

Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible

Ciro Murayama*

Introducción

Una de las características del régimen de partido hegemónico que vivió México hasta el final del siglo xx fue la existencia de una amplia mayoría parlamentaria del gobierno en ambas cámaras del Congreso de la Unión. No fue sino hasta 1997 cuando el gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó de tener la mayoría en la Cámara de Diputados, y hasta el año 2000 cuando se produjo la primera conformación del Senado de la República sin mayoría. Se había concretado así la división de poderes entre Ejecutivo y Legislativo. Esa situación de “gobierno dividido” se prolongó por las siguientes dos décadas.

En el cambio de siglo se confirmó la democratización del sistema político mexicano como resultado de movilizaciones políticas, cambios legales y construcciones institucionales que habían empezado décadas antes. Con la reforma electoral de 1977, la de la apertura democrática, se inició el caudal de transformaciones que terminaron por desmontar el régimen de partido hegemónico para sustituirlo por un sistema plural de partidos. Un momento clave en la historia del cambio político fue la elección de 1988, la primera elección presidencial realmente competitiva sin que las normas e instituciones electorales resultaran capaces de dar garantías de limpieza, transparencia y respeto al sufragio. Desde entonces se sucedieron reformas que tenían como propósito edificar un sistema electoral capaz de ofrecer elecciones genuinas y confiables para la renovación pacífica del poder político.

En las tres décadas transcurridas entre 1988 y 2018, México dejó atrás la época de dominio unipartidista en el Congreso de la Unión para instalarse en un escenario de expresión y recreación de una vasta pluralidad política en ambas cámaras, cambio que se antoja irreversible.

Este artículo presenta una mirada sobre 30 años de conformación del Congreso poniendo atención a indicadores clásicos de competitividad electoral y representación política. Se analiza también lo ocurrido en 2018, cuando si bien surgió mayoría de legisladores afines al presidente no hubo mayoría de votos ciudadanos en esa dirección. El texto culmina con breves propuestas para mejorar la integración del Congreso en términos de expresión de la pluralidad política real.

* Economista. Consejero electoral del Instituto Nacional Electoral (INE). Agradezco a Martín Gou, politólogo, el trabajo en la recolección y procesamiento de datos para este artículo.

Breve paréntesis metodológico

Para conocer la fragmentación o concentración en un sistema de partidos no basta atender sólo el número formal de actores, pues no tomaría en cuenta el peso relativo de las distintas opciones políticas en votos y escaños. Por ello la literatura en política comparada cuenta con dos útiles herramientas: 1] el número efectivo de partidos (NEP), con respecto a la votación y a los asientos, y 2] el índice de proporcionalidad de Gallagher.¹

El NEP, introducido en 1979 por Markku Laakso y Rein Taagepera, refleja el peso relativo de los partidos políticos en las elecciones y en el Congreso.² Al elevar al cuadrado la proporción de votos o escaños, este conteo ponderado asegura que los partidos más grandes (con más votos o escaños) contribuyan al índice en mayor medida que los pequeños.

El NEP se obtiene al sumar el cuadrado de la proporción de votos o asientos de cada partido (P_i), para luego obtener su recíproco. De esta forma, el índice mide el peso relativo de cada partido:³

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Así, si un partido tuviera la mitad de la votación, pesaría 0.25, que es el resultado de elevar 0.5 al cuadrado. En cambio, un partido más pequeño que obtuviera el 10%, contribuiría con 0.01 (el resultado de elevar 0.1 al cuadrado). La comparación de ambos indicadores permite analizar la fragmentación o concentración del sistema de partidos.

Por otra parte, para analizar cómo se refleja la preferencia del electorado en el Congreso, es fundamental conocer la proporcionalidad entre votos y asientos, la forma en que los votos se traducen en escaños. El indicador más reconocido es el índice de Gallagher:⁴

$$ID = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$$

Este índice resulta de la suma del cuadrado de la diferencia entre la proporción de votos (V_i) y la proporción de asientos en el Congreso (S_i) de cada partido (es decir, la diferencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de asientos obtenidos en el Congreso), para luego dividir dicha suma entre dos y obtener la raíz cuadrada. Su medición abarca de 0 a 100, indicando una mayor desproporcio-

¹ Matthew S. Shugart y Rein Taagepera, "Electoral system effects on party systems", *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, 26 de abril de 2018, <<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190258658.013.15>>.

² Markku Laakso y Rein Taagepera, "'Effective' number of parties: A measure with application to West Europe", *Comparative Political Studies* 12, núm. 1, 1 de abril de 1979, pp. 3-27, <<https://doi.org/10.1177/001041407901200101>>.

