

GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO: ENTRE LA PLURALIDAD Y LA EFICACIA (*)

Por CARLOS ENRIQUE CASILLAS

SUMARIO

LA EXTINCIÓN DE LAS MAYORÍAS.—LA ARQUITECTURA DEL PRESIDENCIALISMO Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.—ORIGEN PARTIDISTA E INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.—EFICACIA, CONFLICTO Y ESTABILIDAD POLÍTICA.—DINÁMICA Y PERSPECTIVAS.

Las elecciones federales del 2 de julio de 2000 cerraron el ciclo del cambio político en México. El largo proceso de transición a la democracia concluyó así con la alternancia del partido que mantuvo el poder por más de siete décadas. Luego de la batalla electoral, los retos que habrá de enfrentar el nuevo gobierno se adivinan ya en todas las áreas del quehacer público, particularmente en lo que será la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Instalados en la lógica democrática, los mexicanos viviremos por segunda ocasión consecutiva el accionar de un presidente sin el apoyo de un partido político mayoritario en el Congreso.

El cambio político en México ha supuesto la reconfiguración de las instituciones políticas, transformaciones tenues o aceleradas se han experimentado en prácticamente todas las esferas del poder público, desde la conformación de un sistema electoral plural, competitivo y con certidumbre legal, pasando por el surgimiento de nuevos actores en la toma de decisiones, hasta el desdibujamiento de añejas estructuras de control político. En este devenir hacia la democracia, México ha sido testigo de la erosión paulatina de las instituciones clave que le dieron rostro al antiguo régimen: un presidencialismo omnipresente que sofocó los intentos por alcanzar un equilibrio entre poderes, porque funcionó apoyado en un sistema de partidos que otorgó a uno solo, el predominio en las arenas electoral y legislativa.

(*) Una versión anterior de este artículo mereció el primer lugar de un evento de ensayo organizado por el Instituto Federal Electoral de México. Quiero agradecer a Alejandro Mújica sus valiosas observaciones durante la elaboración del texto.

Por diversas razones, el esquema de control político permitió siempre a los presidentes emanados del Partido Revolucionario Institucional operar sus gobiernos desde la certidumbre de una mayoría parlamentaria. El diseño excepcional de nuestro presidencialismo y la presencia permanente de un Congreso en los hechos unipartidista, así como la disposición que el Ejecutivo tuvo de utilizar amplias prerrogativas constitucionales y poderes *de facto*, contribuyeron a tener un Poder Legislativo debilitado y ausente del debate nacional, con escasas posibilidades de actuar de manera autónoma y de contrarrestar decisiones del Ejecutivo, eventualmente perniciosas para el sano desenvolvimiento de las instituciones mexicanas.

Hoy, esos viejos modelos de convivencia se han agotado y su lugar lo ocupan la diversidad política, el contrapeso de la representación ciudadana y una cada vez más presente acción de control del Poder Legislativo. Con todo, los dilemas que la pluralidad democrática ha abierto contienen altas dosis de incertidumbre, que hacen pensar, en ocasiones, que el horizonte de la relación entre poderes es un espacio más de confrontación que de colaboración. Este trabajo pretende responder algunas de esas interrogantes.

LA EXTINCIÓN DE LAS MAYORÍAS

Al iniciar el siglo XXI la democracia se ha erigido con el triunfo sobre los órdenes políticos que han conocido las sociedades. Más de 120 naciones en todo el orbe, México entre ellas, viven en este momento bajo alguna forma de régimen democrático. Pero aún con diferencias, de intensidad y profundidad, la democracia contemporánea enfrenta desafíos que tiene que ver con su propia dinámica: la configuración de los gobiernos, el sentido de la representación política, la formación de mayorías, el papel de la oposición, así como la pluralidad y la eficacia de la división de poderes, son algunos de estos retos que pueden ser vistos como síntomas de un estado de salud vital y activo de la propia democracia, pero que también pueden ser entendidos como riesgos permanentes para su estabilidad.

Particularmente en aquellos países de reciente democratización, como es el caso mexicano y de otros en América Latina, aquellos desafíos parecieran de pronto obstáculos crecientes en el complejo y a veces accidentado proceso de consolidación democrática. Pero vistos más de cerca, se aprecia en realidad que esos dilemas son intrínsecos a la configuración y dinámica de la democracia representativa, los cuales han estado presentes desde su origen y, que en todo caso, su conflictividad forma parte de la agenda pendiente de cambios institucionales en estas naciones.

La división de poderes nació de la clásica propuesta de Montesquieu, quien llamó obra maestra de la legislación a «un gobierno moderado donde las fuerzas políticas adquirieran un orden, donde tuvieran un contrapeso y un lastre que las equilibrara, que las pusiera en estado de resistir unas a otras» (1). El realismo político tradujo

(1) MONTESQUIEU: *Del Espíritu de las Leyes*. Libro V, Capítulo XIV, Porrúa, México ([1748] 1990), 44.

la tesis del filósofo francés en *El Federalista*, donde Madison, Hamilton y Jay, padres fundadores del constitucionalismo norteamericano, discutieron las bondades y peligros del gobierno representativo. Para ellos, la división de poderes era la condición necesaria para el funcionamiento de una democracia; dividir el poder era entonces imperativo legal para evitar que las facciones (porque ciertamente los partidos políticos no figuraban aún como los actores principales de la democracia) monopolizaran el poder. Los *federalistas* pensaron que tiranía de uno o de muchos, tiranía de notables o de electos, sería la misma cosa sin un mecanismo para separar las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial. El éxito de la fórmula estaría justamente asegurado en un atinado diseño de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político (2).

No es extraño encontrar entonces que ahí donde ha florecido la democracia en sistemas presidenciales, la división de poderes es adjetivo de un gobierno vigoroso y estable. Con todo, no escapa el hecho de que la democracia representativa requiere de una difícil fórmula de equilibrio entre mayoría y minorías; el funcionamiento del orden democrático se observa así complejo y contradictorio. Complejo porque su primera misión es la de construir una mayoría en una sociedad heterogénea y diversa, para que gobiernen *los más*; y contradictorio porque la misma idea democrática supone el respeto de las minorías, el derecho a existir y disentir de *los menos*.

