

dos. _____

La propuesta del Plan C



La eliminación de la representación proporcional niega el pluralismo de México

María MARVÁN LABORDE*

Regresar el Congreso al sistema electoral de mayoría relativa pura significa negar la pluralidad de la sociedad mexicana; agravar la polarización, de por sí ya preocupante; nulificar la deliberación de la asamblea legislativa, y profundizar la crisis de legitimidad de los partidos políticos. En una palabra: contribuye a la erosión de la democracia, y de ninguna manera a su fortalecimiento.

En la iniciativa de reforma constitucional en materia político-electoral¹ presentada por Andrés Manuel López Obrador el pasado 5 de febrero, se propone regresar a un sistema electoral de mayoría relativa (MR) pura, es decir, se busca la eliminación de las doscientas curules de representación proporcional (RP) de la Cámara de Diputados, y en el Senado se eliminarían las 32 senadurías electas por RP, así como las 32 que corresponden a la primera minoría. Los cambios en siete artículos (51, 52, 53, 54, 55, 56, 60) tienen que ver con la conformación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión. A través de las reformas a los artículos 116 y 122 también se pretende eliminar la RP de los Congresos locales, así como reducir a todos su tamaño conforme a lo ordenado desde la federación.

De acuerdo con la exposición de motivos, la propuesta de eliminar la RP y reducir los Congresos locales responde a una supuesta “crisis de representación” que, de acuerdo con el Ejecutivo, existe en el país desde hace décadas. Desde su perspectiva, las personas legisladoras más cuestio-

* Investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadora nacional en el Sistema Nacional de Investigadores. ORCID: 0000-0001-9706-8017.

¹ Propone cambios en los artículos 35, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 60, 63, 73, 99, 105, 110, 111, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

nadas son aquellas que han accedido al Congreso por la vía plurinominal, ya que no es evidente para la ciudadanía a quién están representando.

Desde el siglo XVIII, Edmund Burke dejó en claro que la llamada “ficción de la representación” democrática sólo hace sentido si entendemos que las y los representantes al emitir su voto tienen la obligación de tomar en cuenta la voluntad y los intereses de la nación, no son mandaderos de sus electores. Erróneamente se ha expandido la creencia de que cada persona elegida representa a sus electores y debe actuar en su nombre; por tanto, es frecuente escuchar la afirmación de que los representantes de RP “sólo representan a la partidocracia” o en el peor de los casos “no representan a nadie”. En realidad la RP se introdujo para que las minorías tuvieran voz y voto en el Congreso. Son un mecanismo de inclusión que reconoce el pluralismo existente en el país. La participación de los partidos de oposición dignificó el quehacer del Poder Legislativo, especialmente en la era de los gobiernos sin mayoría (1997-2018), donde se introdujeron numerosas reformas que fueron positivas para la consolidación democrática.

En la historia de las democracias representativas modernas, la mayoría relativa precedió a la representación proporcional; en este sentido, cuando a finales del siglo XIX en Europa se introdujeron los primeros sistemas de RP se buscaba perfeccionar la representación democrática. La preocupación fundamental era que la mayoría junto con las minorías tuvieran la oportunidad de participar en los procesos deliberativos para construir mejores leyes, mejores políticas públicas, y se pudieran tomar mejores decisiones. Por eso podemos afirmar, sin exageración, que en el trabajo parlamentario es más importante la deliberación en comisiones que la votación de la asamblea.

Desaparecer la RP tendrá inevitablemente como consecuencia la reconstrucción del sistema de partido hegemónico que sostuvo la autocracia electiva que México padeció por más de setenta años. Maurice Duverger advirtió desde 1957, en su libro *Los partidos políticos*,² que los sistemas electorales de MR producían sistemas bipartidistas, mientras que los sistemas electorales de RP producían sistemas multipartidistas. Esta tesis, ampliamente discutida, entre otros por el italiano Giovanni Sartori, en su libro *Partidos y sistemas de partido*,³ de 1976, no ha podido desecharse

² Traducido al español y publicado por el Fondo de Cultura Económica, México, 1957.

³ Traducido al español y publicado por Alianza Editorial, España, 1976.

del todo; lo único que logró el italiano fue relativizarla. Los sistemas de mayoría relativa pura invisibilizan, cuando no eliminan definitivamente, a los partidos minoritarios. Disminuyen el número efectivo de partidos en la Cámara de representantes; generan un alto desperdicio de votos de todos aquellos votantes que en su distrito votaron por un partido diferente al que obtuvo la mayoría. Es el sistema más desproporcional que existe.

