
VOTOS Y ESCAÑOS EN EL SENADO MEXICANO: UNA REVISIÓN DE SU HISTORIA Y UNA PROPUESTA

*Ciro MURAYAMA**

SUMARIO: I. La historia; II. La propuesta.

El Senado de la república es hoy, como en ninguna otra ocasión previa, un espacio donde habita la pluralidad política: hay legisladores de seis partidos distintos y, sobre todo, el jefe del Poder Ejecutivo y su partido carecen de mayoría en la Cámara alta. Por ello, las resoluciones de este órgano parlamentario son, de forma obligada, producto del acuerdo entre los legisladores de al menos dos de las tres principales fuerzas políticas del país.

Esta integración plural es fruto de unas preferencias electorales diversas de los ciudadanos, pero también de un diseño legal de conformación del Senado que hace posible la expresión de la diversidad. Tal fórmula de integración es producto de cambios graduales, y su versión final es muy joven: se aprobó en 1996 con el acuerdo de todos los partidos y se aplicó por primera vez de manera integral a partir del año 2000. Con las ventajas mencionadas, el mecanismo vigente de confección, sin embargo, contempla la elección de una cuarta parte de los legisladores que no son representantes en sí de alguna de las entidades federativas que conforman la República Mexicana, lo cual no deja de ser una “anormalidad” frente a las características fundacionales de la Cámara de Senadores.

* *Ciro Murayama* es doctor en economía por la Universidad Autónoma de Madrid y profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. Desde 1999 es asesor del Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral.

En las líneas que siguen me propongo explicar cómo la evolución de la fórmula de integración del Senado permitió una mejor traducción de votos ciudadanos en los escaños que ocupan los partidos políticos, y luego demostrar que es posible una fórmula alternativa a la actual recoja de manera más fiel la pluralidad política y a la vez garantice que todos los legisladores en la Cámara alta sean representantes directos de los estados y el DF en idéntico número. Es decir, que la Cámara de Senadores sea, desde su mecanismo de integración, el órgano parlamentario donde se refleja y expresa de manera nítida el pacto federal.

I. LA HISTORIA

En la actualidad, el Senado se conforma por 128 miembros, de los cuales 64 corresponden al partido o coalición más votado en cada entidad federativa, 32 a la segunda opción con más votos en cada entidad, y 32 más son electos vía proporcionalidad directa a partir de listas nacionales presentadas por los partidos. De esta manera cada entidad está representada por tres senadores: dos provenientes del partido de más arraigo y uno del segundo lugar, es decir, por dos opciones políticas distintas. El resto de los escaños, la cuarta parte, se distribuyen de manera proporcional según el caudal de votación nacional obtenida por los distintos partidos. De hecho, por cada 3.13 por ciento de los votos al Senado, cada partido adquiere un legislador de esa lista de 32 (por supuesto como las votaciones que cada partido obtiene no son múltiplos del 3.13, el criterio de reparto es el de resto mayor). La integración vigente es la que muestra el cuadro 1.

Cuadro 1. Integración de la Cámara de Senadores 2000-2006.

	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD	PSN	PAS
Senadores de mayoría	27	32	4	0	1	0	0	0
Senadores (primera minoría)	10	15	7	0	0	0	0	0
Senadores de lista nacional	9	13	4	1	4	1	0	0
Total	46	60	15	1	5	1	0	0

Nota: los senadores del PAN y el PVEM fueron electos bajo las siglas de la coalición Alianza por el Cambio; los del PRD, PT y Convergencia vía la coalición Alianza por México.

La llegada de la pluralidad al Senado fue paulatina y bastante más tardía que en la Cámara de Diputados.¹ En la Cámara alta las primeras voces de la oposición se hicieron presentes apenas en 1988, cuando los abanderados del Frente Democrático Nacional triunfaron en Michoacán y el Distrito Federal. En aquel entonces, el Senado estaba integrado por 64 legisladores, dos de cada entidad federativa que correspondían, ambos, al partido con mayor número de votos. No importaba por qué diferencia se conquistaba el primer lugar para hacerse acreedor a los dos escaños. Así, las oposiciones, de manera independiente a su arraigo y a su respaldo electoral, si no alcanzaban el triunfo estaban marginadas del Senado: era una fórmula que premiaba a la primera fuerza y penalizaba a las minorías. De hecho en 1988 a nivel nacional el PRI obtuvo para el Senado el 50.85 por ciento de los votos y el 93.76 por ciento de los escaños (60 de 64), teniendo una sobrerrepresentación de escaños sobre votos del 42.9 por ciento.