De esta manera, la lógica democrática camina en sentido directo de la construcción de mayorías (al menos de mayorías parlamentarias), a fin de que gobiernen quienes tuvieron más votos; mientras que el pluralismo, la tesis fundacional del derecho de las minorías, avanza en sentido inverso, es decir, que se gobierne también escuchando y atendiendo a quienes tuvieron menos sufragios. El consenso pareciera entonces erigirse como la fórmula política para el funcionamiento de todo orden democrático, pero huelga decir que esto es sólo un estado de cosas deseable, un puerto seguro a donde se quisiera llegar, pero no es una regla de decisión sustitutiva del principio mayoritario. En otras palabras, la democracia requiere para operar de la construcción de una mayoría (3).

El desarrollo y extensión de los regímenes democráticos ha vuelto aún más complejo su funcionamiento, primero con el nacimiento de los partidos políticos modernos en las primeras décadas del siglo XIX y después con la aparición de la representación proporcional en la década de 1860: la dicotomía mayoría-minoría se ha profundizado. Lo mismo en la formación de los gobiernos, que en el sentido de la representación política; lo mismo en la interpretación del mandato ciudadano, que en el sistema de control entre poderes y particularmente en la relación Ejecutivo-Le-

(2) JAMES MADISON, ALEXANDER HAMILTON y JOHN JAY: *El Federalista*. FCE, México ([1788] 1998), 212.

(3) SARTORI ha distinguido entre el *principio de mayoría* y la *regla de mayoría*. Así, mientras el primero tiene lugar en la arena electoral, la segunda es un mecanismo para operar los consensos y para hacer procedimentalmente posible la toma de decisiones. SARTORI, GIOVANNI: *Teoría de la Democracia. El Debate Contemporáneo*, t. 1, Alianza Editorial, México, 1989, 167-75.

gislativo, el dilema mayoría-minoría ha venido a trastocar la dinámica de las instituciones democráticas poniendo a debate su propia estructura funcional.

Por otra parte, las virtudes del orden democrático no se reducen a que los ciudadanos elijan a sus representantes y a través ellos participen en el diseño de las leyes, en la toma de decisiones y en la hechura de las políticas públicas; sino también, y principalmente, en la posibilidad de ejercer control sobre la actuación de quienes gobiernan. Pero la tarea de vigilar a los gobernantes, que comúnmente desarrollan las propias dependencias gubernamentales o en muchos casos oficinas de control del Poder Legislativo, sencillamente no podría existir sin la presencia de un agente cuya misión es justamente moderar los excesos del gobierno y criticar aquellas acciones que puedan operar en contra de los electores: la oposición (4).

Tan necesaria como la mayoría, la oposición juega en todos los regímenes democráticos un papel vital para la estabilidad del gobierno. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la oposición no es accesorio sino complemento insustituible del orden democrático y no es exagerado decir con Pasquino que la calidad de una democracia se mide, en mucho, por la capacidad de su oposición (5). La oposición en las democracias contemporáneas cumple también, entre otras funciones, la de oxigenar el debate público y constituirse en una alternativa sólida para disputar el poder. Su tarea es no dejar el campo libre al Gobierno, sino estimular la buena conducción de los asuntos públicos; parte de su trabajo implica entonces evitar que los errores le salgan gratis a un gobierno que eventualmente puede volverse ineficaz o corrupto. De ahí que la democracia representativa tienda a operar mejor donde se constituye una mayoría estable y una oposición responsable; de ahí también que la ausencia de una mayoría firme y la formación de una oposición polarizada o irresponsable, se asocie con el deterioro en la calidad de la democracia. Más complejo aún aparece el caso donde la batalla parlamentaria, de suyo conflictiva, se ve aderezada por una mayoría ausente o por una oposición repentinamente convertida en mayoría.

En los regímenes democráticos, ya sean parlamentarios o presidenciales, la diversidad política, la pluralidad social y la extensión del sufragio, así como la introducción de variantes en la manera de transformar los votos en escaños de representación, han traído consigo un fenómeno asociado: la generación de gobiernos en minoría parlamentaria que para ambas fórmulas de gobierno han supuesto retos extraordinarios. Así, se calcula que entre 1945 y 1987, únicamente una tercera parte de los gobiernos generados en los sistemas parlamentarios europeos, se habían constituido y funcionado con el apoyo de un solo partido político, mientras que el resto ha requerido de una coalición de varios partidos políticos (6). En el caso de los siste-

(4) ADAM PRZEWORSKI: «Democracia y Representación», *Metapolítica*, vol. 3, núm. 10, México, 1999, 227-57.

(5) GIANFRANCO PASQUINO: *La Oposición (en las democracias contemporáneas)*, Eudeba, Buenos Aires, 1997.

(6) Se dice además que alrededor de 36 por 100 de los gobiernos parlamentarios han funcionado bajo formas minoritarias; esto es, que alguno o algunos de los partidos políticos que apoya la colación de

mas presidenciales la realidad es semejante: un dato revelador indica que únicamente 48 por 100 de los gobiernos han funcionado con una mayoría parlamentaria por parte del presidente (7).

Con todo, las diferencias entre parlamentarismo y presidencialismo para la formación de los gobiernos son notables. En sistemas parlamentarios, por ejemplo, existe una alienación casi automática en el poder, porque el partido o la coalición parlamentaria mayoritaria es justamente la que hace gobierno. En tanto en la democracia presidencial, como señalamos, opera la separación entre las ramas que integran al gobierno y no necesariamente existe una identidad entre el Legislativo y el Ejecutivo.

LA ARQUITECTURA DEL PRESIDENCIALISMO Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Cuando los *federalistas* pensaron el sistema presidencial norteamericano, lo hicieron persuadidos de que la relación Ejecutivo-Legislativo era el centro de gravedad para la salud y la estabilidad política de un régimen democrático. Dividir el poder era una vacuna contra las tentaciones autoritarias, contra los excesos personalistas o de grupo y contra una eventual complicidad tiránica entre quienes hacen las leyes y quienes las ejecutan. Por desgracia, ninguno de ellos vivió lo suficiente para observar el auge de los partidos políticos modernos y para comprender la importancia para un presidente de contar con el apoyo que una mayoría parlamentaria le otorga, a fin de llevar adelante las tareas de su gobierno. Es por ello que en el presidencialismo, la formación de mayorías parlamentarias ha sido un fenómeno necesariamente asociado, entre otras variables, al desarrollo de los sistemas de partidos.

