

# Una nueva reforma política: --- hacia el rediseño del Legislativo

*Rosa María Mirón Lince\**

Desde que se reavivó la discusión sobre la reforma política en su vertiente ligada al poder legislativo hay quienes, como Felipe Calderón, fundamentan la necesidad de un cambio profundo a partir de la urgencia de contar con mayorías legislativas afines al gobierno en turno que le permitan realizar sus propuestas políticas sin los obstáculos que pudieran significar las oposiciones legislativas.

Lo anterior parte de razonamientos que no se sostienen con datos duros: la consideración de que desde 1997, cuando el partido gobernante dejó de tener mayoría en el Congreso, México ha sido víctima de una parálisis legislativa que le ha impedido instrumentar las grandes reformas necesarias para su progreso; así como que el gran problema de nuestro país es que el partido del Presidente no tiene mayoría en el Congreso para gobernar y que por eso no se han podido tomar las decisiones necesarias.

De ahí, se llega a una conclusión forzada y poco sólida: para que el Ejecutivo pueda gobernar, resulta urgente dotarlo de esa mayoría, aunque sea artificialmente, en el caso de que la voluntad popular no lo decida así. Si se considera que un gobierno sin mayoría en el Congreso es incapaz de cumplir al ciudadano, entonces es necesario promover los cambios que permitan salvar lo que algunos consideran un bloqueo por parte del poder Legislativo al ejercicio de gobierno.

Así se pretende justificar la necesidad de introducir modificaciones al sistema electoral para que sea éste el que produzca las mayorías que no dan los votos; privilegiando una democracia mayoritaria por encima de una democracia consensual. Algunas de las propuestas parten de la consideración de que la representación proporcional tenía sentido cuando no había partidos competitivos,

---

\* Rosa María Mirón Lince es Doctora en Ciencia Política. Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 2. Responsable del Proyecto PAPIIT IN307209 "Partidos, Elecciones y Reformas en México 2006-2009".

pero que los tiempos han cambiado, por lo que se debe buscar modificar sustancialmente el sistema electoral mixto con predominancia mayoritaria<sup>1</sup> que hasta hoy día nos hemos dado los mexicanos, y adoptar uno claramente fundado en el principio de mayoría relativa, eliminando la representación proporcional.

En el mundo existen dos principios de representación electoral: el mayoritario y el proporcional. En el primero, "... la asignación de escaños depende de que un candidato o partido obtenga la mayoría de los votos requeridos..."<sup>2</sup>; mientras que en el segundo "...la asignación de escaños depende de la proporción de votos obtenidos por los diferentes candidatos o partidos: se considerará electos a los candidatos o partidos cuyos votos sean por lo menos iguales a un cociente determinado..."<sup>3</sup>.

El principio de mayoría relativa es el más añejo y su implantación en el mundo es la más amplia. Pero también es cierto, que es el menos democrático en el sentido de la representación justa, salvo en el caso de que se aplique en un sistema bipartidista. Pues cuando contienden tres o más opciones, esta fórmula puede dar lugar a importantes distorsiones, como sería el que ganase un candidato apoyado por una minoría de votantes, que la diferencia entre el ganador y los perdedores sea muy reducida, que el candidato ganador sea el menos apoyado por la mayoría del electorado, o bien, que el partido con más votos no sea el que más escaños obtenga.

### *Ventajas y Desventajas: Mayoría y Representación Proporcional*

<b>Efecto tendencial</b>	<b>Representación por mayoría</b>	<b>Representación Proporcional</b>
Bipartidismo	Sí	No
Mayoría de un partido	Sí	No
Estabilidad de gobierno	Sí	No
Coaliciones de gobierno	No	Sí
Atribución unívoca la responsabilidad política	Sí	No
Representación justa	No	Sí
Oportunidades para tendencias políticas nuevas	No	Sí

Fuente: Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, pág. 125.

<sup>1</sup> Cottaret, M. y C. Emeri, *Los sistemas electorales*, Editorial Oikos TAU, Barcelona, España, 1979.

<sup>2</sup> Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 40.