³ Si el peso de cada partido fuera el mismo, el NEP coincidiría con el número total de partidos. Si los pesos de los partidos varían, el NEP será menor que el número total.

⁴ Michael Gallagher, "Proportionality, disproportionality and electoral systems", *Electoral Studies* 10, núm. 1, 1 de marzo de 1991, pp. 33-51, <[https://doi.org/10.1016/0261-3794\(91\)90004-C](https://doi.org/10.1016/0261-3794(91)90004-C)>.

nalidad (entendida como desviación de la proporcionalidad) cuanto mayor sea el índice.

Siguiendo la misma lógica que el diseño del NEP, al considerar el cuadrado de la diferencia, pesarán más dentro de la suma aquellos partidos cuya resta entre el porcentaje de votos y de asientos sea mayor. Si hay un partido que con cierta votación obtuvo una proporción considerablemente mayor de escaños (o viceversa, dado que se eleva al cuadrado la diferencia siempre será positiva), el índice rescatará esa desproporcionalidad.

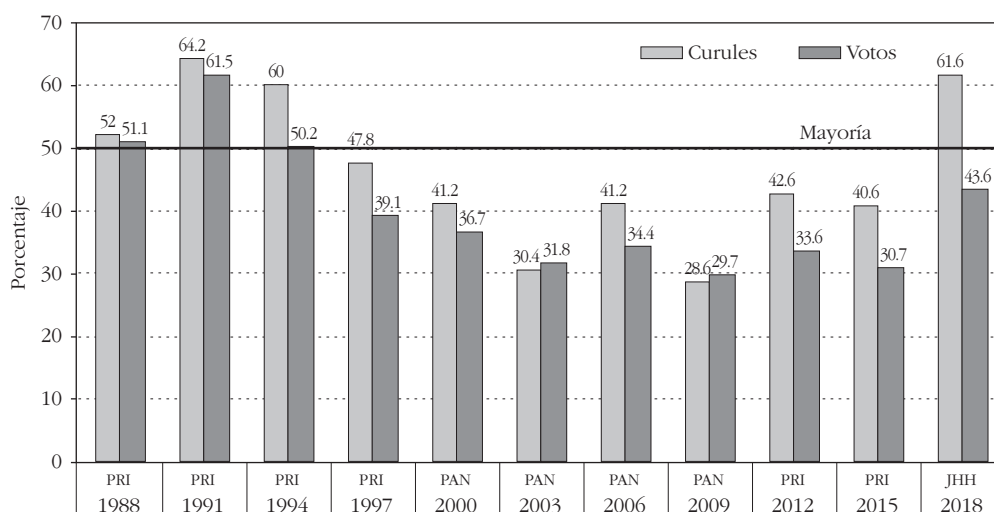
Ésos son los indicadores que se emplean en este texto.

Cámara de Diputados: amplía pluralidad con sub y sobrerrepresentación

Entre 1988 y 2018 la Cámara de Diputados se ha renovado 11 veces. En las primeras tres legislaturas (1988-1991, 1991-1994 y 1994-1997) del periodo, el PRI contó con la mayoría de los asientos legislativos. Después, durante 21 años (1997-2018) se vivieron conformaciones parlamentarias sin mayoría unipartidista en la Cámara. Fueron los años de mayor contrapeso del Legislativo al presidente de la República. En la legislatura de 2018-2021 se produce un fenómeno llamativo: si bien el partido más votado no obtiene la mayoría de los votos ciudadanos, se hace con la mayoría de los diputados (gráfica 1).

Puede apreciarse que en estas tres décadas la Cámara de Diputados ha sido preponderantemente un espacio donde se consiguió representar la pluralidad política real de la sociedad, permitiendo así la puesta en práctica de la división y el equilibrio de poderes propios de la vida democrática.

Gráfica 1. Porcentaje de curules en la Cámara de Diputados y de votación del partido en el poder



FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceef>>.

En 1988 el número efectivo de partidos de acuerdo con la votación (NEP_V) para la Cámara de Diputados fue de 3.14, precisamente en una elección en la que el PRI obtuvo 260 legisladores (de 500) con 51.11% de la votación, y la oposición, el resto. En 1991, la recuperación del partido en el gobierno, que alcanzó 61.5% de los sufragios, se tradujo en una reducción del NEP_V a 2.39. Desde entonces, como muestran el cuadro 1 y la gráfica 2, fue creciendo el número de partidos votados hasta alcanzar en 2015 un indicador de 5.63, es decir, cuando casi seis partidos resultaron opciones significativas para la ciudadanía. Es, también, 2015 el año de mayor fragmentación de la votación entre distintas opciones en la configuración de la Cámara de Diputados.