De esta manera, la formación de mayorías parlamentarias en la democracia presidencial es un factor importante para explicar su funcionamiento y desempeño, así como uno de los indicadores para comprender su estabilidad. Del conjunto de rasgos característicos de todo sistema presidencial, cuatro de ellos se encuentran directamente vinculados con el problema de la integración de mayorías parlamentarias: 1) el Ejecutivo y el Legislativo son elegidos de manera directa e independiente; 2) existen períodos fijos para la duración de sus cargos tanto en el caso del presidente, como de los legisladores; 3) el presidente no tiene facultades para disolver el Congreso; y por último 4) el Ejecutivo tiene poder de veto sobre la legislación y ese veto sólo puede ser superado por una mayoría extraordinaria (8).

gobierno no forma parte del gabinete. KAARE STROM: *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, New York, 1990, 60-61.

(7) ALFRED STEPAN y CINDY SKACH: «Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada», en JUAN LINZ y ARTURO VALENZUELA (comps.): *La Crisis del Presidencialismo*, t. 1, Alianza Editorial, Madrid ([1994] 1997), 201. Se consideran todas las democracias presidenciales entre 1973 y 1987, con excepción de los países miembros de la OCDE.

(8) Otros rasgos comunes son: un Ejecutivo unipersonal, el Ejecutivo es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el presidente sólo puede servir cuando más dos períodos, el presidente puede nombrar y remo-

El primero de ellos, según Juan Linz, produce una peligrosa *doble legitimidad democrática*, tanto del presidente, como en los miembros del Congreso, debido a que ambos provienen de una votación donde los ciudadanos directamente los han elegido. El segundo, consiste en que, debido a la elección separada, ambos poderes se constituyen de manera independiente, y la temporalidad en el cargo es *rigida*, puesto que no depende de la voluntad del otro Poder como en el parlamentarismo (9). Los dos restantes, son por así decirlo, el corazón de la separación de poderes en el presidencialismo, pero aluden también al margen de maniobra política de ambas ramas del gobierno y a las eventuales esferas de conflicto.

Cada una de estas cuatro características del presidencialismo se ve cruzada por el problema de la formación de mayorías. Así, el asunto de la doble legitimidad democrática del presidente y el Congreso, se constituye en factor de inestabilidad, en la medida que el Ejecutivo no cuenta con una sólida mayoría parlamentaria que le ayude a gobernar. En segundo lugar, la rigidez del período de gobierno se vuelve relevante conforme una oposición mayoritaria busca mecanismos legales para la remoción del Ejecutivo. La tercer característica, presidentes sin poderes para disolver el Gobierno, es el sustento de la división de poderes; pero como sabemos, ello no ha impedido que en la práctica ejecutivos que no contaban con una mayoría para gobernar, buscaran mecanismos extralegales y aún autoritarios para clausurar el Congreso y llamar a nuevas elecciones, con la esperanza de hacerse de la mayoría que les faltaba. El último factor, el poder de veto, es siempre polémico, porque se conforma en circunstancias donde el apoyo parlamentario del presidente ha sido superado y se recurre a este dispositivo jurídico, como medida extrema, para frenar una legislación que una mayoría ha decidido.

Como observamos, detrás de cada una de las bases del presidencialismo descansa el problema de la formación de una mayoría; por ello, los críticos de la democracia presidencial han dirigido sus baterías a la dependencia del Ejecutivo de una mayoría parlamentaria para funcionar de manera estable y permanente. Conviene revisar qué ocurre cuando los presidentes enfrentan un Congreso opositor o cuando sencillamente ningún partido político cuenta con la mayor parte de los escaños.

Por definición, los gobiernos donde el partido político que ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, son el mismo, se han denominado gobiernos unificados. En contrapartida, cuando dos partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de *gobiernos divididos*. Los gobiernos divididos pueden tener además distintas configuraciones, puesto que el presidencialismo puede ser bicameral o unicameral y, en consecuencia, el

ver libremente a los miembros de su gabinete y, por último, el Ejecutivo no puede ser simultáneamente miembro de la legislatura. AREND LIJPHART: «Presidencialismo y Democracia Mayoritaria: observaciones teóricas», en LINZ y VALENZUELA, 1997, 160-161.

(9) JUAN LINZ: «Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Que diferencia implica?», en LINZ y VALENZUELA, 1997, 32.

control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial (10).

Los gobiernos divididos tienen así un primer componente partidista y en consecuencia un origen electoral común; de ahí se deriva que dependiendo del sistema de partidos y del sistema electoral, pueden existir múltiples combinaciones de gobiernos no unificados. El modelo más simple de gobierno dividido se da en presidencialismos con sistemas de partido bipartidistas, donde el presidente pertenece a una fuerza política y el Congreso es controlado por otra, como claramente sucede en los Estados Unidos.

Sin embargo, existen democracias presidenciales que presentan un sistema de partidos multipartidista, donde el número de opciones políticas es superior a dos. En América Latina, por ejemplo, debido a razones culturales, históricas y sociológicas, el pluripartidismo y la representación proporcional han sido la respuesta a una sociedad asimétrica, fragmentada y diversa. En estos casos, las situaciones no unificadas pueden presentarse por la ausencia de una mayoría parlamentaria. A este tipo de formaciones, consideradas como una clase de gobierno dividido, se les denomina de *no mayoría*; justamente porque su característica es un partido en el Ejecutivo que no ostenta la mayoría en el Congreso y, al mismo tiempo, un Legislativo donde ningún partido político cuenta con los escaños para constituirse en grupo parlamentario mayoritario (11).

Como el sistema presidencial más antiguo y estable del mundo, el estadounidense se ha visto florecer como ninguno los gobiernos divididos: entre 1832 y 1998 se han sucedido 49 gobiernos unificados y 35 divididos. Es decir, más del 40 por 100 de las elecciones han tenido como resultado que los norteamericanos vivieran bajo condiciones no unificadas. A pesar de ello, la literatura especializada sobre los gobiernos divididos es muy reciente; en parte, porque se pensó que este tipo de formaciones políticas no tenían un impacto significativo sobre el desempeño de la democracia y también, porque sólo a partir de los años cincuenta los congresos opositores al presidente se convirtieron en un fenómeno recurrente en Norteamérica (12). En América Latina, por su parte, se revela una mayor tendencia hacia la división; un estudio reciente señala que más de 64 por 100 de los gobiernos han funcionado sin contar con una mayoría legislativa en ambas cámaras y sólo 35 por 100 de las veces han operado de manera unificada (13).