<sup>3</sup> *Ibid.*

En Gran Bretaña, la democracia más antigua, prevalece el sistema mayoritario; como también sucede en Estados Unidos, Francia y Canadá. Excepto en Estados Unidos, ninguno de los países donde se eligen parlamentos por el principio de mayoría relativa, es bipartidista, por lo que con frecuencia se evidencian resultados que contradicen cualquier criterio de representación democrática.

Un caso paradigmático lo constituye Gran Bretaña que hasta ahora había sido ejemplo de sistema mayoritario. Este país vivió décadas de gobiernos estables donde el partido que obtenía la mayoría de los votos ejercía el gobierno. Sin embargo, eso cambió después del sorprendente resultado electoral del 6 de mayo de 2010 que imposibilitó la conformación de una mayoría absoluta en el parlamento británico por primera vez en 36 años. Ello dio lugar a que hoy se considere la posibilidad de aprobar una reforma electoral que introduzca un sistema de representación proporcional que equipare el porcentaje de votos ganados por un partido con los asientos que tenga en el Parlamento.

Por su parte, el principio de representación proporcional es de más reciente factura. Sus orígenes se encuentran a mediados del siglo XX en algunos cantones suizos y en Bélgica, desde donde se esparció, después de la Segunda Guerra Mundial, a otras naciones, como Alemania, que hoy día goza de una proporcionalidad perfecta que funciona bien gracias al amplio consenso existente entre los principales partidos. En efecto, excepto durante un par de años, en las últimas seis décadas, la nación germana ha tenido gobiernos de coalición.

Ciertamente la representación proporcional tiene muchas variantes que pudieran impactar en la democraticidad del régimen del que se trate. Pero en todos los casos presenta una ventaja sobre la fórmula de la mayoría relativa, y es que permite que haya más de un ganador, lo que en el caso de ésta no se puede, porque el que gana se lleva todo y deja sin representación a los demás, aunque ellos fueran tan numerosos como la opción triunfadora. La representación proporcional permite dar mayor peso al partido más votado, sin que por eso se queden sin representación los demás partidos que tuvieron un respaldo menor entre el electorado.

La experiencia en el mundo es variada. De los 193 sistemas electorales clasificados por la organización IDEA, en 93 países prima el sistema de mayoría simple o relativa; en 73 alguna forma de representación proporcional; y en 27 funcionan sistemas que combinan ambos principios, como es el caso de México, donde se mezclan las dos formas de integración de la representación política con el propósito de compensar las desventajas de cada sistema<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Morgenstern, S. y B. Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

Recientemente, se han dado cambios en sistemas electorales de mayoría que han virado hacia la representación proporcional, como en Nueva Zelanda, o bien, algunos sistemas que solían ser de representación proporcional se han vuelto sistemas mixtos o de mayoría, como Italia y Japón.

Es claro que ni la proporcionalidad perfecta ni el sistema mayoritario absoluto resultan convenientes para todos los países en todos los tiempos. No existe sistema democrático completamente equitativo y eficiente en lo que se refiere a la agregación de las preferencias. Distintos teóricos han demostrado que no hay método que satisfaga plenamente las condiciones de equidad y que logre simultáneamente una elección colectiva consistente, pues ningún método electoral se halla exento de manipulación<sup>5</sup> Partiendo de un mismo electorado es posible llegar a resultados distintos dependiendo de la fórmula electoral o las condiciones de competencia política. Por lo tanto, retomando a Nohlen, los sistemas electorales, ya sean proporcionales o de mayoría, deben ser analizados en su justa dimensión, sin ser comparados el uno con el otro pues "...la medida de valoración del sistema electoral es el valorar en que éste cumple con el modelo esperado..."<sup>6</sup>

La pertinencia de un sistema u otro, o bien de la mixtura de ambos, dependerá de la coyuntura y del momento histórico específico del país de que se trate. En todo caso, lo democrático de un sistema no depende sólo de las reglas para promover o impedir la construcción de mayorías.

