

# **VOTO DIFERENCIADO Y GOBERNABILIDAD: La composición de la legislatura mexicana: 2000-2012**

Luis Alberto Fernández García  
Martha Gloria Morales Garza<sup>1</sup>  
Juan Pablo Navarrete Vela<sup>2</sup>

## **Introducción**

Existe un debate sobre la necesidad de hacer cambios en el diseño institucional del sistema político para lograr que la democracia mexicana y, con ella, el país avance. Como todo debate tiene, al menos, dos frentes<sup>3</sup>. En el primero de ellos se postula la necesidad de aumentar el umbral requerido para el reparto de curules. Hay quienes, incluso, proponen la desaparición del sistema de representación proporcional; otros argumentan sobre la necesidad de incorporar, nuevamente, una cláusula de gobernabilidad que permita al partido más votado y, en su caso, al Presidente en turno, la mayoría de la legislatura. En el otro frente, hay quienes opinan que la pluralidad de la democracia mexicana es justamente su gran fortaleza y que las propuestas anteriores tienden a cercenar esa pluralidad.

En el presente artículo pretendemos abonar a este debate con dos ideas básicas: la primera pretende resaltar que es el comportamiento de los electores, y no el diseño institucional, lo que explica la ausencia de mayorías en la Cámara. Esto que parece una verdad de Perogrullo, es en realidad importante, pues el mexicano no es un sistema polarizado, en términos de Sartori (1976), sino que es un sistema plural moderado de tres partidos, o como lo define Yolanda Meyenberg (2001), pluralismo moderado-excluyente de tres partidos grandes. En este sistema, el electorado, de manera aparentemente racional, no emite garantías de mayoría para el Presidente en turno y, por lo tanto, envía el mandato de construir consensos, mensaje que los partidos no han podido o no han sabido entender.

---

1 Profesores investigadores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro, ambos miembros activos de la SOMME. garza@uaq.mx. y [luisaf@uaq.mx](mailto:luisaf@uaq.mx).

2 Realiza una estancia post doctoral en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, con la Dra. Martha Gloria Morales Garza.

3 En 2010, cuando se presentaron las propuestas de reforma política, casi todas ellas mencionaban la necesidad de incrementar el umbral, disminuir el número de diputados por el principio de representación proporcional, e incluso el tema de la cláusula de gobernabilidad. En la revista Nexos No. 388 de abril del 2010 aparece un debate sobre la reforma política que muestra claramente las dos posiciones. Por un lado José Córdova Montoya. María Amparo Casar y por el otro José Woldenberg. Ha habido otros espacios de éste debate se agregan a la bibliografía.

La segunda idea fuerza de este artículo es que el cambio del diseño institucional que algunos interesados plantean, evidentemente limita la pluralidad, pero -lo más importante- no garantiza la mayoría para el partido ganador de las elecciones presidenciales y, más bien, mantendría un formato de distribución del poder al interior de la Cámara de diputados similar al actual y que daría los mismos resultados.

Para fundamentar las dos ideas anteriores, dividimos el trabajo en dos partes. En la primera, analizamos la composición de las legislaturas de 2000 a 2012 y mostramos que son los partidos grandes (PRI y PAN) los que han obstaculizado las reformas estructurales y no las minorías, como se pretende afirmar en los entretelones del debate antes referido. En la segunda parte, haremos un análisis de los resultados electorales del 2012, el comportamiento electoral que se deriva de ellos, así como un análisis de la nueva composición de la legislatura 2012-2015 y su posible impacto en la gobernabilidad en México.

### **La elección presidencial del 2000 y las legislaturas federales**

La elección presidencial del 2000 significó la primera derrota del PRI en elecciones presidenciales. El margen de victoria fue escaso pero significativo. Mientras que la alianza PAN/PVEM alcanzó el triunfo con 42.52% de los votos, el PRI fue derrotado con 36.11%, es decir, un margen de victoria de 6 puntos. La tercera fuerza electoral fue el



Como podemos observar en el Cuadro No 2, durante esta legislatura se presentaron en total 1 205 iniciativas y el número de las aprobadas sólo fue de 313, lo que equivale a 26% de *eficiencia legislativa*.

## Cuadro No 2 Eficiencia Legislativa

Legislatura 2000-2003			
	Total de iniciativas presentadas	Total de iniciativas presentadas por el Ejecutivo	Total de iniciativas reformas constitucionales
	1205	86	282
Aprobadas	313	70	31
% aprobadas	26%	81%	10.99%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, si observamos el nivel de aprobación de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo, el porcentaje de eficiencia cambia de