En 2018, el NEP_V resulta de 4.42, superior al promedio (3.74) y la mediana (3.63) del periodo estudiado y también mayor al que se registró en 2000 y 2012, años de cambio en el partido en el gobierno y por tanto de reconfiguración del poder político. Este hallazgo indica que, de forma contraria a la percepción de que en 2018 surgió una nueva hegemonía unipartidista en México, para el electorado hay prácticamente cuatro partidos y medio que son competitivos.

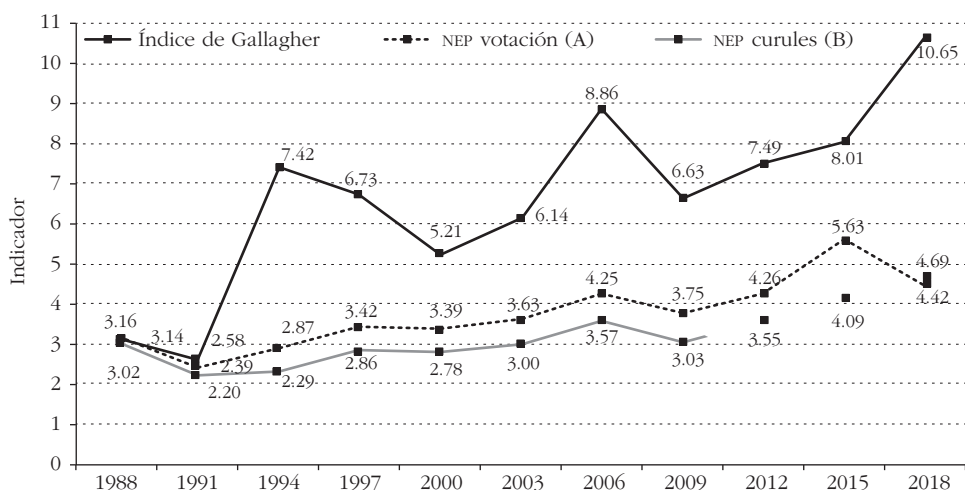
Por lo que toca al número efectivo de partidos con representación se da una situación similar: en los últimos 30 años son cada vez más las fuerzas relevantes que integran la Cámara de Diputados. De hecho, el indicador para 2018 (4.69) es más del doble del de 1991 (2.20). En el cuadro 1 puede verse, asimismo, que, en 1997, cuando se dio el primer gobierno dividido, el índice resultó de 2.86, lo que muestra que prácticamente con la existencia de tres partidos competitivos en tér-

Cuadro 1. Indicadores de competencia, proporcionalidad y representación en la Cámara de Diputados, 1988-2018

Año	Índice de Gallagher	NEP_V votación (A)	NEP_A curules (B)	Diferencia (A-B)	Número de partidos
1988	3.14	3.16	3.02	0.13	8
1991	2.58	2.39	2.20	0.18	10
1994	7.42	2.87	2.29	0.58	9
1997	6.73	3.42	2.86	0.56	8
2000	5.21	3.39	2.78	0.61	11
2003	6.14	3.63	3.00	0.62	11
2006	8.86	4.25	3.57	0.68	8
2009	6.63	3.75	3.03	0.72	8
2012	7.49	4.26	3.55	0.71	7
2015	8.01	5.63	4.09	1.53	11
2018	10.65	4.42	4.69	-0.26	10
Promedio	6.62	3.74	3.19	0.55	9.18
Mediana	6.73	3.63	3.02	0.61	9.00

FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceef>>.

Gráfica 2. Número efectivo de partidos e índice de Gallagher para la Cámara de Diputados, 1988-2018



FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceef>>.

minos de representación en la Cámara de Diputados pueden generarse gobiernos divididos y por ende claros contrapesos reales al Ejecutivo.

Cabe señalar que si el NEP_A en 2018 resulta mayor que el NEP_V ello puede explicarse porque los convenios de coalición permitieron que hubiese partidos con importante representación en la Cámara a pesar de tener una votación exigua (destaca el Partido Encuentro Social que "ganó" 56 diputados —11.2% del total— de mayoría relativa gracias a los votos de Morena, aunque su votación nacional para diputados fue de 2.4% del total).