En 1991 fue renovada la mitad del Senado, un legislador por cada entidad, lo cual de nuevo premió a la mayoría: el PRI obtuvo el 64.54 por ciento de los votos y el 96.87 por ciento de los escaños en disputa, pues sólo perdió frente a Acción Nacional en Baja California. Este último partido recibió el 17.7 por ciento de los votos al Senado en todo el país, y tuvo un escaño, equivalente al 3.13 por ciento de los asientos que se renovaron, por lo que fue subrepresentado en un 14.57 por ciento. Algo similar ocurrió con el PRD: obtuvo el 3.8 por ciento de los votos y no alcanzó un solo senador.

En 1993, el PRI y el PAN impulsaron una reforma a la Constitución con la cual se comenzó a andar hacia la pluralidad en la Cámara alta, aunque en ese entonces de forma muy incipiente. La norma dictaba que se elegirían cuatro senadores por entidad y que al partido más votado le corresponderían tres legisladores, y el cuar-

¹ Una revisión histórica de los cambios constitucionales y legales que modificaron la integración del Senado puede encontrarse en BECERRA, R., Salazar, P. y WOLDENBERG, J. (2000): *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México; así como en LUJAMBIO, A. (2000): *El poder compartido: un ensayo sobre la democracia mexicana*, Océano, México.

to sería para el partido que obtuviera el segundo lugar. Siguiendo ese criterio general la Cámara de Senadores se renovó de nuevo de manera parcial, en tres cuartas partes, en las elecciones de 1994 y se esperaba que la norma de integración fuera del todo aplicada en elecciones posteriores, cosa que no llegaría a ocurrir porque antes la fórmula se modificó nuevamente con la reforma constitucional y electoral de 1996.

En 1994 fueron electos en total 96 senadores, tres por entidad (dos de la mayoría y uno de la primera minoría), y permaneció en su cargo un senador por cada estado y el DF de la legislatura anterior. En la elección del 94, el PRI una vez más estuvo sobrerrepresentado en un 16.4 por ciento ya que obtuvo el 66.7 por ciento de los asientos con el 50.24 por ciento de los votos. Sin embargo, el PAN, al obtener al senador de la primera minoría en 24 entidades, tuvo una representación que fue un nítido reflejo de su caudal electoral: alcanzó el 25 por ciento de los escaños y tuvo el 25.74 por ciento de los sufragios al Senado. Por su parte, el PRD ocupó el 8.3 por ciento de los escaños con el 16.83 por ciento de los votos, estando subrepresentado casi a la mitad. El resto del porcentaje de la sobrerrepresentación del PRI se debe a la votación fragmentada de los pequeños partidos que no consiguieron acceso a la Cámara alta ese año.

Tras la reforma de 1996, en 1997 sólo se renovaron 32 senadores de manera transitoria a través de la elección de la lista nacional, por lo que los votos se tradujeron plenamente en lugares: el PRI tuvo 38.48 por ciento de los votos y el 40.86% de los escaños; el PAN el 26.92 por ciento en la votación y una bancada del 28.1 por ciento del Senado; el PRD el 25 por ciento de las adhesiones y el 25.83 por ciento de las plazas; el PVEM el 4.03 por ciento de los sufragios y un escaño (3.1 por ciento) y el PT 2.54 por ciento de los votos y un lugar. Esto es, la desviación entre los porcentajes de votos y escaños más amplia resultó apenas de 2.12 puntos.

Pero como los 32 senadores electos en 1997 se sumaron a los 96 que ya habían sido votados en 1994, fue posible que el Partido Revolucionario Institucional terminara contando con 77 legisladores —el 60 por ciento del total—, frente a los 51 senadores que en conjunto reunió la oposición (33 el PAN, 16 el PRD, y uno el PT y el PVEM respectivamente) entre 1997 y el 2000.