(10) MORRIS FIORINA: *Divided Government*, Allyn & Bacon, Boston ([1992] 1996), 112.

(11) MATTHEW SOBERG SHUGART: «The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government», *American Political Science Review*, 89, junio 1995, 327.

(12) Desde 1952, se han sucedido 17 gobiernos divididos, en contrapartida sólo en 7 ocasiones el gobierno ha estado unificado. Fiorina, *idem*.

(13) SCOTT MAINWARING y SOBERG SHUGART: *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997. El estudio, que cubre distintos periodos de gobierno entre los años treinta y noventa, considera también los casos de Costa Rica, Honduras, Ecuador, El Salvador, Perú y Bolivia, que han funcionado con un Poder Legislativo Unicameral.

Ciertamente, las dificultades de la democracia presidencial en Latinoamérica han sido distintas a las que eventualmente han enfrentado los Estados Unidos. Así por ejemplo, mientras en la Unión Americana, desde sus orígenes, la división de poderes obedeció al criterio de los pesos y contrapesos, en América Latina el criterio para dividir el poder se redujo a una lógica de límites funcionales. La consecuencia en el caso norteamericano fue una estructura institucional que inhibía la posibilidad de que un poder invadiera la esfera de otro, mientras que en Latinoamérica la resultante fue una continua tentación para el Ejecutivo y el Legislativo de avasallar al otro poder (14).

ORIGEN PARTIDISTA E INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

En la literatura politológica, el debate sobre los gobiernos divididos ha tenido dos grandes áreas de discusión; la primera involucrada con el estudio de las causas de estas formaciones políticas, y la segunda referida a su desempeño e impacto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en la generación de leyes, presupuestos y políticas.

Como se ha señalado, los gobiernos divididos tienen como elementos básicos la dinámica que se entreteje entre el sistema electoral y de partidos, de ahí que las explicaciones sobre tales configuraciones políticas respondan a las características institucionales de ambos. La teoría ha distinguido cinco factores que inciden en la generación de un gobierno dividido: 1) el llamado voto diferenciado (*split ticket*); 2) el peso de las agendas local y nacional; 3) el *ciclo electoral*, que comúnmente se cumple en elecciones intermedias; 4) la existencia de expectativas electorales diferentes en la elección de legisladores y Ejecutivo, y 5) un ejercicio de moderación político-partidista que los votantes hacen mediante el sufragio (15). Revisemos muy brevemente cada uno de estos argumentos.

El voto diferenciado o cruzado, establecido como la primera causa de los gobiernos divididos, es la práctica de los electores mediante la cual deciden votar por un partido en la Presidencia y por otro en el Congreso. La mayor parte de las leyes electorales de sistemas presidenciales permite este comportamiento, porque es común la existencia de boletas electorales distintas para cada elección. Con todo, este argumento sólo es aplicable en el caso de que las elecciones para Ejecutivo y Legislativo sean concurrentes y ciertamente no explica la generación de gobiernos no unificados en elecciones intermedias, cuando los electores únicamente votan para elegir representantes en el Congreso (16).

(14) Para mayor referencia sobre ambas tesis, véase JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA: «Oposición y separación de Poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867-1872», en *Metapolítica*, vol. 2, núm. 5, 1998, 69-92.

(15) FIORINA: 1996, 14-23 y 67-72; MATTHEW SOBERG SHUGART: 1995, 328-29.

(16) Algunos teóricos han desarrollado una amplia explicación sobre la influencia de la legislación

El segundo factor, nos habla sobre la importancia que tienen para los votantes los asuntos de las agendas local y nacional; y contempla también la fuerza electoral de cada legislador en sus respectivos distritos. Se trata de un fenómeno que se presenta en países donde la reelección consecutiva de los legisladores está permitida y responde a las necesidades de los ciudadanos, de una mayor atención a la problemática local o regional. Si los electores se encuentran más preocupados por las cuestiones de su comunidad que por los del país, y además el candidato al Congreso tiene gran influencia sobre sus electores, será probable que la tendencia local domine a la nacional y la contienda se vuelva más personal que partidista (17).

La tercera causa es el llamado *ciclo electoral*, que hace referencia a un proceso de desgaste que experimenta la figura presidencial luego de su arribo al poder. En este caso, se piensa que comúnmente los presidentes llegan al cargo gozando de una amplia popularidad y con un claro mandato de los electores, pero que al transcurrir el gobierno, los ciudadanos experimentan una suerte de desilusión política, porque en su opinión, las acciones y programas del Ejecutivo y su partido no han tenido el impacto que esperaban. Así los electores, en la elección intermedia, le reclaman al mandatario retirándole el apoyo a su partido, buscando con ello moderar ciertas políticas con las que no están satisfechos.

La cuarta causal nos habla de un elector racional que decide administrar el sentido de su voto con relación a las expectativas que tiene sobre los candidatos a la Presidencia y al Congreso. En este caso, los ciudadanos generan una preferencia partidista en función de productos gubernamentales específicos; desean con ello maximizar las promesas de campaña tomando «lo mejor» de cada partido. Es evidente que este argumento complementa el factor del voto diferenciado, porque explica justamente algunas de las razones que tendrían los votantes para dividir el sufragio (18).

Finalmente, tenemos la idea de que los electores generan gobiernos divididos porque desean un nuevo equilibrio en el sistema de partidos. De acuerdo con esta propuesta, a través del voto los ciudadanos buscan balancear y moderar la presencia

electoral y del comportamiento de los electores, como causas fundamentales de los gobiernos divididos. GARY JACOBSON: *The Electoral Origins of Divided Government*, Westview. Boulder CO., 1990. En la misma línea, otros trabajos han discutido la idea del voto diferenciado como causa de Gobiernos Divididos. DANIEL INGBERMAN y JOHN VILLANI: «An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization», *American Journal of Political Science*, 37, may 1993, 429-71.