Sin embargo, en los tiempos recientes se avanza cada vez más, hacia democracias representativas con fórmulas que incrementan la calidad de la representación y también la proporcionalidad de la misma. En este contexto, la representación proporcional, si bien no resulta la panacea que resuelva todos los problemas, tiende a promover situaciones de mayor igualdad.

Por ello, resulta particularmente preocupante que justo ahora en nuestro país, desde el poder surjan posiciones que pretenden identificar los problemas de nuestra democracia con el pluralismo. "... La nostalgia por las mayorías –o mejor, por su mayoría sectaria– sigue gobernando las mentalidades de políticos, intelectuales y comentaristas, convencidos de que México no puede cambiar si no es conducido por un monolitismo en el Estado; que no puede gobernarse si no es mediante la erección de un bloque que se imponga sobre los demás, y que por tanto no puede avanzar si antes no suprime su pluralidad política..."<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame, Indiana, 1995.

<sup>6</sup> Nohlen, D., *op. cit.*, pág. 37.

<sup>7</sup> Varios autores, *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México, 2010, pág. 41

## ***Una larga historia de reformas***

En México, la adopción de mecanismos de representación proporcional de la pluralidad llegó, por vía de la Cámara de Diputados, en la década de los sesenta con la creación de la figura de los “diputados de partido”. Medida que fue adoptada más con la intención de dar ciertos visos de democracia a un régimen cerrado que para contribuir realmente a la deliberación política. Fue hasta 1977, con la reforma ideada por Jesús Reyes Heróles, que la representación proporcional, propiamente dicha, se introdujo en el sistema político mexicano, dando inicio al proceso de transición democrática que vivimos hasta nuestros días.<sup>8</sup>

En efecto, esa reforma promovió la inclusión de la oposición en la vida política institucional, pero restringiendo su participación a la Cámara de Diputados. Para ello se incorporaron cambios sustantivos, como la supresión del factor demográfico que había venido determinando la división territorial electoral desde la Constitución de 1824 y el establecimiento de un número fijo de distritos: 300.

Junto con las diputaciones de mayoría relativa, se crearon 100 escaños de representación proporcional, que serían distribuidos en función del número de votos obtenidos por cada partido. Sin embargo, se aprobó una restricción por la cual el partido que obtuviera más de 60 escaños uninominales, no participaría en el reparto de plurinominales. Dado que esta condición sólo la cumplía el PRI, se hacía posible que la cuarta parte de la Cámara estuviera en manos de los partidos de oposición.

El siguiente cambio en la integración de la Cámara de Diputados se dio con la reforma de 1986, la cual le otorgó el tamaño y las características vigentes hasta el día de hoy. Fue entonces cuando se elevó a 200 el número de asientos de representación proporcional, para dar un total de 500 diputados, con una proporcionalidad de 60/40% entre mayoría relativa y representación proporcional. Esta transformación brindó mayor presencia a la oposición por vía de la representación proporcional suavizando las distorsiones que conlleva toda fórmula de mayoría relativa, al acercar la cantidad de votos obtenidos al número de escaños.

Aquella reforma también trajo consigo, por un lado, la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que consistía en otorgar al partido mayoritario tantas curules plurinominales como fuera necesario para alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara (251). Y por el otro, un límite a la sobrerrepresentación, que impedía a todos los partidos tener más de 70% de los asientos (350).

---

<sup>8</sup>Mirón, R. M. y G. Pérez, *López Portillo, un sexenio de auge y crisis*, Plaza y Valdés Editores, México, 1988.

En 1990 se instrumentó una nueva reforma electoral donde se adoptó una “escala móvil”; esto es, que además de los diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar los 251 que le daban la mayoría absoluta a un partido, si éste lograba al menos el 35% de la votación, recibiría dos plurinominales más por cada punto porcentual por encima de ese nivel. Pero muy poco duró esa fórmula, pues apenas dos años después se modificó.

En 1993, la reforma electoral aprobada eliminó tanto la “cláusula de gobernabilidad” como la “escala móvil”, y varió la asignación de las 200 posiciones de representación proporcional, que seguirían siendo distribuidas en función de la votación de cada partido, pero sin considerar sus triunfos de mayoría. Además, se introdujo un límite a la sobrerrepresentación, fijándolo en 8%.

