

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917*

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

SUMARIO: I. *La Cámara de Diputados*. II. *La Cámara de Senadores*. III. *Algunas malas ideas que conviene rebatir a propósito de la integración del órgano legislativo*. IV. *Bibliografía*.

Para el análisis de la evolución de la integración del Poder Legislativo en el marco de la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, me permito hacer una reconstrucción a partir de cada una de las dos cámaras que la integran.

I. LA CÁMARA DE DIPUTADOS

De acuerdo con el texto original del artículo 52, se establecía que: “Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de 20 mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada estado y territorio. La población del estado o territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario”.

Como puede observarse, y como ya lo habíamos indicado de manera reiterada, el criterio poblacional para determinar la integración de la cámara baja se mantuvo en el nuevo texto constitucional.

De manera paralela a lo anterior, el artículo 54 original disponía: “La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral”, es decir, lo

* Publicado originalmente en Valadés, Diego (coord.), *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, tomo I.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

tocante al sistema electoral mediante el cual se elegía a los diputados era remitido integralmente a la legislación reglamentaria. En realidad la importancia del precepto original era marcar una neta diferencia con las Constituciones precedentes al establecer una elección directa en la cual los electores inmediatamente, sin intermediarios, votaban por alguno de los candidatos a diputado. Como hemos visto, todas las Constituciones decimonónicas, incluida la de 1857, preveían elecciones indirectas de los legisladores, en virtud de las cuales no había un nexo electivo inmediato entre los ciudadanos y sus representantes.

1. *Reforma de 1928*

El 20 de agosto de 1928 se modificó la Constitución para aumentar la base poblacional a partir de la cual se determinaba el número de diputados: un diputado por cada cien mil habitantes o por una fracción que pase de cincuenta mil.

Además, se aumentó el número mínimo de diputados por Estado, al fijar en el artículo 52 que “en ningún caso la representación de un Estado será menor de dos...” legisladores. En el caso de los territorios se siguió manteniendo la disposición de representación de, al menos, un diputado.

2. *Reforma de 1942*

El 30 de diciembre de 1942 nuevamente se incrementó el número de habitantes que servirían de base para elegir a cada diputado al establecerse que se elegiría un diputado por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción que pase de setenta y cinco mil.

La base de representación mínima de los estados y territorios se mantuvo intacta, situación que se mantendría hasta la reforma del 8 de octubre de 1974.

3. *Reforma de 1951*

Mediante los cambios al artículo 52 publicados el 11 de junio de 1951 se aumentó de nueva cuenta el criterio del número de habitantes que representa cada diputado propietario: uno por cada ciento sesenta mil habitantes o fracción que pase de ochenta mil.

4. *Reforma de 1960*

Una vez más, el 20 de diciembre de 1960 se revisó la redacción del artículo 52 para aumentar el número hasta un diputado propietario elegido por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de cien mil.

5. *Reforma de 1963*

Hasta antes de la profunda reforma política de 1977 el artículo 54 se modificó en dos ocasiones: la primera vez en 1963 para introducir la figura de los llamados “diputados de partido”, que fueron el primer intento de apertura de la representación política en un régimen profundamente autoritario y excluyente que hasta entonces había marginado, prácticamente sin excepción alguna, a los partidos de oposición de los espacios legislativos.¹

El esquema de diputados de partido permitió que la oposición contara finalmente con pequeñas fracciones parlamentarias a través de un mecanismo ideado específicamente para representar a las minorías que, sin embargo, aseguraba que éstas tuvieran una presencia exigua y, por lo tanto, inocua para la estabilidad y continuación del régimen imperante.

El modelo de sistema de diputados de partido introducido en 1963 consistía esencialmente en lo siguiente:²

1. El partido político que hubiera obtenido más del 2.5% de la votación total del país tenía derecho a recibir, por ese hecho, a cinco diputados de entre sus candidatos y a uno más por cada medio punto porcentual arriba de ese porcentaje mencionado, hasta llegar a un máximo de veinte diputados.
2. Condición *sine qua non* para poder participar de la asignación de esos diputados era que el partido de que se tratara no hubiera obtenido el triunfo en veinte distritos electorales o más. En todo caso, si hubiera ganado menos de veinte diputaciones por mayoría, el número de diputados de partido a que tendría derecho era, a lo sumo, el necesario para llegar a un total de veinte; en ningún caso podía tener un número de legisladores mayor a esa cifra.

La asignación de los diputados de partido a que tuviera derecho un partido conforme a las dos reglas anteriores, se haría de entre los candidatos a diputado que hubiera postulado en el estricto orden de votación que cada uno de ellos hubiera recibido.

6. *Reforma de 1972*

El 14 de febrero de 1972 se revisó el texto constitucional para aumentar una vez más el número de pobladores que servía de base para determinar a los legisladores al establecerse que se elegiría un diputado propietario por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción que pase de ciento veinticinco mil.

¹ Alonso Lujambio sostiene que, gracias a esa reforma, la Cámara de Diputados “... es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política... [y por ello] la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición” (Lujambio, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, p. 33).

² Cfr. *Diario Oficial de la Federación*, México, 22 de junio de 1963, pp. 1 y 2.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Además, en esa misma reforma se cambiaron las reglas de representación en la Cámara de Diputados para flexibilizar las condiciones que en 1963 se habían impuesto a la figura de los diputados de partido. En efecto, con las nuevas reglas se redujo del 2.5% al 1.5% el porcentaje de votación necesario para que un partido político pudiera acceder a ese tipo de representantes. Además, se aumentó de veinte a veinticinco el número máximo de este tipo de diputados a los que un partido podía aspirar. Congruentemente con esto último, también se incrementó el número de victorias en distritos electorales por debajo del cual podía accederse a los diputados de partido que también se ajustaron a la alza para llegar a veinticinco. Se trató de un paso adelante que, no obstante, evidenciaba la insuficiencia de esta figura para representar la creciente pluralidad política del país que, luego de los trágicos sucesos de 1968 y de los primeros años de la década de los setenta, amenazaba con desbordar los pocos y exiguos canales institucionales que había abierto el “régimen de la Revolución” para canalizar las inconformidades políticas y sociales.

7. *Reforma de 1974*

El 8 de octubre de 1974 se modificó el artículo 43 al convertirse los hasta entonces territorios de Baja California Sur y Quintana Roo en entidades federativas, con lo que el artículo 52 también se ve alterado al suprimirse la referencia que se hacía a los territorios en el sentido de que éstos contarían con al menos un diputado propietario en caso de no contar con los mínimos de población que el propio artículo establecía para elegir a un legislador.

8. *Reforma de 1977*

La reforma de 1977 es, sin lugar a dudas, la más profunda y radical modificación de las que hasta entonces había sufrido el artículo 54 constitucional. Las modificaciones de ese año no sólo transformaron diametralmente la cara de la Cámara de Diputados, sino que también acarrearían un importantísimo empuje al exiguo sistema de partidos y desencadenarían una serie de transformaciones que tarde o temprano cambiarían al sistema político mexicano.³

En 1977 se pasó de un sistema electoral de mayoría relativa, basado en un factor poblacional,⁴ adicionado a partir de 1963 con la mencionada figura de los diputados

³ José Woldenberg sostiene que el arranque del proceso de transformación política en México arranca con la reforma de 1977 “...porque a partir de entonces se configuró la ‘estructura del cambio’... es decir, un proceso que se desarrolla en la misma dirección, democratizadora, fortaleciendo partidos y cuyos momentos de expansión cristalizaron en las negociaciones y reformas electorales” (Woldenberg, J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002).