En México también la RP fue introducida después de más de un siglo de MR pura. La primera preocupación por incluir de alguna manera a las minorías fue la creación de los “diputados de partido” en 1963,⁴ forma suigéneris de RP que asignaba un determinado número de curules a las oposiciones que pudieran demostrar contar con una base electoral significativa. Funcionó hasta 1977, cuando se aprobó la reforma electoral de Reyes Heróles, que inició el proceso de transición a la democracia. Esta reforma tuvo el propósito explícito de reconocer el pluralismo político que ya existía en el país. La falta de espacios legales que permitieran a las minorías participar en la vida política mexicana propició la irrupción por vías ilegales de diferentes corrientes de pensamiento que existían en la realidad, con independencia de que el andamiaje legal les negara esos espacios de participación. No debe sorprendernos que esta exclusión se hubiera convertido en una amenaza inminente para el sistema político mexicano.

el gobierno de México sabrá introducir reformas políticas que faciliten la unidad democrática del pueblo, abarcando la pluralidad de ideas e intereses que lo configuran. Mayorías y minorías constituyen el todo nacional, y el respeto entre ellas, su convivencia pacífica dentro de la ley es base firme del desarrollo, del imperio de las libertades y de las posibilidades de progreso social (Reyes Heróles, 1o. de abril de 1977).⁵

México optó en 1977 por un sistema electoral mixto: combinación de trescientos distritos de MR y cien de RP reservados de manera exclusiva para las oposiciones. Más tarde, con la reforma de 1986 se incrementaron cien curules más de RP, a las que pudieron acceder todos los partidos. La

⁴ Artículos 54 y 63 de la CPEUM. *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO de Reformas y Adiciones a los artículos 54 y 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de junio de 1963, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=203752&pagina=1&seccion=0

⁵ Aguayo Quezada, Sergio, *La transición en México. Una historia documental 1910- 2010*, México, FCE-El Colegio de México, 2010.

incorporación de las minorías al Senado fue más tardía: en 1993 se elevó el número de senadurías a cuatro por entidad, tres para la mayoría y una para la primera minoría; la fórmula vuelve a cambiar en 1996, donde se establecieron dos para la mayoría, una para la primera minoría y una más asignada por el principio de RP, asumiendo al país entero como una sola circunscripción.⁶

La iniciativa de reforma constitucional del 5 de febrero de 2024 supone un retroceso de casi ocho décadas, ya que retoma dos elementos fundamentales de Ley Federal Electoral de 1946.⁷ Por un lado, regresamos a la MR pura y, por el otro, agudiza la centralización de la vida electoral atentando en contra de la Federación.⁸

Por si esto no fuera suficientemente grave, todavía se plantea una representación más débil que la que estaba vigente en 1946. De acuerdo con el artículo 52 constitucional, según la reforma del 30 de diciembre de 1942, debería haber un diputado⁹ por cada 150 mil habitantes o fracción de 75 mil, y ninguna entidad tendría menos de dos distritos electorales. La

⁶ Artículo 53 de la CPEUM: *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de diciembre de 1977, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_ima; *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman los Artículos 52; 53, Segundo Párrafo 54, Primer Párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 Fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de diciembre de 1986, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4822294&fecha=15/12/1986&cod_diario=207571; Artículo 56 de la CPEUM: *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 de septiembre de 1993, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4780392&fecha=03/09/1993&cod_diario=205842; *Diario Oficial de la Federación*, DECRETO mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 22 de agosto de 1996, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4896725&fecha=22/08/1996&cod_diario=209675

⁷ *Diario Oficial de la Federación*, LEY Electoral Federal, Reglamentaria de los Artículos 36, fracción I, parte final, 60, 74, fracción I, y 97, en su parte conducente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7 de enero de 1946, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4564760&fecha=07/01/1946&cod_diario=195324

⁸ Elimina a las autoridades locales de las entidades, propone una legislación electoral única en todo el país, permanecen las condiciones para la creación de partidos federales y desde el Poder Ejecutivo Federal propone la disminución de las personas representantes en los Congresos locales.

⁹ En 1942, las mujeres aún no podían votar ni ser votadas. Sólo había diputados hombres.

reforma de 1977 invirtió el criterio, fijó el número de distritos en trescientos; desde entonces hasta la fecha, la creciente población total se divide entre el número fijo de trescientos. En la siguiente tabla podemos ver cómo una diputación representa cada vez un número más alto de habitantes.

TABLA 1
NÚMERO DE HABITANTES PROMEDIO
POR DISTRITO ELECTORAL

<i>Año</i>	<i>Número de distritos</i>	<i>Población total</i>	<i>Número de personas representadas por distrito</i>
1942	Variable 150 aprox.	22.600,000	150 mil; o fracción de 75 mil o mayor
1977	300	62.262,505	207,533
2020	300	126.104,024	420,346

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI y las disposiciones de la CPEUM

Si tomamos en cuenta que la población del país en 1977 era de más de 62 millones de personas (62.262,505)¹⁰ y la dividimos entre trescientos, tenemos que cada distrito se conformó por 207,533 personas en promedio. Ahora bien, la población reportada por el INEGI en 2020 es de poco más de 126 millones de personas (126.104,024¹¹), por lo que actualmente cada distrito está conformado por 420,346 personas en promedio, poco más del doble que en 1977.

