

Pero, antes que nada: ¿debe reducirse el tamaño de nuestra asamblea? Depende: si se ve como respuesta a un reclamo ciudadano expresado por múltiples vías y documentado por variadas encuestas, sí, pero si se ve desde un punto de vista comparativo internacional, ello no es necesariamente cierto.

Es claro que el número de legisladores por habitante no tendría por qué crecer de manera aritmética con el aumento de tamaño del electorado. Si así fuera, los países más pequeños tendrían asambleas sumamente reducidas y los mayores tendrían que sostener asambleas de miles de concurrentes, lo que resulta impráctico. Es por ello que una mejor aproximación a un criterio de definición del tamaño de la asamblea nos lo da el encuentro del cociente entre el logaritmo del número de electores y el del número de escaños a repartir⁶ (ver Tabla 1). Visto así, en el caso mexicano podría tenerse una asamblea con tantos representantes por elector como la británica y entonces contar con hasta 800 legisladores, o bien como la estadounidense y entonces contar con algo más de trescientos curules. Así que el tamaño actual de la cámara baja mexicana no está fuera de los parámetros y podría jugarse a aumentarla o reducirla sin contravenir ningún criterio de política comparada. Lo que es más: los 300 diputados propuestos en varias reformas serían un número menor de representantes que los que tocarían cuando se compara con otros sistemas, como el de Estados Unidos, pero tampoco en una magnitud tal que saliera de lógica, si se entiende que el número de integrantes de una asamblea no se define solamente por la población a la que representan, sino por la complejidad de la sociedad a la que representan y el número de canales de comunicación entre representaciones de dicha sociedad que se requieren.

Pasando al cómo generar la representación, hay que recordar que el tradicional principio de diputaciones por distrito uninominal tiene su origen en la búsqueda de asegurar que exista una representación por entidad lo más proporcional posible a su población o a su electorado. Esto es: el sistema uninominal tuvo por finalidad asegurar el equilibrio de la representación de los componentes fundamentales de la República, las entidades federativas que la constituyen, lo que se rompe con sistemas de representación proporcional complementarios o paralelos, que no garantizan una equidad entre entidades. Así, el equilibrio entre las unidades constituyentes de la República se torna en la garantía de mínimos de representación y no en una proporcionalidad más exacta. Por otra parte, el sistema de representación proporcional busca que cada fuerza política tenga el número de diputados que corresponda con la mayor exactitud posible a la proporción de votos que le otorga la ciudadanía a cada fuerza política.

⁵ Javier Santiago, “En defensa de la representación proporcional”, @Time, 9 de octubre de 2017. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://attimes.mx/notas.php?id=19151>.

⁶ Rein Taagepera y M. S. Shugart, *Seats & Votes. The Effects & Determinants of Electoral Systems*, Yale University Press, New Haven, 1989.

TABLA 1. Logaritmo del número de electores y de escaños y magnitud media por escaño en algunas asambleas electas mediante mayoría simple

PAÍS	Electores	Escaños	Magnitud
Reino Unido	7.67	2.81	2.73
México (escaños)	7.94	2.70	2.94
México (distritos)	7.94	2.48	3.20
Estados Unidos	8.36	2.64	3.17

FUENTE: *Wikipedia* e Instituto Nacional Electoral.

Dicho de otra manera: el actual sistema mixto de representación existente en la cámara baja mexicana, con sus variaciones, busca a la vez un equilibrio de la representación por entidad y una participación partidaria en el reparto de curules adecuada a su votación relativa. Es el juego entre estas dos lógicas lo que ha regido.

¿Y qué tal si buscamos una fórmula que garantice simultáneamente la máxima equidad en el reparto de curules por ambos criterios: la entidad federativa de origen y el partido político que se representa? ¿Es ello posible?

La respuesta es que sí: existe un procedimiento de elección de diputados que simultáneamente asegura un equilibrio entre la representación por entidad federativa y un reparto por partido político sumamente próximo con su votación. Pero ello supone abandonar una lógica que no por haber sido tomada por muchas décadas resulta necesaria: la partición artificial del territorio de las entidades federativas en unidades menores, distritos, eligiéndose en cada uno de ellos un representante.