⁴ Hasta la reforma de 1977, el artículo 52 de la Constitución establecía un factor poblacional para determinar el número de diputados, esto es, se establecía que se elegiría a un diputado por un número de habitantes determinado, o fracción de éstos, lo que imponía una constante serie de reformas para adecuar el número de legisladores con el crecimiento poblacional. Así lo constatan las frecuentes refor-

de partido, a un sistema mixto mediante el cual en la elección de los diputados se utilizaban tanto el mecanismo mayoritario, como el mecanismo proporcional. Ello significó una inyección de pluralismo a la Cámara de Diputados que marcó la tendencia de la transición democrática en México. A partir de entonces la oposición se instaló en la “sala de máquinas”⁵ del Estado y aceleró los cambios institucionales que se darían en las siguientes dos décadas.⁶ Un país hasta entonces monocolor, empezaba a pintarse de los varios colores del pluralismo político.⁷

La primera consecuencia de la reforma de 1977 fue que por primera vez, desde 1917, la Cámara de Diputados contó con un número fijo de legisladores, ya que en el pasado, al depender de una porción de la población (misma que por definición es variable) el total de sus integrantes se modificaba frecuentemente, más aún cuando se agregaron los “diputados de partido” que provocaban que el número final de diputados que conformarían la respectiva Cámara dependía de la cantidad de votos que hubieran recibido los partidos minoritarios.⁸

A partir de 1977 el artículo 52 de la Constitución establecería que la Cámara de Diputados se integraría por 400 legisladores, 300 de los cuales (el 75%) serían elegidos por el sistema de distritos electorales uninominales (mayoría relativa), y los 100 restantes (el 25%) mediante el sistema de representación proporcional. A partir de esa reforma, el artículo 54 constitucional pasó a establecer las bases a las que se sujetaría la asignación de esa cuota de diputaciones de representación proporcional.

La reforma de 1977, conocida como “reforma política” constituyó el inicio del proceso democratizador en México al abrir, mediante la representación proporcional, la posibilidad de que la oposición tuviera una presencia constante en los órganos representativos. Nada mejor que las palabras de quien fue reconocido como el autor

mas que tuvo este precepto a lo largo de los primeros 60 años de vida constitucional: 1928, 1942, 1951, 1960 y 1972, en todas y cada una de las cuales se ajustó ese factor poblacional (la reforma de 1974 se limitó a eliminar la palabra “territorio” del texto, pues ese año los territorios de Baja California Sur y de Quintana Roo se convirtieron en entidades federativas). Los datos de todas esas reformas pueden ser consultados en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/hisxart.htm>.

⁵ La expresión es sugerida por Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg en el contexto de la sugestiva idea de la “mecánica del cambio político”, la cual consiste esencialmente en “...un proceso compuesto por múltiples elementos, los cuales, en su mutua interacción desatan una dinámica expansiva y autorreforzante. Fuerzas que producen movimientos; movimientos que generan nuevos espacios a las fuerzas que los impulsaron. En palabras llanas: los partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y de representación, desde esas posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas, nuevas reglas del juego que los fortalecen. Y partidos fortalecidos, cada vez más visibles, producen elecciones crecientemente competitivas; y con ello aumenta la centralidad política de los comicios” (Becerra, R.; Salazar, P. y Woldenberg, J., *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, pp. 33 y 34).

⁶ Alonso Lujambio sostiene que sin la introducción del sistema mixto los cambios institucionales se habrían retrasado al menos una década y realiza el ejercicio de cómo se habría compuesto la Cámara de Diputados en las elecciones posteriores a la reforma política de 1977 si el sistema fuera exclusivamente de mayoría relativa (cfr. Lujambio, A., *op. cit.*, p. 39).

⁷ Cfr. Woldenberg, J., *op. cit.*, pp. 67 y 68.

⁸ Respecto de la variación de diputados en cada legislatura, véase Lujambio, Alonso, *op. cit.*, pp. 34 y 35.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

intelectual de esa reforma, Jesús Reyes Heróles, primer secretario de Gobernación del presidente José López Portillo, pronunciadas en el famoso “discurso de Chilpancingo” con el cual daba respuesta al segundo informe de gobierno del gobernador de esa entidad, Ramón Figueroa, el 10. de abril de 1977, para explicar el sentido que inspiraba las reformas que habrían de presentarse ese año: estas se inspiraban en la necesidad de “...que el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional *el complicado mosaico ideológico nacional* de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, *forman parte de la nación...*”⁹

La manera para lograrlo era permitir que esas “pequeñas corrientes” como las denominaba Reyes Heróles, pudieran acceder a los órganos representativos del Estado y hacerse copartícipes del proceso de toma de las decisiones públicas. Para ello, la representación proporcional se convirtió en el mecanismo ideal mediante el cual se posibilitaba ese acceso a la Cámara de Diputados.

Los efectos de la reforma se multiplicaron al introducir también en la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPE), la figura del “registro condicionado”, que consistía en un mecanismo que facilitaba la constitución de partidos políticos, con menores requisitos que los exigidos para obtener el “registro definitivo”, y que condicionaba (de ahí su nombre) la ratificación del registro definitivo a la obtención de un porcentaje de votos equivalente al 1.5% del total de alguna de las votaciones de las elecciones para las que se les había otorgado el registro condicionado.¹⁰ Esta modalidad de registro permitió que nuevas opciones políticas que hasta entonces habían estado marginadas del escenario electoral pudieran competir en los comicios.

Los resultados de la reforma de 1977 son evidentes: a los cuatro partidos políticos que contaban con registro (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Popular Socialista y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana), se sumaron tres nuevas opciones de cara a la elección de 1979 (Partido Demócrata Mexicano, Partido Comunista Mexicano y Partido Socialista de los Trabajadores). Para la elección de 1982 otros dos partidos se beneficiaron del registro condicionado (Partido Revolucionario de los Trabajadores y Partido Socialdemócrata); mientras que en 1985 se suma otro más (Partido Mexicano de los Trabajadores).¹¹

Además, gracias a la fórmula de representación proporcional, la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados se incrementó sustancialmente como puede observarse en el siguiente cuadro.¹²

⁹ *Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, abril-agosto de 1977, t. I, pp. XI-XII. Las cursivas son nuestras.

¹⁰ La modalidad del registro condicionado estaba regulada en los artículos 31 al 35 de la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* (5a. ed., México, Talleres Gráficos de la Nación, 1985, pp. 21-23).

¹¹ *Cfr.* Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, pp. 145 y 146.

¹² Datos tomados de *ibidem*, p. 141. Para una reconstrucción de los datos de representación política en México, véase esencialmente, Gómez Tagle, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES, El Colegio de México, 1990; Molinar Horcasitas, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; Woldenberg, J., *La construcción*

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA...

Diputados por partido de oposición

<i>Elección</i>	<i>PAN</i>	<i>PPS</i>	<i>PARM</i>	<i>PDM</i>	<i>PCM</i>	<i>PST</i>
1973	25	10	7	—	—	—
1976	20	12	10	—	—	—
1979	43*	11	12	12	18	10

* 4 diputados de mayoría relativa y 39 de representación proporcional.