Cuadro 2. Votos efectivos* y escaños en la Cámara de Senadores 2000-2006

	% Escaños	% Votos	Diferencia
A. CAMBIO**	39.84	40.7	-0.86
PRI	46.88	39.2	7.68
A. MEXICO***	13.28	20.1	-6.82
Total	100	100	0.00

* Por votos efectivos se alude sólo a los que recibieron aquellos partidos con registro.

** La Alianza por el Cambio estuvo integrada por el PAN y el PVEM (el 35.9% de los senadores corresponden al PAN y 3.9% al PVEM).

*** La Alianza por México la integraron el PRD (11.7% de los senadores), PT (0.8%) y a CD (0.8%).

Para el año 2000, la relación entre votos y asientos se refleja el cuadro 2. Como en la asignación de escaños no se cuenta el voto de los partidos que pierden el registro ni los sufragios anulados, el margen de sobre y sub representación en el Senado es de 7.68 por ciento en la actualidad, y en este caso afecta a la primera y tercera fuerzas —sobre todo a esta última porque el tercer lugar en cada entidad no llega a la Cámara de Senadores bajo la fórmula vigente—. ²

Vista la actual composición del Senado es factible concluir que el diseño de integración de esa Cámara cumple con el objetivo de reflejar en escaños las preferencias electorales a nivel nacional. Sin embargo, como se decía al principio, existe el contrasentido de que no todos los legisladores sean representantes directos de alguna entidad en la Cámara que resume el pacto federal. Y, más aún, la fórmula

² La primera y segunda fuerzas más votadas resultaron ser, en el grueso de los estados, la Alianza por el Cambio o el PRI en distintas combinaciones. La Alianza por el Cambio ganó dos senadores por las siguientes entidades: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora. El PRI fue la opción más votada a la Cámara alta en: Campeche, Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Por su parte, la Alianza por México obtuvo los dos senadores de mayoría de los estados Baja California Sur y Michoacán.

El senador que correspondió a la segunda opción más respaldada se distribuyó de la siguiente manera: para la Alianza por el Cambio Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; para el PRI Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora; mientras que la Alianza por México conquistó el senador de primera minoría en Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Oaxaca, Tabasco, Tlaxcala y Zacatecas.

actual hace que las preferencias electorales de cada entidad no estén fielmente traducidas en escaños. Por ejemplo, hay estados con alta competencia entre tres partidos y sólo dos pueden alcanzar la representación; o bien, la segunda opción tiene siempre y en cualquier circunstancia un lugar, así haya obtenido casi el mismo número de sufragios que la primera fuerza o apenas una tercera parte.

La norma que dicta que sólo dos partidos pueden representar a cada entidad ha provocado, por ejemplo, que en Quintana Roo la Alianza por México aun contando con el 28 por ciento de los votos se quedara al margen de la representación en la Cámara de Senadores por ese estado. Lo mismo le ocurrió a la Alianza por el Cambio en Chiapas donde obtuvo el 25.4 por ciento de los votos, o al PRI en el Distrito Federal donde reunió el 25.6 por ciento de las adhesiones.

II. LA PROPUESTA

A este punto cabe preguntar: ¿hay alguna fórmula que combine de mejor manera el objetivo de representar por igual a las distintas entidades en el Senado sin que se cancele la expresión de la pluralidad política en el mismo? Desde mi punto de vista sí, de la siguiente manera: conservando el número de senadores en 128 y su renovación cada seis años, pero eliminando la lista nacional y, a cambio, eligiendo cuatro senadores por entidad, surgidos de listas locales presentadas por los partidos y aplicando plena proporcionalidad y resto mayor al interior de cada estado y el DF. Además, si un partido no alcanzara el 2 por ciento de la votación nacional pero en alguna entidad obtuviera un porcentaje de votos que le hiciera merecedor a un escaño, tendría ese senador y perdería el registro como partido político nacional. Esta fórmula sugerida en lo sucesivo se nombrará como “propuesta A” (propuesta alternativa).

En las líneas que siguen se sintetiza un ejercicio que, retomando la votación efectiva del año 2000, presenta cómo se conformaría el Senado de aplicarse la propuesta recién enunciada.