---

5 Para estos autores, el *índice de poder* es una medida de distribución del poder entre actores y agentes involucrados en un proceso de toma de decisiones. Para ellos, un partido es importante cuando es realmente necesario para conseguir la aprobación de reformas, es decir, cuando su presencia es necesaria en una *fórmula ganadora*. Según su propuesta, que acogemos, hay cuatro tipos de partidos: *partido dictador*, cuando uno solo puede decidir la aprobación o el rechazo de una iniciativa; es equiparable a contar con 50% más uno de los votos, al menos; *partido veto* es aquel que no puede aprobar por sí solo una iniciativa, pero se requiere de sus votos en todas las fórmulas ganadoras, lo cual quiere decir que tiene capacidad para vetarlas; *partido pivote* es el partido que aparece en alguna de las fórmulas ganadoras y su poder se calcula como la proporción de fórmulas ganadoras del total en las que esta fuerza política aparece; *partido nulo* es aquel que no aparece en ninguna fórmula ganadora y, por lo tanto, tiene un poder de negociación igual a cero. Naturalmente, esta clasificación supone disciplina en los integrantes de los grupos, es decir, se trata de coaliciones reales, no supuestas.

manera sensible. Hayan sido estas reformas constitucionales o sólo legales, se logró la aprobación por la legislatura de un porcentaje sensiblemente mayor (81%) que el del total.

Los resultados nos permiten argumentar que los partidos políticos de oposición no rechazan de manera automática las propuestas del Ejecutivo. Por el contrario, los datos muestran un porcentaje muy alto de aprobación y por consiguiente, mayor eficiencia legislativa. (Espinoza y Weldon, 2007).

La realidad del llamado *gobierno dividido* en esta primera legislatura de la alternancia, no afectó sustancialmente las iniciativas del Ejecutivo. Por el contrario, se consiguió una eficiencia legislativa más bien alta.

Ahora bien, como señala María Amparo Casar (2008), no se pueden calificar con la misma importancia iniciativas de gran trascendencia normativa que nombramientos o peticiones diplomáticas, por ejemplo. Sin embargo, para poder decantar esto, se tendría que hacer un análisis minucioso sobre cada una de las iniciativas aprobadas, que no está concluido.

Pero, asumiendo que las reformas constitucionales son, en general, más relevantes que las legales, el tercer indicador sería el porcentaje de reformas constitucionales que fueron aprobadas en esta legislatura. Como se observa en el mismo Cuadro No 2, este porcentaje es el menor, pues sólo alcanza 11%. Pero hay que observar que, como la mayoría calificada sólo se podía obtener con la suma de los votos del PRI y el PAN, en realidad, la falta de acuerdo entre ellos es lo que impidió que las reformas constitucionales se aprobasen. De manera que disminuir la pluralidad de la cámara de diputados, a través de una modificación del diseño institucional, no hubiera cambiado la situación, por lo menos en esta primera legislatura, pues aunque sólo hubiera dos partidos en el Congreso, estos hubieran sido los mismos: PRI y PAN.

Para continuar con nuestro análisis esclarezcamos algunos criterios para evaluar el impacto de las reformas constitucionales enviadas por el Ejecutivo al Congreso. Siguiendo el argumento de Casar (2008) -no es lo mismo la aprobación de una Ley a un nombramiento de protocolo- se deben medir las aprobaciones con base en variables aplicables a las iniciativas. Para diferenciarlas, el trabajo de Espinoza y Miguel (2007)

señala criterios que asumimos como propios<sup>6</sup>, y por lo tanto podemos ponderar las reformas realizadas en esta legislatura.

Las 70 iniciativas aprobadas al Ejecutivo durante la legislatura de 2000-2003, 11 fueron de alta importancia, 26 de mediana importancia y 33 de baja importancia. Los temas de las reformas de alta importancia fueron: además de las tres leyes de egreso, la Reforma Constitucional indígena, la ley general de transparencia y acceso a la información, y la ley de impuestos sobre la renta. Todos temas relevantes, en donde las fuerzas electorales lograron acuerdos.

En las elecciones intermedias para renovar la Cámara de diputados, los resultados fueron aún más favorables para el PRI. En esta elección, el PVEM, que había competido en alianza electoral con el PAN en la elección presidencial del 2000, rompió relaciones con este partido y apareció en la elección del 2003 en alianza parcial con el PRI. Los resultados sumados del PRI y del PVEM, alcanzaron el 40.78% de los votos totales. Con este porcentaje de votos, la alianza alcanzó 241 escaños, lo cual la posicionó como la primera fuerza electoral de la cámara con 48% de las curules.

El PAN sólo obtuvo 30% de los votos, es decir 151 curules, de 208 que poseía en la elección previa. Se mantuvo como la segunda fuerza electoral, pero seguido muy de cerca por el PRD y sus aliados que sumados obtuvieron 22.27% de los votos y 21.6% de las curules.

Como se observa en el Cuadro No 3, el nivel de proporcionalidad del sistema se mantiene muy cerca al anterior, aunque ahora es de 96/100. Pero, como es característico de la fórmula<sup>7</sup> que se utiliza para la conversión de votos en escaños en México, el partido mayoritario es favorecido con cuatro puntos porcentuales, el segundo partido se mantiene, y los perdedores son los partidos pequeños.