(17) El problema de los legisladores, sus compromisos con el electorado y la relación con los gobiernos divididos, es discutido a profundidad en MORRIS FIORINA: «Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism», *American Political Science Review*, 88, june 1994, 304-16.

(18) Algunos autores han complementado la tesis del voto diferenciado en el origen electoral de los gobiernos divididos y sostienen que con el tiempo, los electores desarrollan una auténtica preferencia por situaciones de poderes no unificados. En este caso, los ciudadanos están conscientes de los costos y beneficios de dividir el poder y lo seleccionan como una opción preferible. LEE SIGELMAN, PAUL J. WAHLBECK y EMMET H. BUELL: «Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992», *American Journal of Political Science*, 41, july 1997, 879-94.

parlamentaria de los partidos, y con ello pretenden romper un período de dominio partidista.

Podemos observar que, en teoría, todos estos factores son aplicables tanto en sistemas presidenciales bipartidistas, como multipartidistas, porque su razonamiento tiene que ver con los marcos institucionales y con el comportamiento del elector. Importa destacar que estas circunstancias no son ni excluyentes, ni exhaustivas, de manera que no existe una causal única para la generación de gobiernos divididos. Vale la pena preguntarnos en qué medida estos argumentos contribuyen a explicar el fenómeno de los gobiernos de no mayoría, como en el caso de México y el resto de América Latina.

En primer lugar, la posibilidad del voto diferenciado, presente en nuestro país, está contemplada en prácticamente todas las legislaciones electorales de Latinoamérica, debido a que existen boletas electorales distintas para la elección de presidente y Congreso. Pero como apuntamos anteriormente, esto es sólo una condición necesaria para generar gobiernos divididos en las elecciones concurrentes de Ejecutivo y Legislativo, misma que en elecciones intermedias se halla ausente. En segundo término, el factor de las agendas local y nacional puede eventualmente ofrecer alguna luz sobre muchos de los casos en América Latina, donde los legisladores puede reelegirse inmediatamente para continuar en el cargo, y donde es posible que los electores dividan su voto en función de sus intereses locales y regionales o nacionales. Pero en el caso de México, esta variable explicativa resulta insustancial, debido a la cláusula constitucional que no permite a los legisladores reelegirse en forma consecutiva (19).

Por otra parte, el indicador del *ciclo electoral* contribuye a explicar, por ejemplo, el gobierno de sin mayoría que México experimentó luego de las elecciones federales de 1997. Durante la primera parte de la gestión del ex presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el malestar de los ciudadanos fue en crecimiento, fundamentalmente por la crisis económica de 1995, con su estela de desempleo, inflación y caída en los salarios, así como por la serie de medidas que el gobierno adoptó para hacer frente a la contingencia: incrementos del Impuesto al Valor Agregado, a los precios de los combustibles y de los servicios públicos, entre otros. Puede entenderse así, que con su voto los ciudadanos buscaron en 1997 moderar e inclusive modificar la política económica seguida por el gobierno en turno. De la misma manera, la tesis del gobierno dividido como instrumento de los electores para terminar con un largo dominio partidista, es aplicable a los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2000 donde ciertamente el predominio electoral del PRI llegó a su fin.

Se advierte, sin embargo, que tanto en México como en el resto de América Latina, existe otro conjunto de factores en la conformación de gobiernos divididos.

(19) Es pertinente señalar que en la actualidad, de la totalidad de países Latinoamericanos, sólo México, Colombia y Costa Rica impiden la reelección consecutiva de los legisladores y en el caso de Bolivia, la prohibición para reelegirse es absoluta. *Overview of Latin American Electoral Systems*, 2000, página web Georgetown University [<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/systems.html#ecu>].

Vale distinguir que una característica básica de las formaciones de no mayoría es la falta de claridad en el mandato de los ciudadanos (20).

Esta suerte de *mandato diluido* puede tener varias explicaciones. Primeramente, un sistema de partidos con tres o más fuerzas políticas contribuye enormemente a dispersar el voto de los ciudadanos, y con ello la construcción de una mayoría, que en los sistemas bipartidistas usualmente ocurre y se vuelve una tarea más de los partidos y los grupos parlamentarios que de los electores. En segundo lugar, la configuración institucional que abre o cierra el sistema electoral, puede actuar como un inhibidor de las mayorías y como un catalizador para la pluralidad. En especial, la presencia de la representación proporcional, presente en nuestros países y ausente en los Estados Unidos, puede implicar costos muy bajos para el ingreso de partidos al mercado electoral y, al mismo tiempo, incluir restricciones para la construcción de una mayoría (21).

Conviene precisar que en el caso de México las normas electorales contienen una estructura que puede ser entendida también como un detonante de los gobiernos de no mayoría. Por una parte, existe un conjunto de reglas que podemos denominar como «blandas», que permiten el acceso al mercado político a partidos nuevos o con escasa presencia nacional. Estos partidos, que encuentran en la representación proporcional el incentivo para participar en elecciones, al tiempo que fortalecen el pluralismo, fragmentan la representación. Por otro lado, existe un segundo conjunto de reglas relacionadas directamente con la conversión de votos en escaños, que inhiben la formación de mayorías (22). Es claro que ambos criterios operan en favor de la pluralidad, pero en detrimento de la construcción de una mayoría.

En tercer lugar, en sociedades con profundas asimetrías sociales y culturalmente heterogéneas como México, el comportamiento del elector puede diferir del registrado en los Estados Unidos, por varios motivos: a) porque sólo una parte de los electores cuenta con información suficiente de lo que los candidatos proponen en sus campañas, mientras otro sector del electorado vota frecuentemente por cierta identidad con el partido político, ya sea por afinidad ideológica o por experiencias

(20) El mandato puede ser entendido como el compromiso implícito de realizar determinadas propuestas, que los representantes asumen frente a los ciudadanos por haberles favorecido con su voto. La democracia sin embargo, no cuenta con un mecanismo específico para obligar al cumplimiento del mandato, pero en todo caso se asume como una responsabilidad social que se premia o se castiga con la reelección. BERNARD MANIN: *Los Principios del Gobierno Representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, 201-6.

(21) México junto con Ecuador y Guatemala son los únicos países del área que tienen formas electorales de representación mixta, en el resto de Latinoamérica opera la representación proporcional pura. *Overview of Latin American Electoral Systems*, 2000.