En el cuadro 3 se presenta, por un lado —columnas 2, 3 y 4—, la votación para la Cámara de Senadores en el 2000 en porcentajes, por entidad y para cada una de las fuerzas que conservaron su registro.

Votos y escaños en el Senado mexicano

Cuadro 3. Porcentajes de votación al Senado en el 2000 y traducción en escaños según propuesta “A”.

ENTIDAD FEDERATIVA	AXC	PRI	AXM	AXC	PRI	AXM	AXC	PRI	AXM
	Votación %			%Votación* 4/100			Senadores		
AGUASCALIENTES	52.4	40.0	7.6	2.10	1.60	0.30	2	2	0
BAJA CALIFORNIA	51.5	39.2	9.3	2.06	1.57	0.37	2	2	0
BAJA CALIFORNIA SUR	28.4	32.1	39.6	1.13	1.28	1.58	1	1	2
CAMPECHE	32.6	52.4	15.0	1.30	2.10	0.60	1	2	1
COAHUILA	47.1	43.0	9.9	1.88	1.72	0.39	2	2	0
COLIMA	41.7	41.7	16.6	1.668	1.666	0.665	2	2	0
CHIAPAS	25.4	46.6	28.0	1.01	1.87	1.12	1	2	1
CHIHUAHUA	50.4	42.3	7.2	2.02	1.69	0.29	2	2	0
DISTRITO FEDERAL	41.3	25.6	33.1	1.65	1.02	1.32	2	1	1
DURANGO	39.7	49.4	10.8	1.59	1.98	0.43	2	2	0
GUANAJUATO	61.0	30.9	8.1	2.44	1.24	0.32	3	1	0
GUERRERO	14.7	46.2	39.1	0.59	1.85	1.56	1	2	1
HIDALGO	32.4	47.7	19.9	1.30	1.91	0.80	1	2	1
JALISCO	54.0	38.3	7.7	2.16	1.53	0.31	2	2	0
MÉXICO	42.7	35.8	21.5	1.71	1.43	0.86	2	1	1
MICHOACÁN	26.2	32.2	41.6	1.05	1.29	1.67	1	1	2
MORELOS	43.9	32.7	23.4	1.76	1.31	0.94	2	1	1
NAYARIT	29.1	50.7	20.3	1.16	2.03	0.81	1	2	1
NUEVO LEÓN	48.9	41.4	9.6	1.96	1.66	0.39	2	2	0
OAXACA	26.5	46.8	26.7	1.06	1.87	1.07	1	2	1
PUEBLA	42.9	43.6	13.4	1.72	1.75	0.54	2	2	0
QUERÉTARO	53.4	38.4	8.1	2.14	1.54	0.33	2	2	0
QUINTANA ROO	34.9	37.1	28.0	1.40	1.48	1.12	1	2	1
SAN LUIS POTOSÍ	46.3	44.1	9.6	1.85	1.76	0.38	2	2	0
SINALOA	27.5	60.7	11.8	1.10	2.43	0.47	1	2	1
SONORA	45.2	40.0	14.8	1.81	1.60	0.59	2	2	0
TABASCO	19.1	42.7	38.2	0.76	1.71	1.53	1	2	1
TAMAULIPAS	43.0	44.9	12.1	1.72	1.80	0.48	2	2	0
TLAXCALA	26.4	39.5	34.1	1.06	1.58	1.36	1	2	1
VERACRUZ	33.2	40.5	26.3	1.33	1.62	1.05	1	2	1
YUCATÁN	47.8	48.4	3.8	1.91	1.94	0.15	2	2	0
ZACATECAS	24.2	45.3	30.5	0.97	1.81	1.22	1	2	1
TOTAL	40.7	39.2	20.1				51	58	19

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Federal Electoral, *Estadística de las Elecciones Federales de México 2000*.

