


México: hiper presidencialismo sin partido hegemónico

Ciro Murayama | Economista y consejero del Instituto Nacional Electoral (INE) de México | @CiroMurayamaINE 

Tema

México experimenta un fenómeno de alta concentración de poder en el presidente López Obrador. Pero, como se demostró en las elecciones de 2021, la ciudadanía vota en mayor número por opciones políticas de oposición. Es una paradoja en la que se juega el futuro de la democracia mexicana.

Resumen

En junio de 2021 México renovó su Cámara de Diputados y fueron electos 30 congresos locales y los alcaldes de 30 entidades federativas, así como 15 gubernaturas. El presidente **Andrés Manuel López Obrador**, a través de una coalición electoral, se hizo con la mayoría de la Cámara y ganó 12 de las 15 gubernaturas. De esta forma consolida su liderazgo y su partido se confirma como la primera fuerza política para continuar con un programa de gobierno que introduce profundos cambios en el diseño constitucional, el funcionamiento de las instituciones y los equilibrios de poder en México.

No obstante, la mayoría del gobierno y sus aliados en la Cámara de Diputados no se explica directamente por una votación ciudadana mayoritariamente a su favor, sino por la distorsión del sistema de representación y de traducción de votos populares en escaños. De manera relevante, los resultados de los comicios de 2021 permiten identificar que México no vive, como en el pasado, bajo la sombra de un partido hegemónico. Así lo muestran dos instrumentos usuales en la ciencia política: (1) el número efectivo de partidos (con respecto a la votación y a los asientos parlamentarios); y (2) el índice de proporcionalidad de Gallagher.

Análisis

Introducción

En junio de 2021 México renovó totalmente la Cámara de Diputados y tuvo también elecciones en las 32 entidades federativas (estados) que componen la república, donde se eligieron 30 congresos locales, las alcaldías de 30 estados y 15 gubernaturas. Fueron las “elecciones intermedias” del mandato de **Andrés Manuel López Obrador**, quien llegó al poder en 2018 identificado como el primer candidato de izquierda en alcanzar la presidencia.

López Obrador es el primer gobernante desde 1997 que cuenta con una mayoría parlamentaria en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. En los primeros tres años de su gobierno ha llevado a cabo importantes cambios que afectan el diseño constitucional, el funcionamiento de las instituciones y los equilibrios de poder. Por

ejemplo, decidió interrumpir la principal obra de infraestructura en décadas —el aeropuerto que se construía en Texcoco—, lo que provocó una drástica caída en la confianza del sector privado, optó en seguida por revertir reformas constitucionales en materia de apertura a la inversión privada en energía o de evaluación de la calidad educativa, mientras impulsó cambios legales para militarizar las tareas de seguridad pública. La figura de un mandatario fuerte, sin contrapesos, recuerda a los presidentes todopoderosos de la larga época de partido hegemónico que predominó durante buena parte del siglo XX bajo el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el que, por cierto, López Obrador se formó como político.

No obstante, la sociedad mexicana poco tiene que ver con la de hace 50 años. El sistema político vivió en las últimas tres décadas del siglo XX una transición democrática que permitió asegurar la limpieza en los procesos electorales y, a partir de ello, edificar un sistema plural de partidos que ha dado tres alternancias en la presidencia en las cuatro elecciones realizadas desde 2000. Los resultados de los comicios de 2021 permiten identificar que México no vive, como en el pasado, bajo la sombra de un partido hegemónico y que el número real de partidos y su representación en el Congreso muestran una persistente pluralidad política que no puede ser conjurada. Así, México experimenta, por un lado, un fenómeno de alta concentración de poder en el presidente, pero, por el otro, la ciudadanía vota más por opciones políticas de oposición. Es una paradoja en la que se juega el futuro de la democracia mexicana.

La voz de las urnas

Antes de analizar los resultados de las elecciones de 2021, es preciso un apunte acerca de cómo López Obrador se hizo de la mayoría de las Cámaras a partir de 2018.

En un país presidencialista no sólo en el diseño legal de su régimen político sino en su cultura política como lo es México, el triunfo de López Obrador en 2018 con 30 millones de votos a su favor, que significaron el 53% de los sufragios, hizo pensar que ese apoyo también se había producido en la votación parlamentaria, sobre todo porque la coalición ganadora (encabezada por el partido Morena en alianza con los partidos del Trabajo —originariamente de ideología maoista— y Encuentro Social —derecha conservadora en temas como el aborto—) logró obtener la mayoría de los legisladores en ambas Cámaras. Sin embargo, los estudiosos del sistema político mexicano prácticamente no repararon en que esa mayoría de asientos se construyó por deficiencias normativas en la manera de traducir votos en escaños y por estrategias políticas que permitieron vulnerar los límites que la Constitución mexicana impone a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados.¹

¹ Para una explicación más amplia de la distorsión de la representación en la Cámara de Diputados de México en 2018, véase *Ciro Murayama* (2019), "La toma del Congreso por Morena", *Nexos*, n°499, julio, <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>.