Cabe señalar que la reforma de 1977 al artículo 54 de la Constitución incorporó una serie de condiciones esenciales para que los partidos políticos pudieran tener acceso a la asignación de las 100 diputaciones de representación proporcional, a saber:

1. Que hubieran registrado candidatos en al menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa.
2. Que no hubieran obtenido victorias en 60 o más distritos uninominales.
3. Que hubieran obtenido al menos el 1.5% de la votación total emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.¹³

Adicionalmente se estableció otra limitación en la fracción IV del artículo 54 en el sentido de que si dos partidos con derecho a participar en la distribución de diputados de representación proporcional (de conformidad con las prescripciones mencionadas) habían obtenido en conjunto 90 o más victorias en distritos de mayoría relativa tendrían derecho a una asignación equivalente al 50% de las curules plurinominales.¹⁴

9. Reforma de 1986

Con la reforma electoral de 1986 los alcances de la integración proporcional en la Cámara de Diputados crecieron significativamente al duplicarse el número de legisladores elegidos mediante este sistema (de 100 a 200), aumentando así el número total de diputados (de 400 que eran antes a 500). Otra novedad fue que, en los he-

de la democracia, cit. (en particular el capítulo “La evolución de la representación política en México”, pp. 85-107).

¹³ Como se verá más adelante desde 1977 la elección de diputados de representación proporcional se realiza con base en circunscripciones plurinominales en cada una de las cuales los partidos políticos deben registrar una lista de candidatos presentados en un orden de prelación. Por otra parte, no debe olvidarse que la elección de diputados de representación proporcional, durante la vigencia de las normas de 1977 se realizaba en boletas específicas distintas de las utilizadas para el caso de los diputados de mayoría relativa (*cf.* al respecto, Becerra, Salazar y Woldenberg, *op. cit.*, pp. 189 y 190).

¹⁴ El texto de la reforma de 1977, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977 puede consultarse en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc086.pdf>.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

chos, se abrieron las puertas al partido mayoritario para participar en la repartición plurinominal.

La reforma de ese año introdujo la llamada “cláusula de gobernabilidad” que, en los hechos, servía como correctivo de la subrepresentación al establecerse que si un partido rebasaba el 51% de la votación, pero el número de diputados uninominales conseguido quedaba por debajo de ese porcentaje, se le asignarían el suficiente número de curules proporcionales hasta empatar el porcentaje de su representación parlamentaria con el de la votación que hubiere recibido. En este caso se trató de un mecanismo de compensación que modificaba, con el uso de curules plurinominales, las distorsiones que provocaba el sistema mayoritario.

También con la reforma de 1986 el número de diputados de representación proporcional se incrementó a 200, llevando el número total de integrantes de la Cámara de Diputados a 500. Las condiciones para participar del reparto de diputaciones de representación proporcional establecidas por el precepto en comento, fueron las siguientes:

1. Igual que en la reforma anterior se preveía que los partidos políticos hubieran registrado candidatos en al menos una tercera parte de los 300 distritos uninominales para elegir diputados de mayoría relativa.
2. También se mantiene el requisito de haber obtenido al menos el 1.5% de la votación emitida para las listas regionales en las cinco circunscripciones plurinominales.¹⁵
3. Que un partido político no se encontrara en el supuesto de haber obtenido menos del 51% de la votación y su número de victorias en distritos uninominales representara un porcentaje del total de la Cámara de Diputados igual o superior a su porcentaje de votación.
4. Que un partido hubiera obtenido menos del 51% de la votación pero conseguido un número de victorias en las elecciones de diputados de mayoría relativa equivalente a la mitad más uno, o más, del número total de miembros de dicha Cámara.
5. Esta reforma incorporó, adicionalmente, por primera vez una “cláusula de gobernabilidad”, según la cual si ningún partido alcanzaba un porcentaje equivalente a un 50% más uno del total de la votación efectiva y tampoco se obtenían victorias en la mitad más uno de los distritos electorales, se otorgarían al partido que más victorias hubiera obtenido en esos distritos el número de diputaciones de representación proporcional que le resultara necesario para alcanzar la mayoría absoluta del total de escaños en la Cámara de Diputados.

¹⁵ La reforma de 1986 fijó el número de circunscripciones plurinominales en cinco. La reforma previa: la de 1977 preveía que el número sería fijado por la Comisión Federal Electoral hasta un máximo de cinco.

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA...

Por otra parte, el mismo artículo fijó, por primera vez, un límite máximo a la representación, al establecer que ningún partido político podría tener más de 350 diputados, lo que representaba el 70% de la Cámara de Diputados.¹⁶

Hay que subrayar que estas nuevas normas, que se aplicaron por primera (y única vez) en la controvertida elección federal de 1988, favorecieron un progresivo aumento en la presencia de los partidos de oposición. La integración de la Cámara de Diputados como resultado de esa elección fue la siguiente:

	PRI	PAN	PFCRN	PPS	PARM	PMS	PDM	PRT	Total
Esaños	260	101	34	32	30	19	0	0	500

Si bien luego de la reforma de 1986 la composición total de la Cámara de Diputados ya no se vería alterada (desde entonces el número total es de 500, de los cuales 300 son elegidos por el sistema de mayoría relativa y los 200 restantes a través del sistema proporcional en cinco circunscripciones electorales), sí se han presentado una serie de modificaciones en las reglas que han regido el reparto de los diputados de representación proporcional.

10. *Reforma de 1989-1990*

La reforma de 1989-90 introdujo una nueva modalidad de la “cláusula de gobernabilidad” al garantizar de manera artificial al partido con mayor votación la obtención de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Según este mecanismo, si ningún partido obtenía el 50% más uno de la representación parlamentaria, aquél que hubiera sido más votado recibiría, de manera adicional a los diputados que le correspondían, el número de legisladores por la vía plurinominal necesarios para alcanzar la mayoría absoluta. En este sentido, esta cláusula permitía una sobre-representación artificial del partido mayoritario, trastocando los principios de una representación democrática.

Adicionalmente, la cláusula de gobernabilidad fue acompañada del mecanismo denominado “escala móvil”, mediante el cual si el partido más votado rebasaba el 35% del total de los sufragios a nivel nacional, le serían asignadas dos diputaciones adicionales por cada punto porcentual arriba de ese porcentaje. Los mecanismos anteriores produjeron así un profundo efecto distorsionador en la representación política del país.

La reforma electoral de 1990, se caracterizó, por otra parte, por las siguientes reglas (contenidas en el artículo 54 constitucional): a) el número de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa que un partido político debía registrar

¹⁶ El texto de la reforma de 1986, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1986 puede consultarse en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc109.pdf>.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

para poder participar en el reparto de diputaciones plurinominales se incrementó, debiendo registrarse al menos 200 candidatos postulados por esa vía (esta característica continúa vigente); *b*) el porcentaje mínimo de votación, respecto del total de sufragios emitidos, para poder acceder al reparto de diputaciones plurinominales se mantuvo en 1.5% (disposición que subsistiría hasta 1996), y *c*) el tope máximo de representación se preservó en 350 diputados elegidos por ambos principios. Sin embargo, la particularidad más relevante de la reforma de 1990 fue la modificación de la cláusula de gobernabilidad que a partir de entonces fue adicionada de la llamada “escala móvil”, instituciones de las que nos ocuparemos más adelante.¹⁷

11. *Reforma de 1993*

La cláusula de gobernabilidad antes mencionada fue eliminada por la reforma de 1993, aunque la misma permitió un margen de sobrerrepresentación para el partido mayoritario, al establecer que éste no podría tener más del 60% del total de diputados (300) si no alcanzaba ese porcentaje de votación. Sólo si el partido mayoritario obtenía más del 60% de los sufragios podría llegar a un máximo de 315 curules. En este caso si bien se le puso un límite a la sobrerrepresentación, se podría dar el caso de un partido que con el 35% de los votos (siendo ganador en la gran mayoría de los distritos uninominales) pudiera contar con el 60% de la representación nacional.