¿Por qué no en vez de que el número de asientos defina como hoy lo hace un número de distritos uninominales, se toma este mismo número de asientos como puestos a repartir en cada entidad federativa de manera proporcional, lo que bien pudiera seguirse haciendo mediante el método de cociente y resto mayor si se desea, pero tomando a cada entidad como unidad, sin partirla artificialmente en componentes menores? Así, cada entidad federativa se constituiría en un distrito necesariamente multinominal. ¿Puede este método derivar en una representación proporcional de asientos por partido otorgue una adecuada parte a las fuerzas políticas mayores, pero que a la vez no deje fuera a las menores? Podemos hacer el ejercicio con los datos electorales de las tres últimas ocasiones en que se votó para la cámara baja, cuando los votos comenzaron a contarse por partido y no por coaliciones y asumir un umbral de ingreso de tres puntos, como está fijado actualmente.

Veamos primero qué nos dicen los principios teóricos sobre este sistema de reparto de curules. Es absolutamente cierto que de tomarse esta fórmula la distribución de asientos por entidad federativa correspondería con mucha proximidad a la participación relativa real de las entidades en la población del país, con un mínimo de dos posiciones garantizadas para cualquiera de ellas, pues así lo estipula hoy la ley y la fórmula de asignación de asientos por entidad no tendría por qué variar y podría seguir siendo, como ahora lo es, potestad de la autoridad

administrativa electoral nacional. Y ello además garantiza una tremenda estabilidad en el número de asientos correspondiente a cada entidad (ver Tabla 2).

TABLA 2. Comparativo de distritos uninominales por Entidad (2005 vs 2017)

Entidad federativa	Distritos		Diferencia
	2005	2017	
Aguascalientes	3	3	0
Baja California	8	8	0
Baja California Sur	2	2	0
Campeche	2	2	0
Coahuila	7	7	0
Colima	2	2	0
Chiapas	12	13	1
Chihuahua	9	9	0
Ciudad de México	27	24	-3
Durango	4	4	0
Guanajuato	14	15	1
Guerrero	9	9	0
Hidalgo	7	7	0
Jalisco	19	20	1
México	40	41	1
Michoacán	12	12	0
Morelos	5	5	0
Nayarit	3	3	0
Nuevo León	12	12	0
Oaxaca	11	10	-1
Puebla	16	15	-1
Querétaro	4	5	1
Quintana Roo	3	4	1
San Luis Potosí	7	7	0
Sinaloa	8	7	-1
Sonora	7	7	0
Tabasco	6	6	0
Tamaulipas	8	9	1
Tlaxcala	3	3	0
Veracruz	21	20	-1
Yucatán	5	5	0
Zacatecas	4	4	0
NACIONAL	300	300	7

FUENTE: Instituto Nacional Electoral. Consultado el 9 de octubre de 2017 en:

<http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/comunicados/2017/03/20170315-1.html>

Ahora bien, en teoría, la proporción de curules que corresponden a un partido en un sistema dado está determinado por el cociente del logaritmo del número de electores entre el del número de asientos, elevado por el inverso de una magnitud promedio, que es el resultado de dividir el número de asientos entre el número de unidades para su elección⁷. Así, como se ve en la Tabla 3, el método de elección por mayoría simple en 300 distritos nos da un factor de conversión superior a tres y que por ende aleja la paridad entre votos y representantes, el actual sistema mixto corrige –como por demás era de esperar- de manera parcial este desequilibrio, logrando un nivel intermedio entre lo mayoritario uninominal y la representación proporcional pura. Con un método de partición de la representación en unidades equivalentes a las entidades federativas y procedimientos estrictamente proporcionales se alcanzaría no una representación proporcional exacta, pero sí un acercamiento muy elevado a votos y curules a los que tendría derecho cada fuerza política.

TABLA 3. Exponente de poder en la Cámara de Diputados de México según diversos principios de integración

	Actual	Uninominal	Multinominal
Exponente de poder	2.01	3.20	1.13

Pero, ¿qué pasaría con el peso de los partidos en el seno de la asamblea si se toman estos los repartos actuales de posiciones en la asamblea por vía uninominal para efectuar una distribución conforme principios proporcionales y no para la generación de distritos artificiales como se hace ahora? ¿Se lograría realmente esta equidad deseada?