Los cambios llegaron más tarde al Senado, que durante mucho tiempo fue inmune al pluralismo que permeaba la vida parlamentaria en la Cámara de Diputados y conservaba el modelo de elección por mayoría relativa de dos senadores por cada entidad federativa contemplado por la Constitución de 1917.

Así, el incremento de la competencia y la diversidad que se daba en la Cámara de Diputados, se matizaba con las graves distorsiones que el imperio de la mayoría relativa generaba en la Cámara de Senadores. Baste recordar que en la elección de 1988 cuando el PRI obtuvo 50.1% de la votación para senadores, alcanzó 93.8% de los escaños; esto es, 60 de los 64 que tenía entonces el Senado.

No fue sino hasta las reformas de 1993 y 1996 que esto cambió, promoviendo la pluralidad en la integración del Senado. En efecto, en 1993 se adoptó un modelo de cuatro senadores electos, tres según el principio de mayoría relativa por entidad federativa y uno de primera minoría, es decir, se otorgaría a la fórmula del partido político que hubiera obtenido el segundo lugar de la votación en la entidad correspondiente.<sup>9</sup>

La reforma de 1996, incorporó una nueva fórmula, que si bien expresa mejor la pluralidad política del país, ciertamente distorsiona el sentido federalista original del Senado en donde deberían tener representación paritaria todos los estados por igual. Así, se introdujo el principio de representación proporcional con la elección de 32 senadores mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. El Senado quedó constituido, a partir de entonces, por 128 senadores: 64 de mayoría relativa, 32 de primera minoría y 32 más de representación proporcional.

---

<sup>9</sup> Becerra R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reforma*, Ediciones Cal y Arena, México, 2000.

Como se ha visto hasta aquí, el modelo de integración del poder legislativo en México, ha sido producto de una larga y no fácil sucesión de reformas electorales, mediante las cuales se fue dando forma a un Congreso que fuera capaz, simultáneamente, de reflejar la pluralidad política del país, y también de garantizar la gobernabilidad.<sup>10</sup> Gobernabilidad que, por cierto, no sólo depende de la agilidad con la que se tomen las decisiones sino, sobre todo, del hecho de que las distintas fuerzas políticas se sientan representadas, para lograr así circunscribir el conflicto al terreno de la negociación política.

Por lo que se refiere a la representación, en los tiempos recientes, en México se fueron abriendo espacios institucionales a la diversidad política de tal manera que, actualmente, todas las corrientes políticas representativas, tienen presencia dentro del poder legislativo. En el Congreso de la Unión coinciden las diversidades del país.

A partir de la pérdida acelerada de control de la figura presidencial durante la década de los años noventa, otras instancias empezaron a tener más protagonismo en el desahogo de los conflictos. De tal manera, la capacidad del Presidente para imponer vetos sobre las decisiones de otros actores, se distribuyó en distintas esferas, en el marco de concesiones institucionales que hasta antes del fin del sistema de partido hegemónico no eran ni respetadas ni requeridas.

Dichas prerrogativas de contrapeso, formaron parte del entramado de atribuciones del poder legislativo; sin embargo, no fue sino hasta el debilitamiento de la autoridad presidencial que esos recursos institucionales cobraron importancia como medida de ajuste al interior del sistema político.<sup>11</sup>

### ***Las propuestas de cambio desde el poder***

En las democracias constitucionales, el poder legislativo juega un papel particularmente relevante en tanto que es la arena de expresión de la pluralidad existente en una sociedad, pues es ahí en donde ésta llega a verse representada, y a sentirse copartícipe de las decisiones colectivas. Por ende, a medida que la representación política refleja más y mejor la diversidad de las preferencias sociales, la negociación es sin duda más intensa, más complicada, pero también más rica y fértil.

A lo largo de los últimos años, la inserción de nuevos valores y prácticas se dio como parte del proceso de democratización mexicana. De manera sustancial, los

---

<sup>10</sup> Camou, A., *Gobernabilidad y democracia*, Cuadernos del IFE, número 6, México. Disponible en: [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx).