Los indicadores demuestran una intensificación de la competitividad en plural de los partidos tanto en votos como en escaños, lo que puede leerse como un proceso propio de la expansión de la democratización. No obstante, el índice de Gallagher también ha crecido, y lo hizo de manera drástica en 2018, lo que refleja que hay una disonancia significativa entre la voluntad popular depositada en las urnas y la manera como ésta se traduce en la conformación de la Cámara de Diputados. Es decir, persiste un fenómeno creciente de sub y sobrerrepresentación.

En los primeros años del periodo analizado, las elecciones de 1988 y 1991, el índice de Gallagher resulta bajo porque en efecto el PRI obtenía porcentajes de diputados en consonancia con su votación relativa (51% de los votos y 52% de los escaños para 1988, así como 61.5% de los votos y 64.2% de los escaños para 1991). En 1994 se disparó el índice a 7.42, lo que se explica en buena medida porque el PRI, que obtuvo el 50.2% de la votación, consiguió el 60% de los asientos de la Cámara. A partir de ahí y hasta el 2000 se da una disminución del índice, lo cual refleja que la traducción entre votos y escaños mejoró. Sin embargo, en 2003 y, en especial, 2006 hubo un notable aumento de la sobre y subrepresentación.

En 2006 el repunte del índice de Gallagher a 8.86 se explica en buena medida por la polarización en dos opciones a la Presidencia, que tuvo su correlativa expresión en la votación a la Cámara de Diputados. Ello implicó que las dos fuerzas más votadas (el PAN y la coalición que encabezó el PRD, respectivamente) se hicieran con el grueso de las victorias de diputados de mayoría relativa, en detrimento a los triunfos del PRI, que situándose en tercer lugar logró escasos triunfos distritales.⁵ Esto hace evidente que las elecciones de mayoría relativa (el ganador de cada distrito se lleva el 100% de la representación) no ayudan al mejor reflejo de las preferencias agregadas del electorado en la composición de la Cámara.

En 2009 cayó de nuevo el índice y comienza un ligero aumento en las dos siguientes elecciones hasta llegar al máximo del periodo en 2018 cuando alcanzó 10.65 puntos. Esa distorsión fue de tal magnitud que permitió que los partidos de la coalición encabezada por Morena, habiendo recibido 43.6% de la votación se hicieran con 61.6% de los asientos de la Cámara de Diputados. Es decir, que la minoría de electores se convirtiera en mayoría parlamentaria. En otro espacio⁶ he explicado en detalle cómo fue posible la conformación de esa mayoría que los votos ciudadanos no otorgaron. Valga señalar, de momento, que aquí hay una distorsión significativa de la voluntad popular que tendría que ser corregida.

Senado: del partido casi único a la pluralidad

En el periodo de democratización de México la expresión de la pluralidad llegó de manera un tanto tardía al Senado de la República a pesar de que, desde 1988, era evidente que existían más de tres opciones políticas competitivas para el electorado. Así lo confirma el número efectivo de partidos votados (NEP_V) en 1988 (3.18), frente al número efectivo de partidos representado (NEP_A) ese mismo año (1.13). En ese entonces, la forma de integración del Senado (la fuerza más votada en cada entidad obtenía los dos senadores correspondientes) produjo que dos opciones políticas opositoras que eran importantes en términos de su votación recibida no alcanzaran prácticamente representación. Algo similar ocurrió en 1991, cuando se renovó un senador por entidad y, obviamente, sólo la fuerza más votada tuvo representación.

Para 1994, merced a la reforma de 1993 que permitió la elección de cuatro senadores por entidad de los cuales tres se asignarían a la fuerza más votada y uno a la primera minoría, se atenuó, de forma moderada, la diferencia entre el número efectivo de partidos de acuerdo con su votación (NEP_V) y el número efectivo de partidos con asientos en la Cámara alta (NEP_A).

La reforma electoral de 1996 fijó una nueva fórmula de integración del Senado que se utilizó en las elecciones de 2000, 2006, 2012 y 2018. Se eligen tres sena-

⁵ Con 34.4% de los votos el PAN obtuvo 41.2% de los diputados (una sobrerrepresentación de 6.8 puntos porcentuales); el PRD con 17.99% de los sufragios alcanzó 25.2% de asientos (+7.21 puntos) y el PRI con 26.34% de la votación obtuvo 20.8% de los diputados (una subrepresentación de -5.54 puntos).