Al efectuar este ejercicio (Tablas 4, 5 y 6), se descubren varias cosas: primero, en el esquema de reparto multinominal por entidad federativa el número efectivo de partidos legislativos⁸ tiende a ser muy próximo con el número efectivo de partidos conforme la votación, lo que nos habla de que se suprime sustancialmente el efecto reductor del número de participantes en la asamblea respecto a la voluntad expresada por los ciudadanos con sus votos. Segundo: existe una gran proximidad entre las participaciones en curules por partido o grupo de partidos y la votación relativa que alcanzaron, con desproporcionalidades de apenas un punto porcentual, por lo que efectivamente con este sistema se logra la equidad entre votos y asientos. Tercero: no existe un efecto reductor para las minorías más pequeñas que tienda a hacerlas desaparecer o les impida contar con representación bajo un esquema de reparto proporcional por entidad federativa. Cuarto: entre más fuerzas políticas concurren de manera separada a un proceso comicial dado, menor es la viabilidad de que el reparto proporcional por entidad federativa de un empate en asientos exactamente igual al reparto de votos, por lo que la pluralización de partidos da lugar a desfases crecientes entre votos y asientos.

⁷ *Idem.*

⁸ Laakso, M. y R. Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, núm. 12, 1979, pp. 3-27.

No está de más comentar que es claro que la adopción de un sistema uninominal puro, como fuera propuesto recientemente por la dirigencia del partido mayor, da lugar a fuertes desequilibrios entre votos y representación, derivando en la formación de mayorías artificiales y distanciando en muchos puntos –al menos quince pero pudiendo ser más de veinte- la proximidad entre votación relativa y participación en la asamblea. Significativamente, esta distancia favorece de manera sistemática la sobrerrepresentación del partido mayor, mientras que el esquema multinominal alterno tendería a favorecer en ocasiones a un partido o grupo de partidos y en otras a otros, por lo que no tendría un sesgo definido necesariamente injusto, sino que dependería de repartos muy específicos de la votación, que podrían prever los partidos para buscar el mayor éxito relativo en el reparto, como ocurre en otras sociedades del mundo.

TABLA 4. Votos, asientos y diferencia en los repartos por partido en las elecciones para diputados federales de 2009

PARTIDOS	VOTOS	ASIENTOS			DIFERENCIA		
		Actual	Uninominal	Multinominal	Actual	Uninominal	Multinominal
PAN	29.9%	28.6%	23.3%	29.7%	-1.3%	-6.6%	-0.2%
PRI-PVEM	46.9%	51.6%	62.7%	46.7%	4.7%	15.8%	-0.2%
PRD	13.0%	14.2%	13.0%	14.0%	1.2%	0.0%	1.0%
PT- Converg	6.5%	3.8%	1.0%	6.3%	-2.7%	-5.5%	-0.2%
NA	3.7%	1.8%	0.0%	3.3%	-1.9%	-3.7%	-0.4%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	5.9%	15.8%	1.0%
N_s	3.01	2.70	2.15	3.03			

FUENTE: Instituto Nacional Electoral, Resultados electorales. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

TABLA 5. Votos, asientos y diferencia en los repartos por partido en las elecciones para diputados federales de 2012

PARTIDOS	VOTOS	ASIENTOS			DIFERENCIA		
		Actual	Uninominal	Multinominal	Actual	Uninominal	Multinominal
PAN	27.2%	22.8%	17.3%	28.0%	-4.4%	-9.9%	0.8%
PRI-PVEM	40.1%	48.2%	59.0%	39.7%	8.1%	18.9%	-0.4%
PRD-PT-MC	28.4%	27.0%	23.7%	29.0%	-1.4%	-4.7%	0.6%
NA	4.3%	2.0%	0.0%	3.3%	-2.3%	-4.3%	-1.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	8.1%	18.9%	1.4%
N_s	3.15	2.80	2.30	3.12			

FUENTE: Instituto Nacional Electoral, Resultados electorales. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