Además, la reforma de ese año incorporó las siguientes novedades: *a*) se redujo el techo máximo de representación de un partido político a 300 diputados por ambos principios si su votación no superaba el 60% del total de sufragios emitidos, o bien a un máximo de 315 si había obtenido más de ese porcentaje; *b*) se eliminó la cláusula de gobernabilidad y la escala móvil planteadas en la reforma previa.¹⁸

12. *Reforma de 1996*

La última modificación al sistema representativo para integrar la Cámara de Diputados se realizó con la reforma de 1996. En esta ocasión se redujo el porcentaje del margen de sobrerrepresentación, aunque no fue anulado por completo. El artículo 54, fracciones V y VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 14, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecieron que ningún partido puede tener más de 300 diputados por ambos principios (el 60% del total), pero además, en ningún caso un partido puede contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de miembros de la Cámara que exceda en 8% el por-

¹⁷ El texto de la reforma de 1990, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1990 puede consultarse en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc118.pdf>.

¹⁸ El texto de la reforma de 1993, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, puede consultarse en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>.

centaje de su votación nacional. De esta manera, para que un partido pueda contar con la mayoría absoluta de los asientos en la Cámara baja debe obtener al menos el 43% de los sufragios válidos.

13. *Los efectos políticos de los cambios en la Cámara de Diputados*

Como hemos anticipado, el cambio político en México pasó por una gradual modificación de las reglas electorales para permitir, con el transcurso del tiempo, el paso de un sistema de partido hegemónico a la instauración de un sistema de partidos plural y competitivo, por un lado, y la apertura de los espacios de representación política (particularmente los legislativos), a través de la reforma de los sistemas electorales de integración de esos espacios, para permitir que la creciente pluralidad se viera reflejada en los órganos en los que se asumen las decisiones políticas.

El resultado fue una profunda transformación del mapa político del país que pasó, al cabo de un par de décadas, de un aspecto invariablemente monocolor (con alguna rarísima excepción) a uno variopinto y cruzado por la pluralidad política.

En esa transformación hay algunos momentos estelares, particularmente dos, por lo que hace a la Cámara de Diputados, que vale la pena recordar. Se trata, en primera instancia, de lo ocurrido con motivo de la ya mencionada elección de 1988 cuando por primera vez en la historia política moderna de México el otrora partido hegemónico, el Revolucionario Institucional, perdió la mayoría calificada de la cámara baja y con ello la capacidad de reformar la Constitución federal sin verse obligado a recurrir a pactos y alianzas parlamentarias con otras fuerzas políticas. Se trató de la pérdida de una prerrogativa que nunca volvería a presentarse y que reivindicó en los hechos el carácter pactado que subyace a las Constituciones modernas y que se encarna en el dogma de la soberanía popular recogido por nuestra carta fundamental en su artículo 39.

El segundo momento al que hacemos referencia, es el que comienza a partir de 1997, con motivo de las elecciones federales de ese año (las primeras que se realizaron con base en las revolucionarias reglas electorales introducidas por la reforma de 1996), y que supuso la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por el Partido Revolucionario Institucional. Ese hecho, que inauguró en México la era de los llamados “gobiernos divididos” (es decir, de aquella circunstancia en la que el partido en el gobierno no cuenta con el respaldo de una mayoría parlamentaria afín y que impone que todas las decisiones legislativas —decretos y leyes y no sólo reformas constitucionales— sean producto del consenso de al menos dos fuerzas políticas), ha sido un fenómeno reiterado en nuestro país desde entonces. En efecto, las elecciones federales que desde entonces se han realizado para renovar la Cámara de Diputados han arrojado reiteradamente la falta de mayorías absolutas partidistas preconfiguradas, al grado que la intensa pluralidad en ese órgano legislativo parece ser una realidad política ya instaurada y que llegó para quedarse. Como veremos más adelante, no se trata de un hecho aislado y fortuito, sino que se trata de un fenómeno que también alcanzó con el tiempo a la Cámara de Senadores y que vemos reproducirse en la inmensa mayoría de los congresos locales, de tal manera que no es

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

erróneo afirmar que la pluralidad y la diversidad política es algo que ha colonizado a los espacios de representación del Estado mexicano.

Para ilustrar este punto, y ejemplificar el reflejo que la transición a la democracia ha tenido en la integración de la Cámara de Diputados, vale la pena reconstruir la conformación de ese órgano legislativo en las diversas legislaturas que se sucedieron a lo largo del periodo que va de 1997 en adelante.

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 1997

	<i>Porcentaje de votación nacional</i>	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total de legisladores</i>	<i>Porcentaje total de la Cámara</i>
PAN	26.61%	64	57	121	24.20%
PRI	39.11%	165	74	239	47.80%
PRD	25.71%	70	55	125	25.00%
PT	2.53%	1	6	7	1.40%
PVEM	3.82%	0	8	8	1.60%
Totales	97.78%*	300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.

* Los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PFCRN, PPS y PDM).

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 2000

	<i>Porcentaje de votación nacional</i>	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total de legisladores</i>	<i>Porcentaje total de la Cámara</i>
PAN ^a	38.23% ^c	136	70	206	41.20%
PVEM ^a		6	11	17	3.40%
PRI	36.91%	132	79	211	42.20%
PRD ^b	18.69% ^c	24	26	50	10.00%
PT ^b		1	6	7	1.40%
Convergencia ^b		1	3	4	0.80%
PSN ^b		0	3	3	0.60%
PAS ^b		0	2	2	0.40%
Totales	93.83% ^d	300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.

^a Partidos que participaron coaligados en la Alianza por el Cambio.

^b Partidos que participaron coaligados en la Alianza por México.

^c Porcentaje de votación obtenido por las respectivas coaliciones.

^d Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PARM y Democracia Social), los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA...

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 2003

	<i>Porcentaje de votación nacional</i>		<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total de legisladores</i>	<i>Porcentaje total de la Cámara</i>
PAN	30.73%		80	71	151	30.20%
PRI ^a	23.14% ^b	13.65% ^b	161	63	224	44.80%
PVEM ^a	3.99% ^b		3	14	17	3.40%
PRD	17.61%		56	41	97	19.40%
PT	2.40%		0	6	6	1.20%
Convergencia	2.26%		0	5	5	1.00%
Totales	93.78% ^c		300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.

^a El PRI y el PVEM participaron en una coalición parcial en 97 distritos electorales, en los 203 distritos restantes cada partido contendió por separado.

^b Se refleja el porcentaje de votación que obtuvo cada uno de los partidos en los distritos en que contendieron separados. La coalición parcial entre el PRI y el PVEM que contendió en 97 distritos electorales obtuvo un 13.65% adicional.