---

<sup>6</sup> Los criterios de los autores son: a) Alcance de la iniciativa, b) Repercusión, c) Debate y d) Votación. En cada uno de ellos se establece un valor para determinar si es de *alta importancia*, *mediana importancia* o *baja importancia*. Adicionalmente, se consideran otros indicadores: Generó una ley = alta importancia, reforma alguna ley = mediana importancia, Refiere a tramites de protocolo = baja importancia, tiene impacto en la ciudadanía = alta importancia, se discute en los medios y en la opinión pública = alta importancia, no se mencionan en los medios = baja importancia, la iniciativa tuvo un fuerte debate en el pleno = alta importancia, la iniciativa solo fue presentada por un orador = baja importancia, si la votación fue dividida = alta importancia, si la votación fue unánime = baja importancia. (Espinoza y Miguel; 2007: 221-222)

<sup>7</sup> D. Nohlen afirma que la fórmula de reparto de cociente y resto mayor genera este tipo de distorsión, es decir sobre representa a los partidos mayores y sub representa a los menores.

Ciertamente, las elecciones federales intermedias sirven para castigar o ratificar al presidente. En este caso, el PAN salió derrotado y, tanto el PRI como el PRD fueron los favorecidos en la contienda. Este último partido duplicó su presencia en la Cámara.

Con una nueva correlación de fuerzas, que se muestra en el cuadro No 3, hay dos partidos que juegan el rol de *partido veto*, pues tanto el PRI/PVEM como el PAN pueden aprobar iniciativas sin contar con el otro partido, pero la alianza PRD/PT/Convergencia se convierte en estratégica pues participa también en dos fórmulas ganadoras. Es decir, la correlación de fuerzas emanada directamente del voto de los ciudadanos, manda la formación de un sistema de tres partidos, el cual se expresa en las fórmulas ganadoras.

**Cuadro No 3**  
**Resultados Electorales y Poder de negociación en la Legislatura**

Legislatura 2003- 2006				
	No. Curules	% curules	% votos	% poder negociación
PRI/VERDE	241	44.8	40.78	33.3
PAN	151	30.2	30.73	33.3
PRD	97	19.4	17.61	33.3
PT	6	1.2	2.4	
CONVERGENCIA	5	1	2.26	

Fuente: Elaboración propia con base en IFE y Cámara de Diputados. En 2003 el PRI y PVEM se presentaron a los comicios con una alianza parcial, los resultados que aparecen en el cuadro son la suma de los votos del PRI, del PVEM y de la alianza.

Las fórmulas ganadoras, en el caso de iniciativas que sólo requieren el 50% más uno de los votos, son tres: (PRI/PVEM 241 + PAN 151 = 392, PRI 241 + PRD/PT/C 108 = 349, PAN 151 + PRD/PT/C 108 = 259,) En dos aparece el PRI/PVEM, en dos aparece el PAN, y el PRD/PT/Convergencia también aparece en dos. Así, los tres partidos tienen la misma fuerza de negociación en la Cámara.

A pesar de que las tres bancadas tienen el mismo poder de negociación en la Cámara, existe una fórmula ganadora que excluye a la alianza PRD/PT/Convergencia y es el producto de la cooperación entre el PRI y el PAN. Por lo tanto, la alianza PRD/PT/Convergencia, sólo puede impedir un acuerdo si el PRI y el PAN no están dispuestos a cooperar. En síntesis, tendríamos el mismo escenario si fuera un sistema de dos partidos.

En el caso de reformas constitucionales, que requieren el 66% de los votos, el PRI se convierte en partido veto, pues sólo hay dos fórmulas

ganadoras y en las dos participa el PRI/PVERDE, es decir no existe ninguna fórmula ganadora donde no esté esta coalición. La única forma de aprobar una reforma constitucional era con el apoyo del PRI, pues este partido, aliado con el PRD/PT/Convergencia, podía obtener una reforma constitucional, mientras que el PAN sin el PRI no puede tener una fórmula ganadora.

Durante este periodo se presentaron más iniciativas que en la legislatura anterior, como se puede observar en el Cuadro No 4. El número de iniciativas fue de 2 891, de las cuales se aprobaron 563. El porcentaje de aprobación disminuyó a 19.5%.

El porcentaje de iniciativas enviadas por el Ejecutivo y aprobadas, bajó ligeramente, pero la aprobación de reformas constitucionales se incrementó de manera sensible, pues en la legislatura anterior sólo se aprobó 10% de ellas mientras que en esta se triplicó el nivel de aprobación.

**Cuadro No 4**  
**Eficiencia Legislativa**

<b>Legislatura 2003-2006</b>			
	Total de iniciativas presentadas	Total de iniciativas presentadas por el ejecutivo	Total de iniciativas reformas constitucionales
	2891	77	658
Aprobadas	563	59	248
% aprobadas	19.5	77	37.68

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados.

Considerando los indicadores mencionados de eficiencia legislativa -que, ciertamente, no son los más adecuados pero son los disponibles- nos parece que la modificación del diseño institucional y, en su caso, la reducción de la pluralidad en la cámara de diputados no mejoraría la posibilidad de aprobar ciertas reformas, constitucionales o no, que algunos consideran como estructurales y que frenan el desempeño económico del capitalismo mexicano.

La distribución del poder en esta legislatura muestra que, en su caso, fue el PRI el obstáculo para aprobar un porcentaje más elevado de las iniciativas del Ejecutivo, o un porcentaje más elevado de las reformas constitucionales, pues es este partido el que juega el rol de *partido veto*. Por otro lado, la pérdida de fuerza de negociación del PAN, en esta segunda legislatura del sexenio de Vicente Fox, es el resultado directo de la caída en la preferencia electoral de este partido, muy

probablemente como producto de un desencanto con la gestión presidencial.