<sup>11</sup> Hurtado, J., *El presidencialismo mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

arreglos de poder que fundamentaron el México posrevolucionario, se transformaron en lo que devino en una lógica compleja de actores, donde ningún partido ni figura institucional, por su cuenta, puede dictar las normas y procedimientos de la hechura política.

Actualmente, son innegables los saldos de una transición que, más allá de cualquier idealización, ha replanteado los pesos y contrapesos del sistema. En ese escenario, la división de poderes en nuestro país se entiende con un poder legislativo que, tras años de servir como caja de resonancia de la hegemonía priista, terminó por convertirse en un referente de centrifugación del poder y la conjugación que acompaña al pluralismo vigente.

No obstante, en el México de hoy hay voces, particularmente las de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, que afirman que uno de los mayores problemas del país lo constituye el hecho de que el Presidente no puede gobernar porque no cuenta con una mayoría en el Congreso, perteneciente a su partido, que apoye incondicionalmente sus ideas, propuestas y políticas.

### *La iniciativa Calderón*

La propuesta de Felipe Calderón parte de la consideración de que desde 1997 a la fecha el Congreso mexicano vive en un *impasse*, pues los gobiernos divididos no han sido funcionales. Las reformas indispensables siguen pendientes y, lo más importante, el Presidente considera que bajo el actual esquema es improbable que salgan adelante. En esa tesitura, la propuesta busca romper el *impasse* legislativo y fortalecer la institución presidencial.

La iniciativa de Felipe Calderón encuentra sustento básicamente en dos argumentos: "... dar mayor eficiencia al trabajo legislativo y reconocer la exigencia ciudadana de evitar un uso dispendioso de sus recursos...". Con base en ellos, Calderón propone disminuir el tamaño actual de las Cámaras de Diputados y Senadores, conservando el componente de proporcionalidad en la primera y modificando los principios de integración en la segunda, entre otros cambios.

Que los legisladores en nuestro país no gozan de buena fama pública es algo por todos sabido. La percepción ciudadana de los Congresos y de sus integrantes es particularmente negativa, como lo han revelado diversas mediciones sobre cultura democrática. La confianza en los diputados, senadores y partidos políticos de los que ellos forman parte, se encuentra en los niveles más bajos.

Por ello, la idea de reducir el número de legisladores es una propuesta que aparece como políticamente correcta y fácilmente aceptada por la sociedad, en un contexto de escasa credibilidad y confianza en los políticos y en la política en medio de una difícil situación económica.

La postura calderonista sugiere así que la Cámara de Diputados se reduzca a 400 miembros: 240 (60%) diputados electos mediante el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y 160 (40%) más, electos por representación proporcional con base, como hoy día, en listas regionales en cinco circunscripciones plurinominales. La propuesta mantiene la proporción actual entre diputados electos por ambos principios, así como el límite porcentual de diputados de un mismo partido.

La reducción del número de curules plurinominales no afectaría significativamente a los partidos grandes, pero podría impactar negativamente a los partidos más pequeños, que difícilmente conseguirían más de unos cuantos escaños.

De igual forma, la disminución de los diputados de mayoría relativa puede tener una consecuencia importante en la composición de la Cámara pues la distritación traería consigo la modificación de la distribución territorial de las preferencias políticas, alterando el sesgo partidista actual.

Con respecto al Senado, se propone una fórmula novedosa que modificaría su tamaño (para quedar en 96 miembros) y su forma de integración. Los senadores serían electos, tres en cada entidad, en 32 circunscripciones, entre tres fórmulas por partidos políticos y una fórmula de candidatos independientes (si los hubiera) y se cancelarían las listas plurinominales.

Por cada 25% de los votos se asignaría una senaduría, y los votos restantes se distribuirían entre los partidos con menor votación hasta repartir todos los asientos. En el caso de que nadie obtuviera el porcentaje señalado, los tres escaños se otorgarían a los partidos o candidatos independientes que obtuvieran los tres primeros lugares de la votación válida. De esta forma, las tres senadurías podrían ser ganadas por un mismo partido, por dos, o hasta por tres distintas fuerzas políticas.