^c Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y la coalición incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PAS, PSN, México Posible, Partido Liberal Mexicano y Partido Fuerza Ciudadana), los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

Integración de la Cámara de Diputados en la elección de 2006

	<i>Porcentaje de votación nacional</i>	<i>Diputados de mayoría relativa</i>	<i>Diputados de representación proporcional</i>	<i>Total de legisladores</i>	<i>Porcentaje total de la Cámara</i>
PAN	33.39%	137	69	206	41.2%
PRI ^a	28.21% ^c	63	41	104	20.8%
PVEM ^a		2	17	19	3.8%
PRD ^b	28.99% ^c	90	36	126	25.2%
PT ^b		3	13	16	3.2%
Convergencia ^b		5	11	16	3.2%
PANAL	4.54%	0	9	9	1.8%
PASC	2.05%	0	4	4	0.8%
Totales	97.18% ^d	300	200	500	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE.

^a Partidos que participaron coaligados en la Coalición por México.

^b Partidos que participaron coaligados en la Coalición por el Bien de Todos.

^c Porcentaje de votación obtenido por las respectivas coaliciones.

^d Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

II. LA CÁMARA DE SENADORES

Por lo que hace a la Cámara de Senadores el texto original de la Constitución de 1917 señalaba en su artículo 56 que dicho órgano se compondría de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, nombrados en elección directa por los ciudadanos de éstos (rompiendo con una tradición casi secular de elección indirecta), fijando además que la legislatura de cada estado debía declarar electo a quien hubiese obtenido la mayoría de los votos emitidos.

1. *Reforma de 1933*

La primera reforma a la integración del Senado, publicada el 24 de abril de 1933, consistió en modificar la cadencia de renovación de la Cámara de Senadores, por mitades cada dos años, como había sido establecido originalmente, a una renovación total de la Cámara cada seis años.

2. *Reforma de 1986*

Mediante esta reforma, publicada el 15 de diciembre de 1986, nuevamente se volvió al sistema de renovación por mitades, pero ahora cada tres años, pues se conservó la duración en el encargo de seis años.

3. *Reforma de 1993*

A partir de 1993, con una tercera reforma al artículo 56, publicada el 3 de septiembre de ese año, el Senado comienza a tener una transformación sin precedente, además de que, con dicha reforma, el tema de la integración del Congreso vuelve a ser uno de los más discutidos.

En dicha reforma se regresa, una vez más, al sistema de renovación total cada seis años, además de que la integración fue modificada drásticamente, de forma tal que, a partir de la elección federal de 1994, se contaría con cuatro senadores por cada entidad federativa y el Distrito Federal, de los cuales, uno sería elegido por la denominada “primera minoría”, que no es otra cosa más que la asignación de una senaduría a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Ahora bien, atendiendo a la exposición de motivos de la iniciativa de reformas de 1993, la modificación tenía como objetivo, entre otros, satisfacer la conveniencia de integrar a otras fuerzas políticas a la vida del Senado por una vía distinta a la de la mayoría, de forma tal que se abre, por primera vez, a la pluralidad.

Al respecto, es importante señalar que, si bien la introducción de la primera minoría en la elección de los senadores generó pluralidad en el órgano, así como menores niveles de sobre y subrepresentación, lo cierto es que no era una medida que beneficiara en general a los partidos minoritarios, pues en realidad, dado que dicha senaduría se asignaba a la segunda fuerza electoral en cada estado, sólo las fuerzas políticas consolidadas podían acceder por esta vía a la cámara alta.

Es importante destacar que dicha reforma también implicó la supresión de la facultad de las legislaturas locales y de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión de declarar electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos emitidos, que pasó a ser atribución de los consejos locales del Instituto Federal Electoral, conforme a la ulterior reforma, del 24 de septiembre de 1993, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

4. *Reforma de 1996*

Finalmente, la cuarta y última reforma operada sobre las reglas de integración del Senado, publicada el 22 de agosto de 1996, mantiene la integración con 128 senadores, pero modifica nuevamente la forma de elección de los integrantes del Senado, de forma tal que se eligen tres senadores por cada estado y el Distrito Federal, dos mediante el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, y los restantes treinta y dos son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

5. *El papel del Senado en la transición a la democracia*

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917, y hasta 1988, el Senado fue un coto de acceso exclusivo para el así llamado “partido oficial”. Independientemente de sus reformas, el sistema electoral utilizado para elegir a sus integrantes, un sistema de fórmulas (listas de dos fórmulas de senadores propietario y suplente, en cada entidad federativa) y la particular situación de hegemonía política del partido gobernante que lo hacían ser, de manera invariable, el partido con mayor votación en todos los estados, provocó que el Senado jamás hubiera reflejado (a diferencia de la Cámara de Diputados), la antes efímera, pero gradualmente mayor, pluralidad política del país que fue desarrollándose desde finales de la década de los sesenta.

No fue sino hasta que en las elecciones de 1988, en el marco de la efervescencia política causada por la escisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la postulación del ex gobernador priista de Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, como candidato a la Presidencia por el opositor Frente Democrático Nacional, cuando por primera ocasión la oposición ocupó los primeros escaños en el Senado. Se trató de los cuatro escaños ganados por los dos candidatos a senadores postulados por dicho Frente (que el año siguiente formarían parte del Partido de la Revolución Demo-

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

crática) en el Distrito Federal y los dos postulados en el estado de Michoacán, que en conjunto representaban el 6.25% del Senado de la República.

Sin embargo, no debe olvidarse que la reforma de 1986 había establecido que el Senado se renovaría por mitades cada tres años, disponiendo que de los senadores que resultaran elegidos en 1988, la mitad permanecería en su encargo por seis años y la mitad restante únicamente tres para que, en 1991 pudiera darse pie a la renovación escalonada por mitades cada tres años. En ese sentido, de los dos senadores elegidos en cada entidad, el correspondiente a la primera fórmula acabaría el periodo de seis años y el de la segunda fórmula permanecería en su encargo solamente tres.

Ese hecho provocó que, de los cuatro senadores elegidos en 1988, el recientemente surgido Partido de la Revolución Democrática, pasara a tener solamente dos puestos en la cámara alta, ya que dicho partido no logró la victoria en ninguna de las 32 entidades federativas en las elecciones federales de 1991. Sin embargo, el Partido Acción Nacional (PAN) logró ganar la elección en Baja California, lo que le valió alcanzar ese año el primer senador en su historia. De esta manera, en el periodo legislativo que va de 1991 a 1994 el PRI pasó a tener 61 senadores (uno más que en el trienio previo) por tres que sumó la oposición en conjunto.