Figura 1. Votación y composición del Congreso mexicano en 2018

	Votos a diputados (1)	%	Votos a senadores	%
Coalición Morena	24.538.267	45,9	24.746.578	46,5
Oposiciones	28.947.059	54,1	28.459.965	53,5
Total	53.485.326	100,0	53.206.543	100,0
	Diputaciones	%	Senadurías	%
Coalición Morena	308	61,6	69	53,9
Oposiciones	192	38,4	59	46,1
Total	500	100,0	128	100,0

(1) Votación Nacional Emitida, que resta los votos nulos, los de candidatos independientes y los de partidos que no conservan su registro al no alcanzar al menos el 3% de la votación total. Fuente: elaboración propia con datos del INE.

Como muestra la Figura 1, los partidos que respaldaron a López Obrador no lograron en 2018 la mayoría del voto popular a la Cámara de Diputados ni al Senado y, no obstante, consiguieron la mayoría de asientos en ambas durante la LXIV legislatura que concluyó en agosto de 2021. La mayoría de votos populares se convirtió en minoría legislativa y viceversa, los partidos que tuvieron menos de la mitad de los sufragios en las urnas acabaron contando con más de la mitad de los asientos en las dos Cámaras del parlamento mexicano.

En 2021 no se renovó el Senado, porque la Constitución prevé que se elija cada seis años coincidiendo con la votación a la presidencia de la república, mientras que la Cámara de Diputados se renueva cada trienio.

La Cámara de Diputados la integran 500 legisladores, de los que 300 se eligen en distritos uninominales de mayoría relativa (el candidato más votado obtiene la diputación) y 200 de representación proporcional en cinco circunscripciones de 40 diputaciones cada una (los partidos que logren a nivel nacional el 3% de los votos conservan su registro y, en consecuencia, participan en la distribución de la representación proporcional).

Diez partidos políticos nacionales compitieron en las elecciones mexicanas de 2021. La oficialista Morena formó una coalición parcial –no presentó las mismas candidaturas en los 300 distritos– con los partidos del Trabajo y Verde Ecologista –que entre 2006 y 2018 se había coaligado con el PRI–. También hubo otra coalición parcial sin precedentes entre los tres partidos que protagonizaron la transición a la democracia en México: el PRI, el Partido Acción Nacional (PAN) y el de la Revolución Democrática (PRD). De forma individual se presentó Movimiento Ciudadano –que en 2018 había hecho coalición con el PAN y el PRD– y tres nuevos partidos, que obtuvieron su registro en 2020 y tuvieron que competir en solitario porque así lo dispone la ley: Partido Encuentro Solidario (PES), Fuerza Social por México (FXM) y Redes Sociales Progresistas (RSP).

Las alianzas políticas en México se explican básicamente por la voluntad pragmática de obtener la mayor cantidad de triunfos posibles y no por afinidades programáticas o ideológicas.

En 2021 se emitieron a nivel nacional 47,4 millones de votos válidos, sin contar los nulos y por candidatos no registrados (véase la Figura 2). El partido más votado fue Morena, con 16,76 millones de votos, el 35,3% del apoyo ciudadano, lo que le coloca como la principal fuerza política del país con la preferencia de un poco más de un tercio de los electores. Sin embargo, se trata de un apoyo muy distante del que, todavía en los años 90 del siglo pasado, obtenía el PRI cuando se erosionaba su carácter de partido hegemónico.²

Figura 2. Votación válida emitida a Diputados, 2021

Partido	Votos	%
PAN	8.967.785	18,9
PRI	8.715.191	18,4
PRD	1.792.348	3,8
PT	1.594.635	3,4
PVEM	2.670.677	5,6
MC	3.449.804	7,3
Morena	16.756.189	35,3
PES	1.352.388	2,9
RSP	868.444	1,8
FXM	1.216.780	2,6
Independientes	44.311	0,1
Total	47.428.552	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de INE.