La propuesta de Calderón en esta parte hace más competitiva la elección y, eventualmente, promueve la inclusión de nuevos políticos al elegir a tres senadores por entidad federativa a través de una cuota de votación y un sistema de voto personalizado en donde los sufragios se acumulan por candidato y no por lista.

No obstante, resulta evidente que detrás de la argumentación formal de la propuesta de Felipe Calderón está presente la intención de otorgar al Presidente en turno una mayor capacidad de decisión y negociación frente al legislativo, aunque ello en nada contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

De tal manera, no deja de resultar paradójico que, mientras que antes de la alternancia en el gobierno federal, cuando teníamos una presidencia con mayoría y un partido disciplinado, la oposición, destacadamente el PAN, clamaba acotar el poder del Presidente frente a los otros poderes, hoy muestran inconformidad con lo que consideran una presidencia minoritaria, débil, y sin instrumentos para construir mayorías.

### *La propuesta de Peña Nieto*

En un texto titulado “Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz”<sup>12</sup> el Gobernador del Estado de México, principal precandidato priista a la Presidencia, publicó su postura al respecto. Enrique Peña Nieto parte de una premisa similar a la de Felipe Calderón, en el sentido de que la reforma más urgente que requiere el sistema político mexicano es el establecimiento de una fórmula que permita al Presidente de la República tener mayoría en el Congreso de la Unión, principalmente en la primera mitad de su mandato. “... El Estado en un sistema democrático necesita de mayorías para ser eficaz. Sin mayorías, se pierde la capacidad de decidir y transformar, lo que termina por erosionar la capacidad para gobernar...”<sup>13</sup>

Para lograrlo, propone varios cambios de gran impacto en la normatividad vigente. En primer lugar, la eliminación del tope de 8% de sobrerrepresentación en el Congreso del partido más votado; en segundo término, el restablecimiento de la cláusula de gobernabilidad, para así dar, en automático, la mayoría absoluta a los diputados del partido más votado que, teóricamente, sería el mismo del Presidente.

Según Peña Nieto, el tope a la sobrerrepresentación impuesto en la reforma electoral de 1996, carece ya de sentido pues el contexto político actual es muy distinto al de entonces, por lo que lejos de favorecer la articulación democrática de las fuerzas políticas, más bien constituye un mecanismo constitucional convertido en una “barrera institucional” para la formación de mayorías, a diferencia de lo

---

<sup>12</sup> *El Universal*, 16 de marzo de 2010.

<sup>13</sup> *Ibid.*

que ocurre en otras latitudes donde lo que se estimula es precisamente la articulación de mayorías.

La “cláusula de gobernabilidad” también es considerada por Peña Nieto como un residuo de reformas del pasado que ya no se ajustan a la nueva realidad pues, afirma, hoy día no habría inequidad en la adopción de tal medida dado que cualquiera de los tres principales partidos pudiera verse beneficiado por ella. Por tanto, propone su restablecimiento con el fin de que el partido que alcance una mayoría relativa de 35% o más de la votación, goce de la mayoría absoluta de los escaños.

Esta propuesta pudiera parecer pertinente por su búsqueda de construcción de mayorías que promuevan el proyecto del gobernante en turno y minimicen los eventuales conflictos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, la distorsión de la representación ciudadana y el impacto al pluralismo político remiten a un pasado no tan lejano de prevalencia de un sistema de partido hegemónico, de oposiciones relegadas a minorías, y de mayorías sin sustento electoral.

Aunado a ello, la cláusula de gobernabilidad distorsionaría de forma dramática la representación política, porque así como crea artificialmente una mayoría, también produce una sub representación de las fuerzas menores que, sumadas, forman una mayoría real. De tal manera, si un partido que obtuvo 35% de los sufragios se queda con el 51% de los escaños, a los demás que obtuvieron el 65% restante de los votos, les correspondería solamente el 49% de los escaños.