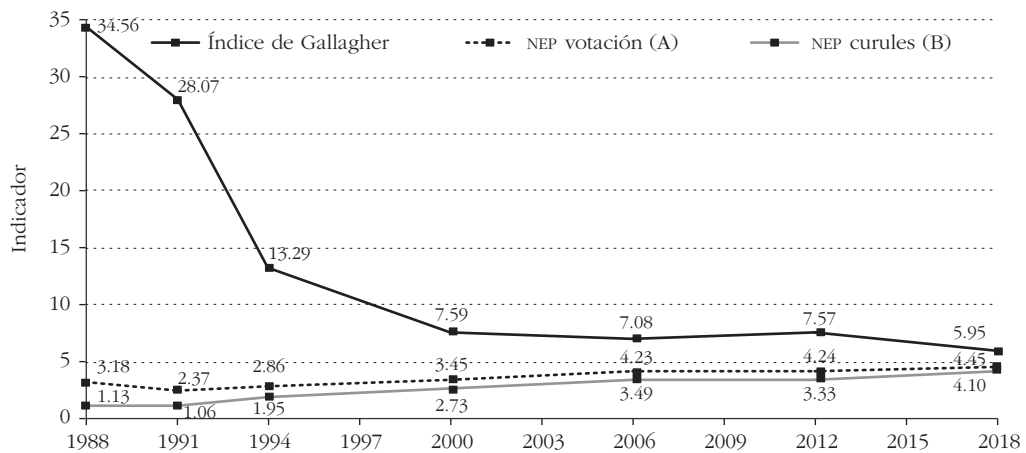
⁶ Ciro Murayama, "La captura del Congreso por Morena", *Nexos*, julio de 2019, <<https://www.nexos.com.mx/?p=43100>>.

Cuadro 2. Indicadores de competencia, proporcionalidad y representación en el Senado, 1988-2018

Año	Índice de Gallagher	NEP _V votación (A)	NEP _A curules (B)	Diferencia (A-B)	Número de partidos
1988	34.56	3.18	1.13	2.04	8
1991	28.07	2.37	1.06	1.30	10
1994	13.29	2.86	1.95	0.92	9
2000	7.59	3.45	2.73	0.72	11
2006	7.08	4.23	3.49	0.74	8
2012	7.57	4.24	3.33	0.91	7
2018	5.95	4.45	4.10	0.36	10
Promedio	14.87	3.54	2.54	1.00	9
Mediana	7.59	3.45	2.73	0.91	9

FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2: "Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen>>.

Gráfica 3. Número efectivo de partidos e índice de Gallagher para la Cámara de Senadores, 1988-2018



FUENTE: elaboración propia, de 1988 a 1991, con los datos de la *Enciclopedia parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, t. 2, "Legislación y estadísticas electorales, 1814-1997". De 1994 a 2018, con los datos presentados en el Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones Federales (Siceef), <<http://siceef.ine.mx/atlas.html?p%C3%A1gina=1#siceen>>.

dores por entidad federativa (96 en total), de los cuales dos corresponden al partido o coalición más votado y uno al segundo lugar. Además, hay 32 senadores que surgen de una lista nacional con proporcionalidad directa.

En lo que va del siglo, las elecciones al Senado se han caracterizado por un incremento en el número efectivo de partidos tanto en los votos que reciben como en la representación que alcanzan. De nuevo, la expresión de la pluralidad política

real en expansión. Se ha atenuado, de manera más que elocuente la sub y sobrerrepresentación pues el índice de Gallagher fue, en 1988, 5.8 veces mayor que el de 2018 (gráfica 3).

Apunte final

Los indicadores sobre el número efectivo de partidos muestran con claridad una expansión de la pluralidad política a lo largo de 30 años. De forma inequívoca, la sociedad mexicana es crecientemente diversa y lo es también en sus preferencias electorales.

El hecho de que en 2018 la coalición ganadora de la Presidencia obtuviera mayoría en el Congreso, en contraste con lo que ocurrió desde el cambio de siglo y durante dos décadas, no es producto de una nueva hegemonía unipartidista (Morena y sus aliados no alcanzaron los porcentajes de votos que recibió el PRI hasta 1994 en las elecciones a la Cámara de Diputados, por ejemplo), sino de fórmulas constitucionales que aún permiten la sobrerrepresentación (de hasta un 8%) y de estrategias al amparo de las coaliciones para sortear los límites al exceso de diputados en relación con los votos recibidos.

En los años por venir deberían explorarse fórmulas de integración del Congreso que permitan la mejor traducción de votos en asientos. En la Cámara de Diputados, al eliminar la sobrerrepresentación y utilizando los 200 espacios de representación proporcional para compensar las distorsiones surgidas de las elecciones de 300 diputados de mayoría relativa. En el Senado, al permitir la misma representación de cada entidad (cuatro senadores) con un criterio de proporcionalidad directa en la asignación de los mismos.

La pluralidad política real de la sociedad mexicana no merece ser distorsionada en su expresión parlamentaria. **Ω**