Ha dicho el partido en el poder¹² que el Congreso mexicano es innecesariamente grande, y que disminuir el número de las personas re-

¹⁰ De acuerdo con los datos del INEGI, el censo de 1970 muestra que la población era de 50.289,306 y en 1980 ascendió a 66,846,833. El cálculo para 1977 es tomado de *Expansión*, “Crece la población en México en 1.809.962 personas”, *Datos macro, s/f*, disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/poblacion/mexico?anio=1977>

¹¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística, “Población”, *Demografía y Sociedad, INEGI, s/f*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/estructural/>

¹² Tanto el Partido Acción Nacional como el PRI, cuando tuvieron la presidencia en el siglo XXI presentaron sendas reformas para reducir la Cámara de Diputados trescientos representantes elegidos por MR pura. La propuesta de reforma constitucional presentada por López Obrador en 29 de abril de 2022 (conocida como el Plan A) también planteó una reducción a trescientos representantes, pero elegidos por RP pura.

presentantes a trescientos “es mejor”.¹³ Más allá de los argumentos profundamente populistas que se han esgrimido al respecto, es por demás complicado determinar en términos científicos si una persona representante por cada cuatrocientos mil personas establece un mecanismo de representación adecuada o no. En 1972, Rein Taagapera¹⁴ estableció lo que hoy conocemos en ciencia política como la “Ley de la raíz cubica”, según la cual el tamaño ideal de una asamblea de representantes debería ser la resultante de la raíz cúbica de la población del país. De acuerdo con este cálculo, la Cámara de Diputados de México en 2020 debería ser de 501 curules, es decir, tiene un número adecuado de representantes. Con esta medida, el Congreso (Cámara baja) de Estados Unidos tiene un grave déficit de representación, ya que consta de sólo 435 distritos, cuando debería tener 690; en contraste, países como Francia, Alemania o Gran Bretaña, que tienen muchos más distritos de “los necesarios”. No desconozco la arbitrariedad de esta medida ni las muchas críticas que ha recibido, pero, a falta de medidas más objetivas, hay que reconocer que esta no ha sido sustituida por otra mejor fórmula.

No pretendo decir que no son necesarias ciertas reformas electorales. El tema central estará en definir si queremos reformas progresivas o regresivas. Por las razones ya esgrimidas, considero que las reformas propuestas por Andrés López Obrador son regresivas.

Si queremos reformar el sistema electoral mexicano, deberíamos tener como objetivo conseguir una mayor proporcionalidad en la representación, y no profundizar la desproporción entre el número de votos obtenidos y los escaños conseguidos en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso. La Cámara de Diputados ganará en proporcionalidad si logramos la eliminación del ocho por ciento de sobrerrepresentación que se establece en la fracción V del artículo 54.¹⁵ También se ha planteado la

¹³ La iniciativa de reforma constitucional del 29 de abril de 2022, presentada también por López Obrador, proponía, inexplicablemente, la eliminación de la MR y la elección de trescientos representantes por RP pura.

¹⁴ Taagapera, Rein, “The size of national assemblies”, *Social Science Research*, Estados Unidos, vol. 1, núm. 4, 1972, pp. 385-401, disponible en: [https://doi.org/10.1016/0049-089X\(72\)90084-1](https://doi.org/10.1016/0049-089X(72)90084-1).

¹⁵ La reforma propuesta por AMLO propone derogar todo el artículo 54, lo que resulta una “innovación”, por decir lo menos extraña. Desde 1917 hasta la fecha, a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido la Constitución, jamás se ha agregado o derogado la totalidad de un artículo.

conveniencia de regresar al Senado a la representación igualitaria de cada entidad, con independencia de la población de cada entidad, con la finalidad de fortalecer el federalismo que justifica el bicameralismo mexicano; podría establecerse que los cuatro senadores de cada entidad fueran elegidos con criterios de proporcionalidad directa.¹⁶ Sin embargo, la reforma aquí analizada camina en sentido contrario, está diseñada para generar una mayor desproporcionalidad; debilita al Poder Legislativo al aumentar significativamente la población de cada distrito y disminuir el número de representantes; en el caso de las entidades, se establece que en los estados de menor población, el número máximo de representantes sería de quince curules. Esto contribuiría a diluir significativamente la representación política, lo cual, lejos de solucionar un problema de legitimidad de la representación democrática, lo agravaría.

¹⁶ Murayama, Ciro, “La captura del Congreso por Morena”, *Nexos*, México, 2019, disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>