De acuerdo con el criterio de proporcionalidad plena en cada entidad, tres habrían sido las opciones que hubieran ocupado puestos en el Senado: Alianza por el Cambio, el Partido Revolucionario Institucional y la Alianza por México, es decir, las mismas fuerzas que lograron obtener escaños en la elección federal del año 2000.³ Con la propuesta A el matiz viene después, en la distribución de los senadores. En las columnas intermedias del cuadro 3, bajo la fórmula, se presenta el resultado del siguiente cálculo: el porcentaje de votación de cada partido multiplicado por cuatro, que es el total de senadores por entidad, dividido entre cien. Esa cifra arroja unidades; por cada unidad contenida en la casilla de algún partido político a éste le corresponde un senador. Leyendo línea a línea, una vez agotadas las unidades si quedan senadores que repartir, éstos se asignarían al partido de decimales más altos.

En las últimas tres columnas del cuadro 3 se muestra, finalmente, la conformación de la Cámara de Senadores que resultaría de la propuesta A. Como se observa, con el criterio de integración alternativo el mapa de la Cámara alta se modifica sólo en cuatro senadores: el PRI tendría 58 en lugar de los 60 actuales y los partidos de la Alianza por México habrían alcanzado 19 senadores en lugar de 17, mientras que los partidos de la Alianza por el Cambio habrían mantenido los mismos 51 senadores que les correspondieron.

Los márgenes de sobre y sub representación, en este nuevo escenario, serían más estrechos de los que resultaron con la actual fórmula, tal como se aprecia en el cuadro 4.

Cuadro 4. Porcentajes de votos y escaños en el Senado con la propuesta A.

	% Escaños	% Votos	Diferencia %
Alianza por Cambio	39.84	40.70	-0.86
PRI	45.31	39.20	6.11
Alianza por México	14.84	20.10	-5.26
Total	100	100	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Federal Electoral, *Estadística de las Elecciones Federales de México 2000*.

³ En ningún estado alguno de los partidos que perdieron el registro fue capaz de obtener una votación mayor de la que por separado obtuvieron la Alianza por el Cambio, el PRI o la Alianza por México.

Asimismo, la propuesta tiene la ventaja de no anular la representación de la tercera fuerza en aquellas entidades con marcado tripartidismo. Por ejemplo, con la propuesta A las entidades de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, 17 en total, tendrían una representación tripartita en el Senado.

En aquellos casos donde la preferencia electoral se decanta de forma equilibrada en dos opciones, cada una de esas fuerzas tendría dos senadores por entidad; e incluso ahí donde una sola fuerza obtiene en una elección un respaldo abrumador, como fue Guanajuato para la Alianza por el Cambio en el 2000 (tuvo el 61 por ciento de los sufragios), a dicha opción le pueden llegar a corresponder hasta tres senadores por tal estado de la federación. Asimismo es prudente considerar que la propuesta A también implica un antídoto contra la unanimidad en la representación por entidad: para llevarse los cuatro senadores un partido requeriría un piso mínimo del 75 por ciento de la votación y un resto mayor que superara el porcentaje de la votación total de la segunda fuerza, cosa que es imposible en los hechos en cualquier parte del país.

Desde el punto de vista de la vida interna de los partidos, la propuesta A de integración del Senado obviamente puede tener repercusiones. No habría una lista nacional cuyos primeros lugares estarían sujetos a disputa y negociación entre todos los líderes y cuadros dirigentes del partido, sino que en todo caso la definición habría de darse a nivel local, en los estados. Sería finalmente el trabajo de la representación del partido en cada entidad lo que determinaría cuántos senadores podría ganar el partido en la localidad. En los hechos, es una propuesta que tiende a favorecer la descentralización de la vida política, incluso al interior de los partidos.

No resulta tardío ni inoportuno corregir el mecanismo de integración del Senado, sobre todo si se protegen de mejor manera dos objetivos centrales: que la única vía de llegada a la Cámara alta sea la elección en cada entidad con un mismo peso, y una fórmula que no premie ni castigue artificialmente la representación de mayorías y minorías.

Cabe subrayar que si bien el federalismo estuvo plasmado en la Constitución y en la ley desde 1917 y aun antes, no fue sino hasta hace poco que se puso en marcha efectivamente, cuando el acceso al poder político y a la representación en y de las entidades dependió de las preferencias de sus ciudadanos y no de una decisión tomada desde el centro. Por eso, ante la existencia de un federalismo real y, por supuesto, dadas las desigualdades regionales que cruzan a México, resulta todavía más importante afinar y adecuar los espacios que articulan y dan coherencia al pacto federal.