(22) En el caso de la Cámara de Diputados, en 1996 se introdujo una norma para evitar la sobrerrepresentación de un partido político, y con ello, la fuerza política que aspire a convertirse en mayoría deberá cubrir al menos 42,2 por 100 de los votos. En el caso del Senado un sistema múltiple de representación, que incluye asientos de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional, actúa también como catalizador del gobierno no unificado.

anteriores (23); *b*) cambios profundos o frecuentes en el sistema de partidos pueden confundir al elector sobre lo que espera de cada fuerza política o candidato; para maximizar, los ciudadanos votan distinto en cada una de sus boletas; *c*) la formación histórica de liderazgos carismáticos puede favorecer, en especial en los sectores menos informados del electorado, un efecto contrario al voto diferenciado y racional, el *voto de arrastre*, que lleva a los ciudadanos a sufragar por la misma opción política en todas las boletas (24); y finalmente *d*) la dinámica del federalismo y la presencia de varios partidos políticos con clientelas electorales consistentes y leales, puede llevar a un reparto regional del poder, que se traduzca en ausencia de una fuerza política mayoritaria en el Congreso Federal (25).

EFICACIA, CONFLICTO Y ESTABILIDAD POLÍTICA

Pero después de todo, ¿qué diferencias existen entre gobiernos unificados y divididos? Justamente, la otra gran vertiente de debate en los Estados Unidos está referida al desempeño de los gobiernos bajo condiciones de división. Los primeros estudios constituyeron una crítica esencialmente ideológica sobre los peligros de los gobiernos divididos. Se dijo entonces que estas formaciones políticas disminuían la eficacia y efectividad del gobierno, afectaban la productividad del trabajo legislativo y podían inclusive conducir a la parálisis, del mismo modo que favorecían a la generación de conflictos entre el presidente y el Legislativo, y finalmente, conducían a un manejo irresponsable del presupuesto público, lo que irremediamente llevaba a un déficit en las finanzas nacionales (26).

El estudio sistemático sobre los gobiernos no unificados en los Estados Unidos hicieron cambiar varias de estas percepciones. David Mayhew mostró, a principios de los noventa, luego de revisar los períodos de gobierno entre 1946 y 1990, que no existía una diferencia significativa entre la productividad legislativa bajo condiciones unificadas o divididas. Su trabajo también arrojó luz en el sentido de que los presidentes que enfrentaban un Congreso opositor, usualmente se las arreglaban para pasar sus proyectos de ley más importantes y en tal sentido, la eficacia del gobierno no se ponía en entredicho.

(23) ADAM PRZEWORSKI, 1999, 227-57, ha sostenido que la representación por mandato ocurre únicamente cuando los electores están bien informados sobre lo que los candidatos proponen.

(24) DIETER NOHLEN: *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1991, 57.

(25) BEATRIZ MAGALONI: *Multiple Party Systems, Coordination Dilemmas and Federalism: México 1987-1998*, Working Paper presentado en la reunión de la American Political Science Association, Washington DC, ago. 31-sept. 1 2000.

(26) LLOYD N. CUTLER: «To Form a Government», *Foreign Affairs*, fall, 1980, 126-43. JAMES L. SUNDSQUIST: «Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States», *Political Science Quarterly*, 103, 1988, 613-35 y LLOYD N. CUTLER: «Some Reflections About Divided Government», *Presidential Studies Quarterly*, 17, 1988, 485-92.

En otros rubros, sin embargo, el debate es aún controversial. Por ejemplo, mientras algunos autores mostraron que bajo gobiernos divididos el número de vetos presidenciales se incrementaba significativamente, en contrapartida de las situaciones unificadas, y de esta manera las relaciones entre el presidente y el Legislativo tendían a ser más difíciles y conflictivas, otros opinaron que en términos de hostilidad entre poderes, el número de investigaciones por parte de comités del Congreso para fiscalizar el ejercicio de los recursos del Ejecutivo, había disminuido desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que en ese sentido, la relación entre ambos poderes tendía a ser más cordial (27).

Un tema más, igualmente polémico, es el asunto del déficit público como consecuencia de un gobierno dividido. Detrás de esta aseveración hay una lógica simple: un Congreso mayoritariamente opositor buscará modificar la política económica del presidente en los rubros de gasto e impuestos, porque son las variables que afectan el bolsillo de clientelas electorales específicas y porque lo que pretende es ganar simpatías de cara a la siguiente elección. En estas condiciones, el Ejecutivo buscará ceder en puntos estratégicos, tratando de salvar su programa y evitando al mismo la parálisis de gobierno, lo que llevaría comúnmente a desequilibrios presupuestales. Aquí la evidencia empírica, en el caso de los Estados Unidos, no es concluyente y sugiere que, mientras a escala nacional no hay elementos para validar aquella premisa, en el ámbito estatal los gobiernos divididos comúnmente tienen efectos negativos sobre el estado de las finanzas públicas (28).

Volviendo a nuestras latitudes, la democracia presidencial en América Latina, como se dijo, ha sido un terreno fértil para el surgimiento de gobiernos divididos. La inestabilidad política que han padecido gran parte de los países del área, ha sido tradicionalmente atribuida a una suerte de disfunción estructural del presidencialismo. En palabras de Lijphart, este desequilibrio tiene a su base no una excesiva concentración de poder como pudiera pensarse, sino la presencia de «*demasiado poco gobierno*», en alusión directa al problema de la formación de mayorías estables y a la ingobernabilidad. En esa misma línea, Linz desarrolló la crítica más elocuente sobre el sistema presidencial en Latinoamérica y en ella ha sostenido que la presencia continua de ejecutivos sin una mayoría parlamentaria fue el detonador de crisis políticas y del derrumbe de la democracia; Chile durante el gobierno de Salvador Allende es siempre el referente común (29).

(27) FIORINA, 1996, 166-67. Adicionalmente, AREND LIJPHART, 1997, 163-64, sostiene que una posible explicación de por qué en los Estados Unidos los presidentes evitan el enfrentamiento con el Congreso, puede deberse a que en esa nación el Ejecutivo puede concentrar sus acciones de gobierno en la política exterior, lo que le permite brillar y dejar el campo libre a los legisladores en los asuntos de política interna.