Veamos ahora el peso de las iniciativas enviadas por Vicente Fox durante el periodo 2003-2006. El Ejecutivo envió 77 iniciativas y le aprobaron 59, de ellas 18 fueron ponderadas como de alta importancia, 19 de mediana importancia y 22 de baja importancia. Los temas de estas reformas aprobadas fueron dos reformas constitucionales al artículo 73 y al 12 y al 22 en relación con derechos humanos, los presupuestos de egresos, y la ley federal de derechos humanos, y la ley del fondo nacional para el consumo de los trabajadores.

Dos aspectos son resaltables, primero todos los temas son relevantes y segundo se incremento la importancia de las reformas aprobadas, es decir casi se duplicaron las de gran importancia y disminuyeron sensiblemente las de poca importancia, a pesar de que el PRI se constituyó en esta legislatura como partido veto.

### **La Elección presidencial 2006 y las legislaturas federales**

En las elecciones federales de 2006 se eligió presidente de la República y se renovó la Cámara de Diputados. Por segunda ocasión, el PAN ganó la elección presidencial y Felipe Calderón Hinojosa fue electo para el periodo 2006-2012. En esta ocasión, sin embargo, el PAN y la alianza PRD/PT/Convergencia obtuvieron votaciones muy cercanas y el PRI se colocó como tercera fuerza electoral. El PAN obtuvo 35.89%, la coalición PRD/PT/Convergencia 35.31% y el PRI/PVEM 22.26%. El resultado expresa, aun más claramente que en la elección anterior, un modelo de tres grandes partidos o coaliciones.

Los resultados de la votación para la integración de la legislatura fueron aún más cerrados: el PAN, 33.39% es decir, dos puntos menos que en la elección presidencial; el PRD/PT/Convergencia obtuvo 28.99%, es decir 6 puntos menos; y la alianza PRI/PVEM obtuvo 28.21%, seis puntos más. Estos resultados, producto del voto diferenciado de los ciudadanos, expresan, más claramente, un sistema de tres partidos y afectan de manera significativa el poder de negociación de los partidos al interior de la legislatura, sobre todo en el caso de la alianza PRD/PT/Convergencia.

Sin embargo, en esta ocasión la resultante fue un gobierno unificado, pues el PAN ganó la presidencia de la República y también la mayor cantidad de curules en la legislatura. Aunque, evidentemente, no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de diputados, sí se convirtió en el partido con mayor porcentaje de votos. Como en la legislatura anterior,

el PAN tendría dificultades para lograr la aprobación de las iniciativas del presidente.

### **Cuadro No 5**

#### **Resultados Electorales y Poder de negociación en la Legislatura**

Legislatura 2006- 2009				
	No. Curules	% curules	% votos	% poder negociación
PRI/PVEM	123	24.6	28.21	33%
PAN	206	41.2	33.39	33%
PRD/PT/Convergencia	156	31.2	28.99	33%
Nueva Alianza	9	1.8	4.54	
Alternativa	5	1	2.05	
Independientes	1	0.2		

Fuente: Elaboración propia con base en IFE y Cámara de Diputados

Como se puede observar en el Cuadro No 5, el sistema de reparto de curules sigue siendo el mismo y genera el mismo tipo de distorsión, es decir incrementa el peso legislativo de los dos partidos más votados, es decir, en este caso, el PAN y la coalición PRD/PT/Convergencia, y le resta peso a los partidos más pequeños, que en este caso son la alianza PRI/PVEM, Nueva Alianza y Alternativa Socialista. La desproporcionalidad del sistema es un poco mayor que en las dos legislaturas anteriores pues ahora el resultado es de 92/100. Este crecimiento está asociado a la cercanía en los resultados de los dos primeros lugares, lo que los hace depositarios de un sobre peso mayor.

En este escenario, la correlación de fuerzas entre los partidos permite calcular tres fórmulas ganadoras para las reformas legislativas, que sólo requieren 50% más uno de los votos. La primera, PAN 206 + PRI 123 = 329 escaños; la segunda, PAN 206 + PRD 156 = 362; y la tercera, PRD 156 + PRI/PVEM 123= 279. Las tres fuerzas políticas aparecen en 2 fórmulas ganadoras, por lo que nuevamente las tres comparten igualdad de poder de negociación.

Desde esta perspectiva, el PAN tendría dificultades para lograr la aprobación de sus iniciativas, pero, nuevamente, lo podría lograr si el PRI estuviera dispuesto a cooperar con él. Es decir, una vez más, la dificultad sería igual que en un escenario de dos partidos y, por lo tanto, la disminución de la pluralidad no tendría efecto sobre esta dificultad.

En el escenario de mayoría calificada, es decir la requerida para la aprobación de reformas constitucionales, sólo existen dos fórmulas ganadoras y en los dos casos el PAN tendría que estar presente, por lo que en este escenario el PAN se convirtió en *partido veto*. Es decir, no se podría aprobar ninguna reforma constitucional sin el PAN.