Tomando en cuenta los votos del Partido Verde (2,67 millones, el 5,6% del total) y del Trabajo (1,59 millones de sufragios, 3,4%), que formaron una coalición electoral parcial con Morena, el bloque político gubernamental alcanzó 21 millones de votos válidos, el 44,3% del respaldo popular.

Los cuatro partidos de oposición que conservan su registro (PAN, PRI, PRD y MC) en conjunto lograron 22,9 millones de votos (el 48,3%), es decir, 1,9 millones de sufragios ciudadanos más que la coalición del gobierno.

² En la elección de 1991 el PRI obtuvo el 58,5% de los votos, y en la de 1994 el 48,58%. Véase *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie IV, vol. III, tomo 2, "Legislación y estadísticas electorales. 1814-1997".

Las tres opciones que compitieron por vez primera (Encuentro Solidario, Redes Sociales Progresistas y Fuerza por México) no alcanzaron el 3% de la votación para permanecer como partidos políticos nacionales. En consecuencia, como no habrá nuevos partidos hasta 2026 porque la legislación mexicana permite la creación de partidos sólo en el ciclo que se abre tras una elección de presidente, solo siete partidos protagonizarán en 2024 la elección presidencial y la renovación de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Distorsión entre votos y escaños en 2021

A partir de la elección de 2021 el presidente López Obrador podrá mantener la mayoría en la Cámara de Diputados si los partidos que formaron su coalición permanecen unidos, pues como se desprende de los datos de la Figura 3, en conjunto obtuvieron 278 diputaciones (198 de Morena, 43 del PVEM y 37 del PT), el 55,6% del total. El gobierno de López Obrador quedó lejos de la mayoría calificada de dos terceras partes (333 asientos) de la Cámara de Diputados, requeridos para hacer cambios constitucionales o, por ejemplo, para designar los consejeros del Instituto Nacional Electoral.

Figura 3. Diputaciones por partido en la Cámara de Diputados, 2021

	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total	%
PAN	73	41	114	22,8
PRI	30	40	70	14,0
PRD	7	8	15	3,0
PT	30	7	37	7,4
PVEM	31	12	43	8,6
MC	7	16	23	4,6
Morena	122	76	198	39,6
Total	300	200	500	100,0

Fuente: elaboración propia a partir de INE

No debe pasar desapercibido que la mayoría parlamentaria del gobierno no es fruto de una mayoría en el voto popular. Las oposiciones tendrán 222 diputados, aunque con más sufragios ciudadanos que los partidos que respaldan al presidente.

Esta peculiar situación –que la minoría de votos se vuelva mayoría de escaños y que la mayoría de sufragios acabe siendo minoría parlamentaria– se explica por tres razones fundamentales. Una, la existencia de un sistema mixto de integración de la Cámara con 300 diputados de mayoría relativa (en cada distrito el partido o coalición más votado se lleva el 100% de la representación, anulando así la expresión de las minorías, lo que siempre implica sobre- y subrepresentación). Dos, los 200 diputados de representación

proporcional no se asignan para corregir la distorsión de la mayoría relativa. Y, tres, la figura de las coaliciones en la legislación electoral mexicana permite asignar triunfos de mayoría relativa a partidos que no necesariamente son los más votados en cada distrito.

Esto último implica la existencia de una suerte de “partidos nodriza” para disfrazar triunfos uninominales del partido A (el más votado) como victorias de B (el socio menor de la coalición). El partido mayoritario de una coalición puede aprovechar a sus aliados para sumar triunfos distritales sin que sean contabilizados al partido que en efecto recibió la mayor cantidad de votos, no a la hora de asignar curules de representación proporcional, sino al que establece *ex ante* a través de un convenio de coalición. El rédito de esta jugada es que como el partido A aparenta tener menos triunfos distritales podrá recibir más diputados plurinominales. La Figura 4 muestra el caso concreto de esta operación en 2021.

Figura 4. Triunfos por coalición en mayoría relativa y partidos más votados, 2021

Coalición Juntos Hacemos Historia					
Partido	Distritos en que fue más votado	Asignación a Morena	Asignación a PT	Asignación a PVEM	
Morena	115	58	30	27	
PVEM	3	0	0	3	
PT	0	0	0	0	
Total	118 distritos ganados	58	30	30	

Coalición Va por México					
Partido	Distritos en que fue más votado	Asignación a PAN	Asignación a PRD	Asignación a PRI	
PAN	38	31	3	4	
PRD	2	1	1	0	
PRI	25	7	3	15	
Total	65 distritos ganados	39	7	19	