(28) *Idem.* 169.

(29) LINZ, 1997, y también JUAN LINZ: «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy*, 1, 1990, 51-69.

Sin embargo, el estudio continuo de los gobiernos en América Latina ha cuestionado seriamente algunas de las afirmaciones de Lijphart y Linz. Así por ejemplo, y luego de la revisión sistemática de 9 países latinoamericanos durante el siglo xx, Scott Morgenstern y Pilar Domingo encontraron que no existía evidencia suficiente para sostener que el derrumbe de los regímenes democráticos tuviera como antecedente la presencia de un presidente sin mayoría parlamentaria (30). De 153 elecciones analizadas, 52 por 100 de los gobiernos funcionaron sin mayoría y 48 por 100 bajo condiciones unificadas. Durante los gobiernos unificados se produjeron 12 golpes de Estado, y 17 durante situaciones donde el presidente no tenía una mayoría de su lado. La diferencia significativamente baja, ha hecho pensar que no es posible hacer válida la ecuación gobierno dividido igual a crisis de la democracia. En ese mismo estudio, también se da cuenta de la imposibilidad de asociar los gobiernos en minoría parlamentaria a la parálisis legislativa, debido a que la mayor parte de las veces, la parálisis ha sido la excepción y no la regla de operación en las situaciones no unificadas.

De esta manera, conviene ahora revisar la experiencia mexicana a la luz de todas estas variables y tratar de explicarnos en qué medida la experiencia de un presidente sin mayoría legislativa en la Cámara de Diputados, entre 1997 y 2000, afectó el desempeño del Gobierno. Es pertinente señalar aquí, que en nuestro país los gobiernos divididos, así como su estudio y análisis, comenzó en los estados (provincias) de la República. De aquellas experiencias, que con el paso del tiempo se han multiplicado, se desprendieron las primeras conclusiones que ahuyentaban los pronósticos sobre que en nuestro país un gobierno dividido sería sencillamente catastrófico, y alentaron en cambio, una visión moderada sobre la nueva situación que México vivía (31).

La LVII Legislatura de la Cámara Baja se dibujó desde el inicio como una arena conflictiva, donde la generación de acuerdos y compromisos estarían supeditados a la capacidad de los grupos parlamentarios para construir una mayoría estable. El Ejecutivo, por su lado, desarrolló una estrategia mixta para atacar el inédito problema que enfrentaba. Por una parte, buscó limitar el espacio de negociación a un grupo reducido de actores: los líderes de los partidos políticos y de cada uno de los grupos parlamentarios, presentes en el Congreso. Por la otra, intentó acotar el número

(30) SCOTT MORGENSTERN y PILAR DOMINGO: «The Success of Presidentialism?», en DIEGO VALADÉS y JOSÉ MARÍA SERNA: *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* Ed. UNAM, México, 2000, 100-105.

(31) ALONSO LUJAMBIO *et al.*: *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. Memoria del I.º Congreso Nacional de Ciencia Política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas, UAM, IFE, México, 1996. El estudio de los gobiernos divididos en nuestro país, es naturalmente reciente y a él se han incorporado distintas perspectivas. De ellas, destacan una línea de investigación politológica-institucional sobre la relación entre Ejecutivo-Legislativo, en la que participan el propio LUJAMBIO, MARÍA AMPARO CASAR y DAVID PANTOJA MORÁN; una más, concentrada en los cambios y dinámica del Poder Legislativo, BENITO NACIF y JEFFREY WELDON; y una tercera jurídico-institucional, referida al rediseño de nuestro sistema presidencial en la que participan entre otros JORGE CARPIZO, DIEGO VALADÉS y MIGUEL CARBONELL.

de posibles temas que serían materia de acuerdo. Dicha estrategia tenía una premisa básica, destinada a disminuir al máximo los costos de la negociación política y permitir que el Gobierno mantuviera el control sobre sus asuntos de interés; finalmente, el presidente intentó utilizar el Senado, lugar donde el PRI retuvo la mayoría, como Cámara de origen, para introducir algunos proyectos de ley, con la esperanza de que un voto positivo presionaría a los diputados para aprobarlos.

A pesar de que el marco institucional de la negociación operó satisfactoriamente, el resultado de las negociaciones fue ambiguo y puede incluso afirmarse que significó varias derrotas políticas para el presidente. Cinco proyectos de ley, que bien pueden considerarse como claves en la segunda parte de la gestión de Ernesto Zedillo (1997-2000), fueron remitidos al Congreso para su discusión. De ellos, únicamente el referido a la creación de una entidad autónoma para la fiscalización del gobierno fue aprobado sin mayores dificultades; el resto, tuvo que afrontar la dura prueba de la falta de una mayoría parlamentaria leal al Ejecutivo.

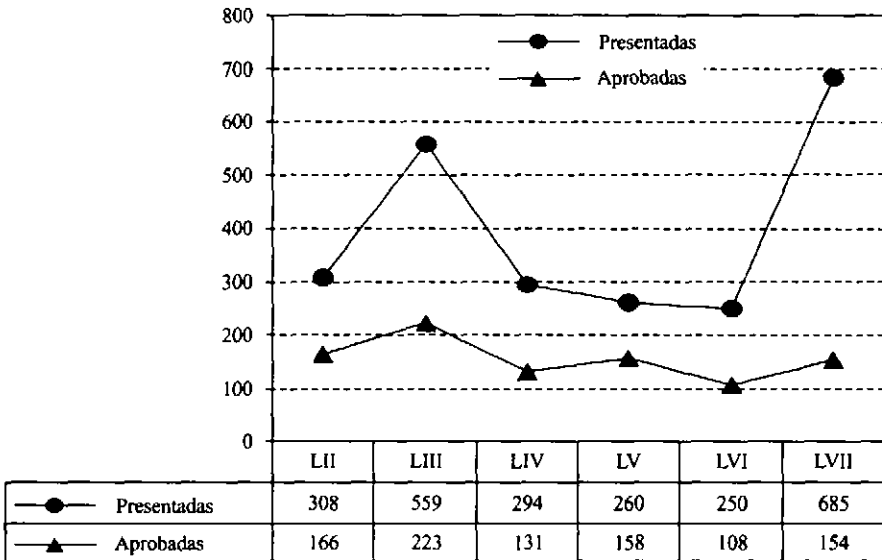
De este modo, la *Ley sobre Derechos y Cultura Indígena*, pensada como un instrumento para concluir el conflicto en Chiapas, sencillamente se quedó congelada en el Senado ante la falta de acuerdo. En segundo lugar, el proyecto de ley referido a la *privatización del sector eléctrico*, que fue presentado como de necesidad urgente, quedó también detenido. El tercero, sobre el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (*FOBAPROA*), sólo pudo ser aprobado a un costo político muy alto para el presidente y su partido, luego de convertirse en el mayor escándalo del sexenio y que abonaría el terreno para la derrota electoral del PRI; y finalmente, la creación del Registro Nacional de Vehículos (*Renave*), que si bien no presentó problemas al momento de convertirse en ley, derivaría en otro escándalo que llevó a los diputados, tiempo después, a modificar sustancialmente la propuesta original del Ejecutivo.