En este caso, el voto diferencia de la alianza de izquierda, que obtuvo 6 puntos porcentuales menos que en la elección presidencial, perjudico a esta alianza y permitió que el PAN tuviera un gobierno unificado y al mismo tiempo jugara el papel de veto, sobre todo en el caso de las reformas constitucionales.

Lo anterior resulta relevante pues la alianza de izquierda obtuvo prácticamente la misma votación que el PAN en la elección presidencial, la diferencia fue de medio punto porcentual, pero el voto dividido imposibilitó al PRD para tener un papel más activo en la legislatura y facilitó al Pan su papel como partido gobernante.

**Cuadro No 6**  
**Eficiencia Legislativa**  
**Legislatura 2006-2009**

	Total de iniciativas presentadas	Total de iniciativas presentadas por el ejecutivo	Total de reformas constitucionales
	2853	67	643
Aprobadas	546	53	214
% aprobadas	19.10%	79.10%	33.28%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Cámara de Diputados.

Como se observa en el Cuadro No 6, la eficiencia legislativa general se incrementó ligeramente. Durante este periodo se presentaron 2 853 iniciativas, de las cuales fueron aprobadas 546 lo que representa 19.10%, es decir un resultado muy similar al de la legislatura anterior.

En el caso de las iniciativas del presidente, la eficiencia se incrementó hasta alcanzar 79.10%.

Las iniciativas enviadas por el Ejecutivo durante el periodo 2006-2009 fueron en total 67, de las cuales se aprobaron 53, lo cual representa 79.10 % de eficiencia legislativa. La eficiencia de las iniciativas de Felipe Calderón aumentó dos puntos porcentuales, respecto del periodo anterior, que fue de 77%. Ahora bien, si consideramos que en la legislatura anterior el PAN no era el partido mayoritario y consiguió 77% de aprobación, mientras que durante 2006-2009 fue el partido con más escaños y sólo aumentó en 2 puntos su eficiencia, su mayoría no significó una diferencia significativa.

En sentido inverso a lo ocurrido en los otros dos indicadores, la eficiencia en el caso de reformas constitucionales disminuyó cinco puntos porcentuales, sobre un universo muy similar, lo que claramente expresa un grado mayor de dificultad para encontrar apoyo entre las otras dos fuerzas políticas. El carácter de las reformas pudiera ser la razón, pero lo cierto es que el esquema de tres partidos no fue el impedimento, pues pudo haber logrado el 66% requerido con una alianza solo con el PRI.

Analizando la relevancia de las iniciativas aprobadas del presidente, durante la legislatura 2006-2009, encontramos que 26 fueron de alta importancia, 17 de mediana importancia, y 10 de baja importancia. Los temas de las iniciativas aprobadas de alta importancia contienen además de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos, dos reformas de suma importancia la nueva ley orgánica de PEMEX y la nueva ley de seguridad pública. También en esta ocasión se incrementan sensiblemente las reformas aprobadas de alta importancia y disminuyen las de baja importancia.

Los resultados de las elecciones intermedias en 2009 repitieron el escenario de castigo para el partido del presidente. El PAN sólo consiguió 28% de los votos; el PRI, como el ave fénix, se recuperó y obtuvo el porcentaje más alto de esa elección con 36.76%, y el PRD, al igual que el PAN se desplomó hasta 12.2%. Obtuvieron también votos suficientes para alcanzar diputados de representación proporcional el PVEM, con 6.52% de los votos, el PT con 3.57%, Convergencia con 3.38% y Nueva Alianza con 3.42% de los votos totales.

Como se puede observar en el Cuadro No 7, la distribución de escaños profundizó aún más la derrota de Acción Nacional, pues el PRI, el partido con mayor número de escaños, obtuvo una sobrerrepresentación de más de 8 puntos, el PRD y el PAN, ninguno y el PANAL perdió un poco más de 2 puntos porcentuales. De hecho el índice de proporcionalidad disminuyó pasando a 91/100.

**Cuadro No 7**  
**Resultados Electorales y Poder de negociación en la Legislatura**

Legislatura 2009-2012				
	No. Curules	% curules	% votos	% poder negociación
PRI/PVEM	258	51.6	43.27	100
PAN	143	28.6	28	
PRD/PT/Convergencia	90	18	17.98	
PANAL	9	1.8	3.41	

Fuente: Elaboración propia con base en IFE y Cámara de Diputados.

De nuevo, como en la segunda legislatura del Presidente Vicente Fox, el PRI se convirtió en la primera fuerza electoral en la Cámara de diputados, pero ahora en un escenario más sombrío para el PAN: la alianza PRI/PVEM, que en los hechos funciona, obtuvo 51.6% de los votos en la Cámara de diputados. No solamente el PRI es la primera fuerza electoral sino que, en alianza con el PVEM, logra convertirse en *partido dictador* pues el solo puede aprobar o rechazar cualquier iniciativa que requiera aprobación con mayoría simple.