Fuente: Elaboración propia a partir del sistema de cómputos distritales del INE

La coalición Juntos Hacemos Historia (Morena, PT y PVEM) participó con los mismos candidatos en 183 de los 300 distritos electorales uninominales y triunfó en 118. Morena fue el partido más votado en 115 y el PVEM sólo en tres. No obstante, por el convenio de coalición se le atribuyen los triunfos a 30 candidatos del PT, a pesar de que no ganó un solo distrito ni fue el más votado de la coalición en ningún distrito electoral. Son 30 triunfos trasladados de Morena al PT por acuerdo previo entre ellos, no por voluntad de los electores. Asimismo, el PVEM recibió la constancia de 27 triunfos de mayoría relativa en distritos donde en realidad el partido más votado fue Morena. Así que Morena obtuvo 58 triunfos que sí se le reconocen directamente y otros 57 que trasladó a sus dos socios minoritarios.

Lo anterior también explica importantes distorsiones en la representación, como que el PVEM terminara obteniendo por ambas vías, mayoría relativa y representación proporcional, 43 diputados. Esto es, 20 legisladores más que Movimiento Ciudadano a pesar de que este último obtuvo 779.000 votos más que el Partido Verde. La distorsión se muestra también en el caso del PT que, siendo el partido con menos apoyo ciudadano de los que llegan a la Cámara, obtiene 39 diputados, más que el MC (23) y el PRD (15), con un caudal mayor de voto ciudadano.

Este fenómeno de los partidos “nodriza” ocurrió también en menor medida en el caso de la coalición Va por México (PAN, PRI y PRD), que ganó en conjunto 65 distritos. El PAN fue el más votado en 38, pero trasladó tres al PRD y cuatro al PRI. El PRD obtuvo la mayor votación de los coaligados en dos distritos, pero los candidatos registrados correspondieron al PAN y al PRI. El PRI fue el más votado de la coalición en 25 distritos, de los que trasladó siete al PAN y tres al PRD (véase la Figura 4).

Figura 5. Sub y sobre representación en la Cámara de Diputados

	% de votos (A)	% de escaños (B)	Diferencia (A-B)
PAN	20,4	22,6	2,2
PRI	19,8	14,2	-5,6
PRD	4,1	3,0	-1,1
PT	3,6	7,4	3,8
PVEM	6,1	8,6	2,5
MC	7,8	4,6	-3,2
Morena	38,1	39,6	1,5
Total	100,0	100,0	0,0

Fuente: elaboración propia a partir de INE.

El que en México haya partidos que aun con una menor votación que sus contendientes logren un mayor número de diputados expresa un persistente fenómeno de sub- y sobre representación (véase la Figura 5).

Las elecciones locales en 2021

En las 15 gubernaturas en disputa en 2021, Morena se hizo con el triunfo en 11 (Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas), y su aliado el PVEM en San Luis Potosí. El PAN conservó Chihuahua y Querétaro, mientras que Movimiento Ciudadano ganó Nuevo León.

En la renovación de los 30 Congresos locales, Morena logró hacerse con la mayoría absoluta en 18 estados. En 11 la mayoría la tendrán distintas coaliciones formadas por

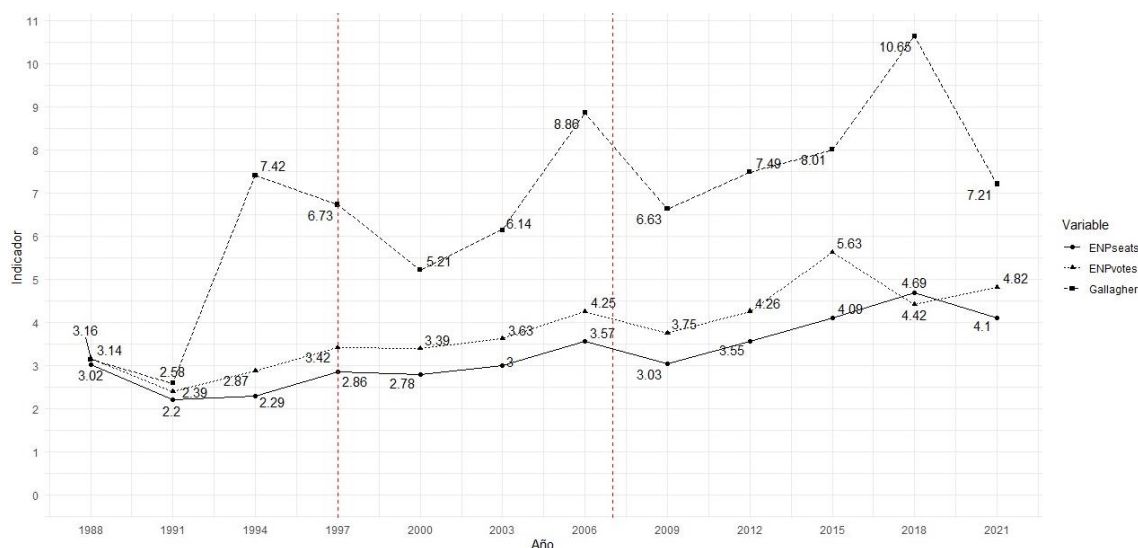
partidos de oposición y en un caso hay empate entre los partidos del gobierno federal y sus competidores. Puede decirse, en suma, que el ganador de las elecciones fue Morena, pues de las 15 gubernaturas en juego sólo gobernaba en una entidad –Baja California–, que mantuvo, y ganó por vez primera 10 estados más en donde fueron derrotados el PAN, el PRI y el PRD.