La reforma de 1993, como hemos visto, aumentó al doble el número de integrantes del Senado, para un total de 128 legisladores. Además, introdujo un particular mecanismo electoral mediante el cual, en cada entidad tres senadores serían asignados al partido que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y uno más, llamado de primera minoría, a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar de la votación. Los resultados de la elección y los escaños obtenidos por cada partido son los siguientes:

Partido	Porcentaje de la votación nacional	Senadores de mayoría relativa (1991-1994) ⁶⁴	Senadores de primera minoría (1994)	Total de senadurías	Porcentaje del Senado
PAN	25.73%	1	24	25	19.53%
PRI	50.24%	95	0	95	74.22%
PRD	16.83%	0	8	8	6.25%
Totales	92.8%	96	32	128	100%

FUENTE: Datos tomados de: *Memoria del proceso electoral federal 1994*, Instituto Federal Electoral, México, 1995, y Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 358.¹⁹

¹⁹ Debe recordarse que la reforma de 1993, publicada el 2 de septiembre de ese año, incluyó en su artículo tercero transitorio que en la elección federal de 1994, se elegirían solamente a dos senadores de mayoría relativa y al senador de primera minoría en cada estado. Es decir, no se renovaría la totalidad del órgano, sino solamente las tres cuartas partes del mismo. En razón de lo anterior, los 32 senadores que habían sido elegidos en 1991 por seis años, concluirían su mandato, terminando su encargo en 1997. Para ajustar los tiempos, el artículo transitorio mencionado, determinó también que en las elecciones de 1997 se elegirían a 32 senadores, uno en cada estado, por tres años, de manera que en 2000 se permitiera la renovación total del órgano, tal como lo estableció la reforma de 1993. Dichas disposiciones constitucionales pueden consultarse en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/pdf/rc128.pdf>.

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA...

La reforma electoral de 1996, con la que se modificó el mecanismo de integración del Senado, reduciendo a tres los legisladores elegidos en cada entidad federativa, dos de los cuales eran otorgados al partido político que hubiera tenido la mayoría relativa de votos y el tercero a la fuerza política que hubiera alcanzado el segundo lugar en la votación, asignando los 32 senadores restantes mediante un sistema de representación proporcional en una única circunscripción nacional, constituyó una inyección de pluralismo en la cámara alta que permite una distribución de escaños que refleja mejor las preferencias electorales de los partidos políticos y, además, permite el acceso de nuevas fuerzas políticas en el Senado.²⁰

En efecto, a raíz de la elección de 1997, en la que se eligió únicamente a los 32 senadores de representación proporcional,²¹ el Senado quedó integrado de la siguiente manera:

Partido	Senadores de mayoría relativa	Senadores de primera minoría (1994)	Senadores de representación proporcional (1997)	Total de senadores	Porcentaje de la Cámara
PAN	0	24	9	33	25.78%
PRI	64	0	13	77	60.16%
PRD	0	8	8	16	12.5%
PT	0	0	1	1	0.78%
PVEM	0	0	1	1	0.78%
Totales	64	32	32	128	100%

FUENTE: Datos tomados de Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, p. 475.

Como puede observarse, el PRI mantuvo la mayoría de los legisladores en el Senado, pero ello fue así, porque en 1997 no se renovó la totalidad de la Cámara, a diferencia de lo que ocurrió con la Cámara de Diputados en la que, a partir de ese año, ningún partido alcanzó a tener, por sí solo, la mayoría absoluta de los escaños, obligando consecuentemente la formación de consensos. Sería hasta la elección federal de 2000 cuando, a raíz de la renovación total del Senado, los resultados de la reforma de 1996 se verían reflejados plenamente en dicho órgano. En efecto, la composición de la Cámara de Senadores a partir de 2000 y hasta 2006 fue la siguiente:

²⁰ Woldenberg, señala, a propósito de la reforma de 1996 que, gracias a ella "...la relación entre votos y escaños quedó mejor equilibrada... (y) se inyectó mayor pluralismo a la Cámara Alta" (Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, cit., pp. 103 y 104).

²¹ En dicho artículo se estableció que en 1997 se elegirían, a la Quincuagésima Séptima Legislatura, treinta y dos senadores según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, que durarían en funciones del 1o. de septiembre de 1997 a la fecha en que concluyera dicha legislatura (a efecto de lograr la renovación total de la cámara en 2000).

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

Partido	Porcentaje de la votación	Senadores de mayoría relativa	Senadores de primera minoría	Senadores de representación proporcional	Total de senadores	Porcentaje de la Cámara
PRI	36.74%	32	15	13	60	46.88%
PAN ^a	38.11% ^b	27	10	9	46	35.94%
PVEM ^a		1	0	4	5	3.91%
PRD ^b	18.85% ^b	4	7	4	15	11.72%
PT ^b		0	0	1	1	0.78%
Convergencia ^b		0	0	1	1	0.78%
Totales	93.7% ^d	64	32	32	128	100%

FUENTE: Datos tomados de Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México*, 3a. ed., México, Cal y Arena, 2005, pp. 534-536.

^a Partidos que participaron coaligados en la Alianza por el Cambio

^b Partidos que participaron coaligados, junto con el Partido Alianza Social y con el Partido de la Sociedad Nacionalista en la Alianza por México.

^c Porcentajes totales de las respectivas coaliciones.

^d Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos emitidos por los partidos que perdieron el registro al no alcanzar el 2% de la votación (PARM y Democracia Social), los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

A partir de 2000, como puede verse, la pluralidad política que se instaló en el sistema político mexicano se vio reflejada con claridad en la Cámara de Senadores, aun cuando en su integración prevalezca una importante cuota (50%) de legisladores elegidos mediante el principio de mayoría relativa a través de la asignación de dos escaños por entidad al partido que en cada uno de los estados hubiera obtenido la mayoría de votos. Así, a pesar del elemento distorsivo de la representación que supone ese mecanismo electoral, la mayoría en el Senado dejó de ser patrimonio exclusivo de alguna fuerza política y la falta de mayorías predeterminadas acentuó al fenómeno conocido como “gobierno dividido”.

Las elecciones de 2006, en las que se renovó la totalidad del Congreso refrendaron el esquema de ausencia de mayorías que prevalece en el Senado desde 2000. En efecto, como consecuencia de los resultados electorales de 2006, la integración de la cámara alta que termina su encargo en 2012, se muestra en el cuadro de la página siguiente.

Atendiendo a los resultados anteriores, y tomando en cuenta que el número de votos que son necesarios para aprobar una reforma constitucional en el Senado de la República (en caso de una presencia de la totalidad de los integrantes de ese órgano legislativo) es de 85, por un lado, y que la mayoría absoluta para aprobar una ley (en el mismo supuesto de asistencia de la totalidad de los senadores) es de 65, por otro lado, evidencia la inevitable necesidad de consensos para que cualquier decreto pueda ser aprobado en este órgano del Congreso de la Unión, imponiendo como una práctica parlamentaria necesaria la negociación y el acuerdo permanente.

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA...

Partido	Porcentaje de la votación	Senadores de mayoría relativa	Senadores de primera minoría	Senadores de representación proporcional	Total de senadores	Porcentaje de la Cámara
PAN	33.55%	32	9	11	52	40.63%
PRI ^a	28.07% ^c	8	19	6	33	25.78%
PVEM ^a		2	0	4	6	4.69%
PRD ^b	29.69% ^c	16	4	6	26	20.31%
PT ^b		2	0	2	4	3.13%
Convergencia ^b		4	0	2	6	4.69%
PANAL	4.05%	0	0	1	1	0.78%
PASC	1.90%	0	0	0	0	0.00%
Totales	93.7% ^d	64	32	32	128	100%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del IFE

^a Partidos que participaron coaligados en la Coalición por México

^b Partidos que participaron coaligados en la Coalición por el Bien de Todos.

^c Porcentajes totales de las respectivas coaliciones.

^d Suma de los porcentajes de votación que obtuvieron los partidos y coaliciones incluidos en la tabla. El porcentaje restante para alcanzar el 100% corresponde a los votos nulos y los votos emitidos por candidatos no registrados.