En el caso de reformas constitucionales, el escenario cambia, pues el PRI sólo se mantiene con veto, ya que existen dos fórmulas ganadoras y en las dos está presente el PRI/PVEM. Una fórmula ganadora es la alianza PRI/PVEM + PAN, y la otra es PRI/PVEM + la alianza PRD/PT/Convergencia. En este escenario de reformas constitucionales, el PRI tiene 50% del poder de negociación y el PAN y el PRD tienen 25% cada uno, pues el PRI aparece en las dos fórmulas ganadoras, y el PAN y el PRD en una cada uno.

A pesar del escenario tan oscuro, por lo menos para el partido del Presidente en turno, la eficiencia de la legislatura no fue del todo mala.

**Cuadro No 8**  
**Eficiencia Legislativa**

Legislatura 2009-2012			
	Total de iniciativas presentadas	Total de iniciativas presentadas por el ejecutivo	Total de reformas constitucionales
	3509	58	631
Aprobadas	430	38	258
% aprobadas	12.20%	65.51%	41.74%

Fuente: Elaboración propia con base en IFE y Cámara de diputados.

Aunque el porcentaje de aprobación del total de iniciativas presentadas bajó sensiblemente, pues pasó de casi veinte por ciento a 12%, también es importante reconocer que subió el total de iniciativas presentadas. Se presenta una caída significativa también en el porcentaje de iniciativas enviadas por el Ejecutivo y aprobadas, pues en esta ocasión sólo alcanzó 65%. Esto se explica porque el partido mayoritario en la Cámara era el PRI y además tenía veto, por lo que pudo jugar un papel de obstáculo a las iniciativas presidenciales.

Sin embargo, es notorio el incremento en el porcentaje de aprobación en el caso de reformas constitucionales. A pesar de lo anterior, de las cuatro Legislaturas del gobierno de la alternancia, el periodo 2009-2012 fue el menos productivo y este escenario confirma nuevamente que un *partido veto* opositor al Presidente dificulta enormemente los acuerdos políticos cuando no existen incentivos suficientes para la cooperación. La tasa de eficiencia bajó de 26%, a 19.5%, a 19.1%, respectivamente, hasta llegar a 12.2%, al final de 2012.

Las iniciativas enviadas por el Ejecutivo durante el periodo 2009-2012 fueron en total 58, de las cuales se aprobaron 38, lo que representa 65.51% de eficiencia legislativa.

La importancia de las iniciativas del ejecutivo también bajó pues en esta legislatura, de las 38 reformas aprobadas, sólo 6 fueron de alta importancia, 14 de mediana y 18 de baja importancia. Aunque habría que destacar que algunos de los temas fueron relevantes, como la reforma constitucional para la reforma política.

El análisis de las cuatro legislaturas de los gobiernos de alternancia nos muestra que, en realidad, no es necesario disminuir la pluralidad de la Cámara de diputados para obtener mejores resultados legislativos. Como vimos en cada caso, las reformas no aprobadas lo fueron porque el PRI y el PAN no pudieron ponerse de acuerdo. Ciertamente, en la última legislatura la eficiencia fue significativamente menor, porque el PRI se colocó como partido veto, y no tenía ningún incentivo para

aprobar las iniciativas de un presidente con muy baja legitimidad y menos aún en un escenario donde se veía la posibilidad de un retorno del PRI a la presidencia en el 2012, como sucedió.

Ciertamente se requiere un nuevo diseño institucional para generar incentivos de cooperación entre el legislativo y el ejecutivo, pero estas reformas no tienen que eliminar la pluralidad, sino más bien fortalecer los incentivos para que las fuerzas políticas coadyuven con el Ejecutivo.

### **Elección presidencial del 2012 y la legislatura 2012-2015**

Los resultados oficiales del 1 de julio de 2012 generaron, nuevamente, un escenario donde el partido del ejecutivo no cuenta con la mayoría simple en la legislatura<sup>8</sup>. Sin embargo, es estricto sentido, no es un gobierno dividido porque la alianza PRI/PVEM es la fracción con mayor número de curules y eso le otorga un papel privilegiado en el reparto de curules y en el poder de negociación al interior del Congreso, como hemos venido analizando.

Los resultados de la elección presidencial le dieron el triunfo a la alianza PRI/PVEM (38.21%) con un margen de victoria considerable sobre la segunda fuerza electoral que, en esta ocasión, volvió a ser la alianza de izquierda integrada por el PRD/PT/MC (antes Convergencia) que obtuvo el 31.59% de los votos, el partido gobernante, o sea el PAN se fue a la tercera fuerza electoral con una votación de 24.41% de los votos y el cuarto candidato obtuvo sólo el 2.29% de los votos totales.

Nuevamente esta elección, como la del 2006, fue muy debatida; nuevamente, la izquierda aparece como derrotada; nuevamente, la legitimidad del nuevo presidente quedó en entredicho por acusaciones de rebasar el tope de gastos de campaña y utilizar recursos de procedencia incierta en el proceso de promoción del voto. Pero con todo lo anterior, las instituciones electorales respaldaron el triunfo de Enrique Peña Nieto.