Conclusiones

Sin embargo, no hay partido hegemónico

Con lo antes expuesto, conviene preguntar si los resultados de 2021 y la integración de la Cámara de Diputados hablan de un sistema de partidos en México más o menos competitivo que en el pasado. Valga para ello emplear dos instrumentos usuales en ciencia política: (1) el número efectivo de partidos (con respecto a la votación y a los asientos parlamentarios); y (2) el índice de proporcionalidad de Gallagher.³

Figura 6. Índice de Gallagher y número efectivo de partidos para la Cámara de los Diputados, 1998-2021



Fuente: el autor.

La Figura 6 permite obtener dos conclusiones notables. Por un lado, con base en el número efectivo de partidos en términos de votos y de representación, se aprecia la existencia de un sistema político de mayor pluralismo que el existente en los años 90 y en la primera década del siglo. Los votantes no están configurando un sistema de partido hegemónico ni incluso uno de tipo bipartidista. Si bien la dispersión del voto no llegó al máximo nivel registrado en 2015, la evidencia constata un arraigado pluralismo político en la sociedad mexicana. La votación identifica un índice de 4,81 partidos y el de representación incluye a 4,1 partidos, un número superior al registrado durante la transición democrática entre 1977 y 1997.

³ La explicación de la metodología de cálculo puede verse en el n° 50 de *Configuraciones*, Ciro Murayama, “Tres décadas de integración parlamentaria: la pluralidad irreversible”, <https://ietd.org.mx/configuraciones-50/>. Agradezco el apoyo de Martín Gou en el cálculo de esta serie.

La segunda conclusión relevante es que en 2021 disminuyó el índice de Gallagher, que muestra la distorsión entre votos y escaños. Si bien sigue siendo muy alta (7,21), es menor que la registrada en otras cinco integraciones de la Cámara de Diputados (1991, 2006, 2012, 2015 y 2018).

Para lograr que el pluralismo político, la característica electoral más marcada de la sociedad mexicana, se exprese sin alteraciones artificiales en el órgano de la representación popular por excelencia, la Cámara de Diputados, serían necesarias reformas desde el Legislativo para permitir que la vía plurinominal corrija la distorsión de la mayoría relativa y para evitar la artimaña de los partidos nodriza. Si se “escuchara” la voz del pueblo, o mejor dicho de la pluralidad del pueblo, emitida en las urnas, habría que avanzar precisamente hacia una mejor representación de la diversidad política, en lugar de castigarla y desvanecerla mediante reformas para disminuir o, peor, eliminar los legisladores plurinominales como propuso el presidente López Obrador tras los comicios de 2021.

México tuvo en 2021, en medio de la pandemia del COVID-19, una elección democrática que permitió, una vez más, la renovación pacífica del poder y de la representación popular. Quizá es la mejor noticia para la sociedad tras años de una anomalía alimentada por la combinación de crisis en materia de salud, de economía y de inseguridad. El mandato de las urnas, al no conceder a ninguna fuerza o coalición la mayoría calificada en la Cámara y con ello la posibilidad de reformar la Carta Magna, es justamente un voto de apoyo al sistema constitucional vigente, incluida en él la división de poderes, el federalismo y la existencia de organismos autónomos como el INE y el Banco de México.

México vive así entre un presidente con pretensión de reconcentración de poder y un persistente pluralismo que, sin embargo, no se traduce de manera fiel en los espacios formales de representación política. La manera en que esta tensión se resuelva en el corto y mediano plazo determinará si México continúa siendo una democracia en esta era de resurgimiento de diversos autoritarismos.