TABLA 6. Votos, asientos y diferencia en los repartos por partido en las elecciones para diputados federales de 2015

PARTIDOS	VOTOS	ASIENTOS			DIFERENCIA		
		Actual	Uninominal	Multinominal	Actual	Uninominal	Multinominal
PAN-NA	26.6%	24.0%	19.0%	27.3%	-2.6%	-7.6%	0.7%
PRI-PVEM	38.9%	50.0%	61.3%	40.3%	11.1%	22.4%	1.4%
PRD-PT	14.7%	12.2%	11.3%	13.7%	-2.5%	-3.4%	-1.0%
MC	6.6%	5.0%	3.3%	5.7%	-1.6%	-3.3%	-0.9%
MORENA	9.0%	7.0%	4.7%	10.7%	-2.0%	-4.3%	1.7%
ES	3.6%	1.6%	0.0%	2.0%	-2.0%	-3.6%	-1.6%
INDEP	0.6%	0.2%	0.3%	0.3%	-0.4%	-0.3%	-0.3%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	11.1%	22.4%	3.8%
N_s	3.88	3.03	2.33	3.69			

FUENTE: Instituto Nacional Electoral, Resultados electorales. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

La adopción de lógicas similares de presentación proporcional para los Congresos locales redundaría en una reducción de estos órganos, en los que hoy hay más de mil representantes, a una cantidad próxima a los setecientos u ochocientos, pudiendo constitucionalmente establecerse un criterio general para la definición del tamaño de las asambleas locales y criterios de mínima participación para que se lograra la mejor representación proporcional, pero eso es un tema aparte.

TABLA 7. Asientos en el Senado actual y solamente por mayoría y primera minoría y diferencia con votación y con los repartos de asientos en la diputación elegida de manera concurrente

PARTIDOS	SENADO		DIFERENCIA CON VOTOS		DIVERGENCIA ENTRE CÁMARAS		
	Actual	Sin RP	Actual	Sin RP	Actual	Uninominal	Multinominal
PAN	29.7%	30.2%	2.5%	3.0%	6.9%	12.9%	2.2%
PRI-PVEM	47.7%	50.0%	7.6%	9.9%	-0.5%	-9.0%	10.3%
PRD-PT-MC	21.9%	19.8%	-6.5%	-8.6%	-5.1%	-3.9%	-9.2%
NA	0.8%	0.0%	-3.5%	-4.3%	-1.2%	0.0%	-3.3%
TOTAL	100.0%	100.0%	10.0%	12.9%	6.9%	12.9%	12.5%
N_s	2.75	2.63					

FUENTE: Instituto Nacional Electoral, Resultados electorales. Consultado el 9 de octubre de 2017 en: <http://www.ine.mx/voto-y-elecciones/resultados-electorales/>

Una reflexión final sobre el Senado de la República: no es equívoco pensar en la eliminación de los asientos por representación proporcional en este órgano. De hecho, hacerlo afectaría tan sólo marginalmente la composición actual, aunque redundaría (Tabla 7) en una mayor distancia entre la composición de ambas cámaras, lo que es uno de los criterios que determinan la pertinencia de preservar un sistema bicameral. En la propuesta de distribución proporcional por entidad, el partido mayor, que es a la vez potencialmente el del Ejecutivo, tiende a tener mayor representación en el órgano senatorial, que por sus funciones tiene mayor impacto

en las decisiones propiamente estatales, mientras que deja un menor peso a la fuerza mayor y mayor necesidad de negociación con otras fuerzas para asuntos de carácter fiscal y presupuestal, que delimitan la acción de gobierno. La propuesta priista, aunque también consigue la divergencia en la composición entre cámaras, va en sentido contrario, siendo inconsistente con lo esperable conforme la división actual de funciones entre las cámaras federales.

La propuesta presentada en este ensayo no es la única factible. Tal vez el llamado detrás de estas líneas es que nos abramos nuevamente, como se hizo cuando la Reforma Política de los setenta, al encuentro de nuevos esquemas y nuevas lógicas para la atención de los problemas de ingeniería política que fundan nuestro sistema de gobierno.