Como en las legislaturas anteriores, la votación diferenciada entre la elección presidencial y la de diputados, es la que explica el diferente papel jugado por las fuerzas políticas en la legislatura. La proporcionalidad del sistema mantuvo las distorsiones que hemos reconocido en las anteriores legislaturas: el PRI obtiene una sobrerrepresentación de 10 puntos porcentuales, la alianza de izquierda de un punto porcentual, el PAN se mantiene proporcional y el Partido

---

<sup>8</sup> Un primer análisis de la correlación de fuerzas en el Congreso se puede consultar en Farrera (2012).

nueva Alianza perdió dos puntos porcentuales; el índice de proporcionalidad es de 93/100.

Como podemos observar en el Cuadro No 9, el PRI/PVEM no obtiene la mayoría simple, pero está muy cerca de hacerlo, pues obtiene el 48% de las curules. Los 10 diputados del Partido Nueva Alianza, que podría ser un aliado natural, tampoco le sirven para obtener la mayoría simple, de manera que el PRI deberá buscar el apoyo del PAN o del PRD para la aprobación de sus propuestas legislativas.

Las fórmulas ganadoras, para el caso de mayoría simple, son tres: PRI/PVEM + PAN, PRI/PVEM + PRD/PT/MC, PAN + PRD/PT/MV + PANAL. Es decir, el PRI no es partido veto en este tipo de reformas, pues existe la posibilidad de una alianza ganadora entre el PAN, el PANAL y la alianza de izquierda, aunque en términos político ideológicos y políticos es una alianza que se antoja casi imposible. Como en legislaturas anteriores, los tres partidos más grandes tienen el mismo poder de negociación pues los tres aparecen en dos de las tres fórmulas ganadoras.

### **Cuadro No 9** **Resultados Electorales y Poder de negociación en la Legislatura**

<b>Legislatura 2012-2015</b>				
	No. Curules	%curules	%votos	%poder negociación
PRI/PVEM	241	48.2	38.15	33
PAN	111	22.2	25.89	33
PRDPT/MC	135	27	26.95	33
PANAL	10	2	4.08	

Fuente: Elaboración propia con base en IFE y Cámara d Diputados

Para el caso de reformas que requieran la mayoría calificada, el PRI juega el papel de veto, es decir, no hay fórmulas ganadoras donde el PRI no aparezca, pues sólo hay dos fórmulas ganadoras, la integrada por el acuerdo del PRI/PVEM y el PAN, y la formada por el PRI/PVEM y la alianza de izquierda. En este escenario, el PANAL se convierte en partido nulo, pues sus 10 votos no son necesarios para lograr el 66% requerido.

La reciente aprobación en lo general de la nueva ley federal del trabajo, muestra la capacidad del PRI/PVEM para lograr alianzas con el PAN, a pesar de la oposición de la alianza de izquierda. Sin embargo, es previsible que la fuerza electoral del presidente tenga problemas para aprobar sus iniciativas, aunque sus dificultades no serán ni mayores ni menores que las tenidas desde 1997, fecha a partir de la cual el presidente en turno no ha contado con la mayoría simple en ninguna legislatura.

El escenario de tres fuerza políticas en la legislatura se ha consolidado en los últimos doce años, y, sin disminuir la pluralidad, el PRI y el PAN, sobre todo, han logrado acuerdos. Ciertamente, esto ha significado un permanente exclusión de las posturas de izquierda en las iniciativas, a pesar de la fuerza electoral de esta coalición.

Lo anterior se debe fundamentalmente a dos hechos: por un lado, el sistema de reparto de curules que premia a los partidos con más votos; y por otro, el comportamiento del voto diferenciado manifestado, sobre todo, en el caso de los electores de izquierda. Como se ha visto a lo largo del texto, los electores priistas tienden a ser más duros, y los votos diferenciados alcanzan cifras muy pequeñas. En el caso del PAN, el voto diferenciado es importante pero casi siempre, salvo la elección del 2012, ha sido para favorecerlo. , el voto diferenciado en el elector de izquierda es muy alto y este comportamiento ha permitido que las posturas de izquierda no puedan bloquear iniciativas del partido gobernante, ya sea del PAN o, ahora, del PRI.

Un hecho que debe destacarse es la racionalidad de los votantes, quienes han distribuido su voto en diferentes partidos en las últimas elecciones. El esquema del sistema de partidos, desde el año 2000 hasta 2012, ha consolidado la existencia de tres partidos fuertes, los cuales aglutinan la mayoría de los votos y escaños: 418 de 500 en la presente legislatura. En gobiernos divididos, no se requiere exclusivamente de un sistema de mayoría, sino de un sistema que permita regular el conflicto institucional. (Dahl, 1991: 92).

## Conclusiones

El trabajo presentado ha mostrado el comportamiento del sistema electoral mexicano, el comportamiento de las cuatro legislaturas de alternancia y ha mostrado que no es necesario reducir la pluralidad, pues como hemos señalado, la baja o mediana eficiencia legislativa ha sido básicamente producto de la imposibilidad de llegar a acuerdos entre el PRI y el PAN. Cuando los acuerdos entre estos dos partidos se han alcanzado, las iniciativas han sido aprobadas, independientemente de los partidos aglutinados en la alianza de izquierda.