III. ALGUNAS MALAS IDEAS QUE CONVIENE REBATIR A PROPÓSITO DE LA INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO LEGISLATIVO

Desde hace casi tres décadas, el tema de la gobernabilidad de las democracias ocupa un lugar privilegiado en el análisis político. A mediados de la década de los setenta, la opinión más generalizada sostenía que la principal causa de la “ingobernabilidad” de las democracias se debía a la gran cantidad de canales que existían para que la sociedad demandara bienes y servicios al Estado.²² En otras palabras, la gran expectativa generada por el *Estado de bienestar* habría sobrecargado de demandas a las instituciones públicas, sobresaturándolas, y provocando que sufrieran una fuerte pérdida de legitimidad dada su incapacidad para satisfacerlas.

Sin embargo, en la última década la idea de gobernabilidad se ha centrado esencialmente en la capacidad de combinar legitimidad, eficacia y estabilidad en el ejercicio del poder político.²³ En otras palabras, por gobernabilidad se entiende la capacidad del Estado para tomar decisiones de manera eficiente, eficaz y rápida. Desde esa perspectiva, resulta obvio que el fenómeno de “gobierno dividido”, en donde faltan mayorías predefinidas en los órganos legislativos (como es el caso de México desde 2000), y en donde se presenta un consecuente aumento de tensiones entre éstos y el Poder Ejecutivo, implica un déficit en términos de gobernabilidad. No es casual que en un contexto similar, el legislativo lleve la carga de la responsabi-

²² Cfr. Crozier, Michel; Huntington, Samuel P. y Watanuki, Joji, *The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, New York University Press, 1975.

²³ Véase Camou, A., *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE, 1995, pp. 37 y ss.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

lidad de la “parálisis” o del retraso en la toma de las decisiones.²⁴ Así lo demuestra, por ejemplo, el sugestivo lema del *Programa cívico 2003-2006* de la Coparmex: “Que el Congreso funcione”.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, así entendida, parecería que una lógica deliberativa y consensual como la que rige el funcionamiento de los órganos legislativos se presenta como un obstáculo más que como un aliciente de aquélla. En tiempos recientes, esta situación ha generado lugares comunes como los siguientes:

- a) *La incapacidad de los legisladores para tomar decisiones que, en ocasiones, son urgentes.* Se les achaca una falta de atención y desconocimiento de los problemas, así como una gran insensibilidad política para reconocer los asuntos que más apremio y necesidad de solución demandan. Se dice que los legisladores que pertenecen a los partidos de oposición buscan, por conveniencia política, bloquear y descalificar las iniciativas y propuestas del gobierno. Tal es el sonado caso del fracaso en la discusión de las “reformas estructurales”.²⁵ Sin embargo, se olvida que la discusión y la negociación entre posturas encontradas, propia de la vida parlamentaria democrática, complica la toma de las decisiones aunque las dota de una mayor legitimidad porque resultan de consensos.
- b) *La improductividad legislativa.* Abundan los análisis que, a partir de diversos indicadores, como el del número de iniciativas presentadas frente a los dictámenes aprobados, miden la “productividad” de los órganos legislativos. No obstante, de esta manera se olvida que la medición del trabajo parlamentario, sólo en términos cuantitativos, pasa por alto que un buen trabajo parlamentario implica buenas leyes y no muchas leyes.
- c) *La pérdida de tiempo en discusiones vacías e inocuas, inadecuadas e irrelevantes de cara a las “verdaderas necesidades de la sociedad”.* Los órganos parlamentarios son vistos más como sedes en las que se discute por discutir, sin la intención real de resolver problemas; en los que se privilegia el interés particular partidista sobre el interés colectivo.
- d) *La existencia de una clase parlamentaria ociosa y viciosa.* En este sentido son frecuentes los señalamientos a los altos sueldos de los legisladores, así como las escenas (alentadas por la lógica sensacionalista que priva entre los medios masivos de comunicación, que tiende a generalizar casos aislados —sin duda lamentables—), en las que se vende la idea de una clase legislativa de vagos y rijosos. En suma, se ha difundido la idea de un legislador alejada de la “ética” y de las “buenas costumbres”.²⁶ Sin duda ciertas conductas

²⁴ Giovanni Sartori es uno de los autores que con más claridad se ha pronunciado sobre la propensión hacia la parálisis que lleva aparejada la lógica parlamentaria (*Ingeniería constitucional comparada*, 2a. ed., México, FCE, 2001, pp. 116 y ss.).

²⁵ La idea del bloqueo legislativo que se ha presentado en México ha sido recurrente entre los analistas políticos. Un claro ejemplo es Krauze, E., “Para salir de Babel”, *Letras libres*, México, año VI, núm. 65, mayo de 2004, p. 25.

²⁶ Prueba de ello es que la Coparmex en el contexto de su “Programa Cívico”, distribuyó el documento “El perfil del diputado que México necesita”, en el cual se enumeran, en el rubro “Pres-

LA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA...

aisladas de algunos representantes son lamentables, pero, a fin de cuentas, la calidad y capacidad parlamentaria depende de otros factores.

- e) *Los altos costos de las instituciones parlamentarias.* Otro lugar común apunta al costo excesivo de la función legislativa, en particular si se atiende a una lógica de costo/beneficio.

Esa percepción del parlamento y de la vida parlamentaria ha abonado el terreno a un conjunto de propuestas que, por decir lo menos, son regresivas y que resulta necesario comentar y desmontar:

1. *Reducción del número de legisladores.* Esta idea pretende aminorar los costos de la democracia y facilitar la búsqueda de consensos bajo el supuesto de que hay un número menor de individuos que deben ponerse de acuerdo.

Por lo que hace al costo del funcionamiento de las democracias hay poco que decir. En efecto, estos sistemas suelen ser más caros si se los compara con las autocracias, pero la rentabilidad de aquéllos debe medirse no en términos económicos, sino desde el punto de vista de sus beneficios en términos políticos: en el grado de libertad política de sus gobernados y la estabilidad que generan a largo plazo, principalmente. El dinero canalizado directamente a la democracia es una inversión, lo que de ninguna manera supone un divorcio con una adecuada racionalización del gasto. Además, la idea de abaratar la democracia reduciendo el número de legisladores acaba siendo insignificante en términos del volumen de recursos que por esa vía puede ahorrarse el erario público.

Por otra parte, la creencia de que un número menor de legisladores se traduciría en condiciones más propicias para generar consensos, se olvida del carácter democrático que reviste la representación política. En efecto, dicho carácter depende de que la composición política de la sociedad se vea real y efectivamente reflejada en los órganos decisionales. Si en los órganos legislativos no está expresada la composición de las diversas orientaciones políticas de una sociedad en su real proporción, entonces se corre el riesgo de que la regla de oro de la democracia (según la cual *la mayoría decide*), en los hechos no se cumpla y eventualmente sea una minoría —sobre-representada— la que plasme su voluntad en las leyes que obligan a todos.

Inevitablemente, a partir de las mismas reglas para su integración, un parlamento numéricamente pequeño conlleva un mayor grado de distorsión de la representación que un órgano más numeroso. No hay fórmulas para determinar el parlamento ideal, pero, en todo caso, debe tomarse en cuenta el hecho de que un órgano entre más numeroso es, por definición, más representativo que uno pequeño. Además, históricamente, en el caso de México, la apuesta para abrir y mejorar la represen-

tigio social”, las características que definen a un buen diputado: a) su honestidad es reconocida por la sociedad; b) es responsable; c) tiene un profundo sentido del compromiso; d) es veraz y confiable; e) se comporta éticamente; f) lo que dice es congruente con lo que hace; g) es un ciudadano cumplido, y h) es un político de trayectoria limpia (<http://www.coparmex.org.mx>).