Por su parte, la eliminación del tope a la sobrerrepresentación dificultaría los intentos, que históricamente se han dado, de mitigar las desviaciones de la fórmula de mayoría. Los efectos desde luego ya se hubieran dejado sentir; con las condiciones propuestas por Peña Nieto, en 1997 y en 2009, el PRI hubiera contado con la mayoría absoluta, mientras que en 2006 la hubiera tenido el PAN.

Lo que la propuesta de Peña Nieto plantea, en suma, es el retorno a los tiempos cuando el paradigma de la democracia mexicana no era el pluralismo político, sino la dominación artificial de un partido. Para ello, el sentido de los votos no se refleja en la organización de los poderes, sino que los traduce en la preeminencia del Ejecutivo, modificando la voluntad ciudadana y perjudicando la pluralidad. Se lograría, eso sí, construir mayorías para gobernar, pero se perdería el balance entre la pluralidad y la eficacia; entre la representación y la gobernabilidad.

## *Una reflexión final*

Resulta paradójico encontrar en estos tiempos tales muestras de nostalgia por la eficiencia que tenía el sistema de partido hegemónico, donde la voluntad del Presidente era la decisión del Congreso; en donde "... se ha llegado a suponer que la única manera eficaz de gobernar nuestro país radica en la conformación de un bloque capaz de imponerse sobre los demás...".

Hoy se ignora fácilmente que con la pérdida de la mayoría absoluta en el Legislativo por parte del PRI, en 1997 dio inicio una nueva etapa de interrelación entre las fuerzas, inaugurando una tendencia que habría de delinear un escenario de arreglo tripartidista, en donde las posibilidades de negociación tendrían que depositarse en la capacidad de los distintos actores para construir bloques de decisión.

Hay que recordar que los resultados electorales de 1997 constituyeron un avance democrático, producto de la reforma electoral del año previo. Entonces se llevaron a cabo comicios equitativos entre partidos competitivos que tuvieron como corolario un avance significativo de la oposición a costa de la merma de votos y escaños priistas que se concretaron, ese año, en el establecimiento de un gobierno dividido y, en 2000, en la alternancia en la Presidencia de la República.

Ciertamente, esta coyuntura histórica trajo consigo nuevas complicaciones para alinear las vetas presidenciales con los intereses partidistas depositados en la función legislativa. La gran transformación consistió, así, en transitar de un modelo simple de decisión y deliberación, a un escenario de confluencia entre grupos plurales de oposición.

Con la presencia incremental de los diversos partidos, el futuro no se escribía sólo con la ausencia de un partido hegemónico, sino también, en condiciones de una tarea política basada en el diálogo, el conflicto y la convivencia de distintas fuerzas e instancias. Como bien señala Kaare Strøm, las tensiones que envuelven la ausencia de mayorías absolutas en regímenes no parlamentarios, tienden a redefinir los límites de interacción entre las distintas instancias de ejercicio del poder.<sup>15</sup>

Históricamente, México adoptó un sistema de separación y balance de poderes que no buscaba concentrar sino dispersar el poder. Si en el pasado funcionó como un régimen de un solo partido, ello fue consecuencia de la falta de condiciones para que se diera una competencia electoral equitativa. Pero las reformas electo-

---

<sup>15</sup> Strøm, K., "Parties at the core government" en Dalton, R. y Wattenberg, M. (coord.), *Parties without partisans*, Oxford University Press, 2002.

rales adoptadas a lo largo de las últimas décadas han servido para avanzar en la apertura del régimen político y en el constante perfeccionamiento del sistema electoral, tendiendo a dar mayor certeza y equidad en los procesos electorales.

Es innegable que México necesita de importantes y múltiples reformas en los más diversos ámbitos: económico, social, político e institucional. También es cierto que la inexistencia de mayorías absolutas en ambas Cámaras hace complicado su funcionamiento y difícil el establecimiento de acuerdos, pero no ha dado lugar a la parálisis, como se constata a partir de la aprobación de importantes leyes durante los años de gobierno dividido, tales como la reforma electoral, la reforma al ISSSTE, y los presupuestos de egresos de la Federación, por mencionar algunos.