La disminución de la pluralidad, como desean algunos, tiene más inconvenientes que ventajas, pues coloca fuera del sistema electoral a grupos, partidos y movimientos que en este momento se articulan como fuerzas sistémicas. Convertir a estos grupos en anti sistémicos, hace regresar al sistema político a antes de 1977, con todos los inconvenientes que esto podría generar, para el sistema político y para

el país en su conjunto. Y ello ni siquiera significaría mayor gobernabilidad.

Sería necesario, quizá una reforma institucional que genere condiciones de inclusión y de negociación entre las partes en conflicto. No es posible pensar que la democracia es volver a un presidente con veto, como el único camino para avanzar. Eso es lo mismo que pensar que la democracia no es un sistema capaz de dirimir las diferencias.

## **Bibliografía**

Amer, Rafael, Carreras, Francesc y Magaña, Antonio (2003), "Juegos simples e índices de poder de Shapley-Shubik", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Núm. 121, julio-septiembre.

Amparo Casar, María (2008), "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", *Política y Gobierno*, CIDE, Volumen XV, Número 2, II Semestre de 2008, México.

Cárdenas, Jaime (2012), "El gatopardismo de las 185 reformas constitucionales", *La cascara de la historia*, Emeequis, México.

Córdova Vianello, Lorenzo (2007), "Régimen político, gobernabilidad democrática y cambio constitucional", *El Cotidiano*, julio-agosto, Revista 144, UAM, México.

Daalder, Hans, 2002, ¿Partidos negados, obviados o redundantes?: una crítica, en *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Montero, José Ramón y Ghunter, Richard (eds), Trotta, Madrid.

Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza, Madrid.

Escamilla Cadena, Alberto, (2009) "Las transformaciones del presidencialismo en el marco de la reforma del Estado en México", *POLIS 2009*, UAM, vol. 5, núm. 2, México.

Espinoza Toledo, Ricardo y Weldon, Jeffrey (2007), *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Porrúa, México, 2007.

Gonzalo Farrera, Bravo (2012), *Partidos políticos y sucesión presidencial en México 2012*, Porrúa, México.

Lijphart, Arendt (2000), *Modelos de democracia*, Ariel, Barcelona.

López Lara, Álvaro (2009), "Entre la parálisis y el consenso. Los partidos y la formación de la agenda legislativa", en Gimete Welsh, Adrián, *Rumbo a los Pinos en el 2006*, Porrúa/UAM, México, 2009.

Manheim, Jarold B., (1983), *La política por dentro. Manual de actitudes y comportamiento político*, Gernika, México.

Meyenberg Leycegy, Yolanda (2001), *Dos de julio reflexiones posteriores*, UAM/Flacso, México.

Meyenberg Leycegui, Yolanda, (2003) "Las elecciones del 2 de julio del 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de

Diputados”, en Bejar Algazi, Luisa y Mirón Lince, Rosa María, *El Congreso mexicano después de la alternancia*, AMEP, México.

Mora Heredia, Juan y Rodríguez Guillén, Raúl (2009), “[Elecciones 2009: entre el voto duro y el voto nulo](#)”, *El Cotidiano*, UAM, Revista 158, Noviembre-Diciembre, México.

Nacif, Benito (2006), “¿Qué hay de malo con la parálisis?”, *CIDE*, núm. 183, marzo, México.

Negretto, Gabriel L. (2006), “La reforma constitucional en México apuntes para un debate futuro”, *Política y Gobierno*, CIDE, Vol. XIII, Número 2, II Semestre 2006, México.

Revels Vázquez, Francisco (2004), “La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: líderes, parlamentarios y gobernantes”, en Mirón Lince, Rosa María, *Partidos políticos: nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*, AMEP/UNAM, México, 2004

Rodríguez Montaña, Luis Carlos y Pineda Pablos, Nicolás (2008), “Proceso legislativo y deliberación. Una mirada a las legislaturas locales”, en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Cámara de Diputados, vol. 1, núm. 2, diciembre 2008, México.

Saiegh, Sebastian M. (2010), “¿jugadores activos o apéndices del ejecutivo? una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”, *Política y Gobierno*, CIDE, volumen XVII, Número 1, 1 semestre de 2010, México.

Sartori, Giovanni (1976), *Partidos y Sistemas de partidos*, Alianza, Madrid.

Shapley, L. S. y M. Shubik (1954), “A method for evaluating the distribution of power in a committee system”, *American Political Science Review*, 48.

Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (2005), *Las formulas de la política*, Taurus, México.

Touraine, Alan (2000), *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*, FCE, México, 2000.

Trejo, Antonio (2003), “Diputados de escasa calidad”, *Reforma*, Enfoque, 24 agosto 2003

Ugalde, Luis Carlos (2012), “Reporte Legislativo núm. 3: La Legislatura (2009-2012)”, *Integralia*, México.

José Córdoba, “Contra el proporcionalismo”, *Reforma*, 11 de abril de 2010.

<http://www.reforma.com/editoriales/nacional/549/1097429/default.shtm>

Arnaldo Córdoba, “Proporcionalidad, gobernabilidad y mayorías”, *La Jornada*, 25 de abril 2010  
<http://www.jornada.unam.mx/2010/04/25/opinion/016a1pol>