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

tación de la pluralidad política pasó precisamente por incrementar el número de curules, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado.²⁷

2. *Eliminación o limitación del principio de representación proporcional.* Hay distintas experiencias internacionales en las que los sistemas electorales proporcionales se han sustituido por mecanismos de mayoría, o bien, que han introducido cuotas mayoritarias junto a las proporcionales ya existentes²⁸. Entre las razones del auge del sistema mayoritario pueden ubicarse: a) la confusión entre el principio de que *la mayoría elige* con la regla democrática en que *la mayoría decide*; b) la falsa percepción de que el método de elección por mayoría genera compactación de la representación política mientras que el sistema proporcional la fragmenta; c) la equivocada creencia de que se propicia sólo la representación de las fuerzas políticas mayoritarias, inhibiendo la presencia de opciones poco significativas; d) la consecuente reducción del fenómeno del “consociativismo”,²⁹ y e) que se genera mayor gobernabilidad.

Frente a esas razones, es oportuno recordar que la razón de ser histórica del método proporcional (ya sea en su manifestación pura, o en los sistemas electorales mixtos) es la de representar, de la manera más fiel posible, la pluralidad política de una sociedad. Es decir, hacer que la integración de los órganos de representación coincida, en sus grandes líneas, con la diversidad de los ciudadanos representados. A diferencia de los sistemas mayoritarios puros, los proporcionales pretenden limitar, en la medida de lo posible —a fin de cuentas toda representación inevitable grado de distorsión— los efectos de sobre y subrepresentación de las distintas fuerzas políticas. En ello consiste su valor desde un punto de vista democrático.

Eliminar o reducir la cuota de representación proporcional³⁰ para generar mayor estabilidad o gobernabilidad, significa desconocer sus alcances y beneficios democráticos. Ello, además, resulta particularmente notorio en casos como el mexicano: no debemos olvidar que la introducción de una cuota proporcional en 1977 y su posterior expansión en las reformas siguientes, constituyeron el punto de partida y, en buena medida, una de las principales causas generadoras de la democratización de nuestro sistema político.

3. *Introducción de instrumentos de democracia directa.* Existe una tendencia cada vez más importante a introducir y utilizar en diversas constituciones los llamados “mecanismos de democracia directa”: el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular

²⁷ Un análisis pormenorizado de los cambios en los órganos representativos a lo largo de las diversas reformas electorales desde la de 1977, se presenta en Becerra, Salazar y Woldenberg, *La mecánica...*, cit.

²⁸ El caso de la reforma al sistema electoral italiano en 1993, que de ser proporcional puro pasa a un sistema mixto de prevalencia mayoritaria (75% frente a un 25% elegido proporcionalmente) es emblemático.

²⁹ Entendido como la situación en que algún partido minoritario y, en consecuencia, poco representativo, se convierte en el “fiel de la balanza”, en la bisagra necesaria para concretar los acuerdos, lo que lo colocaría en una posición privilegiada desde la que adquiere un peso político desproporcionado con su fuerza electoral.

³⁰ En ese sentido ha habido notorias manifestaciones, como la de Sartori en el posfacio dedicado al caso mexicano de su *Ingeniería constitucional comparada* (cit., pp. 221 y ss.); o como la que plantea el documento *Tesis y propuestas de la Convención Nacional de Contribuyentes*, auspiciado por la Coparmex, México, 2004, p. 77.

y la revocación popular del mandato. Sin ahondar en el análisis puntual cada una de estas figuras, es pertinente una reflexión sobre el presunto carácter democrático de tales instrumentos.

Parto de una premisa: los instrumentos referendarios pueden ser, si se utilizan de forma ocasional y con múltiples candados y salvaguardas eficaces, útiles complementos de la democracia representativa. En cambio, su abuso y utilización “ligera” pueden acarrear graves peligros para el adecuado funcionamiento de los sistemas democráticos y llegar, incluso, a su vaciamiento.

La esencia misma de la democracia se desprende de la confrontación y discusión de los distintos puntos de vista de manera previa a la decisión.³¹ Sin embargo, los instrumentos plebiscitarios no llevan aparejada esa discusión, sino que constituyen, sin más, el sometimiento de ciertos asuntos a la espontánea consulta popular. En realidad, mediante estos mecanismos se puede optar sólo por dos alternativas posibles: sí o no; cuando la complejidad de las decisiones públicas no puede ser reducida, sino en casos muy excepcionales, a tal disyuntiva.

Hay, además, dos problemas de suma relevancia: *a*) ¿quién detenta el poder de formular la pregunta que se someterá a consulta? (facultad absolutamente relevante, pues del modo en que ésta se plantee puede depender en gran medida el sentido de la respuesta), y *b*) ¿quién garantiza que el comportamiento de los medios de comunicación masiva, (de)formadores incuestionables de la opinión pública, frente a los ejercicios referendarios será imparcial, es decir, en otras palabras, que la voluntad de los ciudadanos llamada a la consulta se formará de manera libre?³²

No olvidemos por último que la llamada “democracia plebiscitaria” es todo menos democracia. Se trata, por el contrario, de aquel sistema pensado por Carl Schmitt en el que el papel del pueblo se limitaba a la mera *aclamación* de las decisiones de su jefe (del *Führer*, precisamente).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE, P. *et al.*, *Argumentos para el consenso. Una reforma electoral para la democracia*, México, Instituto de Estudios de la Transición Democrática, 1995.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, 1997.
- ARENAS BÁTIZ, C. E. y OROZCO HENRÍQUEZ, J. J., “Derecho electoral”, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, t. IX, pp. 1-325.
- BECERRA, R.; SALAZAR, P. y WOLDENBERG, J., *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

³¹ Cfr. Bovero, M., *Una gramática de la democracia*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 57 y ss.

³² Cfr. Di Giovine, A., “Democrazia diretta: da chi?”, en varios autores, *Argomenti per il dissenso 3. Contro il presidenzialismo*, Turín, Celid, 1996, y Bovero, M., *op. cit.*, p. 43.

LORENZO CÓRDOVA VIANELLO

- , *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CÓRDOVA, Arnaldo, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Sistemas electorales”, *Enciclopedia jurídica mexicana, Anuario 2005*, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- COSSÍO D., José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Diccionario electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL-UNAM-TEPJF-IFE, 2003.
- DUVERGER, Maurice y SARTORI, Giovanni, *Los sistemas electorales*, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1988.
- FIX-ZAMUDIO, H. y VALENCIA CARMONA, S., *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.
- GÓMEZ TAGLE, S., *Las estadísticas electorales de la reforma política*, México, Cuadernos del CES, El Colegio de México, 1990.
- LUJAMBIO, A., *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.
- MOLINAR HORCASITAS, J., *El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- NOHLEN, D. et al. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- NOHLEN, D., “Sistemas electorales”, *Diccionario electoral*, 3a. ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL, 2003.
- , *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986.
- Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral*, México.
- SARTORI, G., *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1997*, 25a. ed., México, Porrúa, 2005.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 7, Instituto Federal Electoral, 1996.
- WOLDENBERG, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza & Janes, 2002.
- ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1956.