Tampoco podemos ignorar hoy que los riesgos del desacuerdo y de una eventual parálisis legislativa, así como la generación de acuerdos entre las fuerzas parlamentarias, es tan sólo el anverso de un Congreso crecientemente autónomo, con capacidad de equilibrar el sistema de pesos y contrapesos, y de potenciar las relaciones entre las distintas instancias de poder político.

La complejidad heredada de la fragmentación del poder antes hegemónico, hoy dividido, es producto de una nueva etapa del desarrollo político de la democracia mexicana. La ocurrencia de gobiernos divididos como el que vivimos en México, no puede ser vista como una tragedia.

El gobierno dividido ofrece al legislativo mayores oportunidades no sólo de interferir en los ciclos institucionales de toma de decisiones sino que, al mismo tiempo, favorece la disposición para servir como medio de equilibrio frente a las atribuciones presidenciales. Por un lado, se incrementan las posibilidades de desacuerdo, es cierto, pero cuando se suscita algún consenso, generalmente concentra un margen muy alto de legitimidad entre los distintos actores políticos<sup>16</sup>

Además, el gobierno dividido permite que, de cara a la capitalización electoral, la oposición ejerza una mayor vigilancia sobre las acciones del Ejecutivo y su partido<sup>17</sup> y ello resulta positivo, por cuanto el Congreso no sólo cumple con su función de elaborar leyes, sino también con una labor de garantía de ciertos principios políticos inherentes a la tarea de gobernar.

Sin importar los costos inmediatos que ello trae para la gobernabilidad, detrás de los nuevos esquemas de interrelación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo,

---

<sup>16</sup> Edwards, G., A. Barrett y J. Peake, "The legislative impact of divided government" en *American Journal of Political Science*. vol. 41, no. 2, Abril, Midwest Political Science Association, 1997.

<sup>17</sup> Behn, R., *Rethinking democratic accountability*, Bookings Institutions Press, Washington, 2001.

reside la oportunidad para que, más allá del anquilosamiento y la parálisis, se puedan construir decisiones impregnadas de una mayor pluralidad y participación.

A partir de lo hasta aquí expuesto se pretende resaltar la profundidad cualitativa de los cambios que las condiciones de gobierno dividido han traído consigo en las relaciones que se sostienen en el marco de la división efectiva de poderes. Si bien las demandas intrínsecas del sistema político hoy parecen ser más complejas, también es claro que las interacciones entre los distintos cuerpos de gobierno y su hechura política, tienden a enriquecer el diálogo, a favorecer los equilibrios y el espíritu democrático.

El Congreso actual es un producto innegable de la desconcentración del poder, que tiene su origen en la pérdida de la mayoría priista en 1997. A partir de la fragmentación del poder que dio como resultado un Congreso más autónomo y proactivo, la deliberación se condujo por una vía que rompió con la univocidad que antes estaba a merced de los intereses del partido hegemónico.

En estos tiempos de cambio, es cierto que la democracia mexicana requiere de ajustes que permitan avanzar en la construcción de un país más justo, meta que hasta hoy no se ve cercana. Sin embargo, la solución a dicha situación no tiene que pasar necesariamente por la construcción de una mayoría que acompañe la gestión gubernamental, mediante la distorsión de la voluntad política de los electores. El reconocimiento de la pluralidad, uno de los logros más importantes de nuestra transición, es precisamente lo que debe regir su consolidación. No se debe aceptar hoy que ésta es la causa que impide los acuerdos y las reformas que requiere el país.

Vale la pena recordar con Huntington que "... Es corriente que la competición de partidos se justifique en términos de democracia, gobierno responsable y régimen mayoritario. Pero también se la puede justificar en términos del valor de la estabilidad política. La competición partidaria de este tipo acentúa la posibilidad de que nuevas fuerzas sociales que desarrollen aspiraciones y conciencia políticas sean movilizados en el sistema, en lugar de serlo contra él..."<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Huntington, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 376.