Por otra parte, dentro de los muchos cambios que experimentó el Congreso mexicano como reflejo de una nueva pluralidad, los recintos legislativos se convirtieron en auténticas arenas para la discusión de los asuntos públicos. Los grandes temas del debate nacional tuvieron como pararrayos al Poder Legislativo y, en los hechos, el Congreso mexicano fue acercándose al modelo de agente clave del proceso político, como ocurre en muchas democracias parlamentarias y presidenciales. Estos cambios supusieron un Legislativo extraordinariamente activo, que pasó de ser mero testigo de las decisiones políticas y simple sancionador de las leyes propuestas por el presidente, a promotor de las demandas ciudadanas, activista de las políticas públicas y vigilante del Ejecutivo (32).

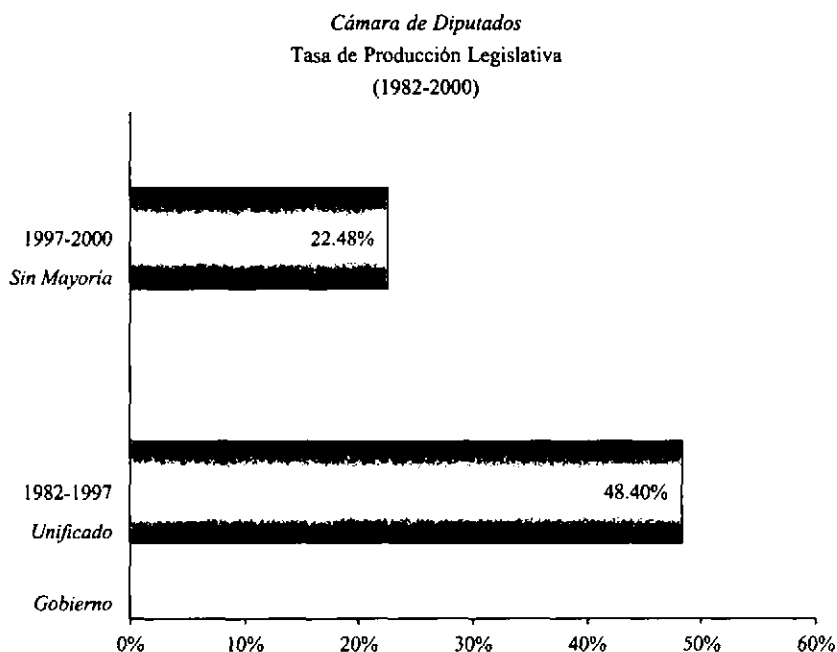
(32) GARY COX y SCOTT MORGENSTERN: «Reactive Assemblies and Provocative Presidents: A typology of Latin American Presidents and Legislatures», en VALADÉS y SERNA (coords.), 2000, 139-65. Sobre el papel que juegan los parlamentos en la consolidación de las democracias véase ULRIKE LIEBERT: «The Centrality of Parliament in the consolidation of democracy», Barcelona, ICPIS, Working Paper 1989/07.

Con todo, los resultados de tres años de ejercicio legislativo bajo condiciones de no mayoría son también ambiguos. Por una parte, los diputados se volcaron a producir iniciativas para crear o modificar leyes. Al concluir la LVII Legislatura se habían presentado 685 proyectos de ley, más del doble del promedio registrado en los últimos 15 años. Pero al mismo tiempo, fue evidente una considerable disminución en el número de iniciativas de ley que fueron dictaminadas, pues solamente llegaron a 212. Un dato revelador indica que del total de proyectos de ley que conoció la Cámara Baja, únicamente 154 fueron aprobadas por el pleno de los diputados; en otras palabras, únicamente 22 por 100 las iniciativas de ley cubrieron favorablemente su ciclo en la Cámara de Diputados, mientras que en las cuatro legislaturas anteriores el promedio de aprobación fue superior a 48 por 100 (33).

Iniciativas presentadas y aprobadas
Cámara de Diputados 1982-2000



(33) MARÍA AMPARO CASAR: «Coaliciones Parlamentarias: aprendiendo a vivir en la democracia», *CIDE, Documento de Trabajo*, núm. 104, División de Estudios Políticos, México, 1999, 8-9, y NELLY AROCHA, ROBERTO GIL y JOSÉ M.^a LUJAMBIO: «Balance de la LVII Legislatura», en FRANCISCO JOSÉ PAOLI (coord.): *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, 2000, 21-25.



Fuentes: MARÍA AMPARO CASAR: «Executive-Legislative Relations: The case of Mexico», *CIDE, Documento de Trabajo*, núm. 84, División de Estudios Políticos, México, 1998; MARÍA AMPARO CASAR: «Coaliciones Parlamentarias: aprendiendo a vivir en la democracia», *CIDE, Documento de Trabajo*, núm. 104, División de Estudios Políticos, México, 1999; NELLY AROCHA, ROBERTO GIL y JOSÉ M.ª LUJAMBIO: «Balance de la LVII Legislatura», en FRANCISCO JOSÉ PAOLI (coord.): *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, 2000, 21-25; y «SIID-Cámara de Diputados», *Gaceta Parlamentaria*, México, 1997-2000.

En referencia a la idea del conflicto Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que el gobierno de no mayoría en realidad mostró un escaso nivel conflictividad. En primer lugar, porque durante los tres años de la LVII Legislatura, el presidente no recurrió al veto para frenar una decisión del Congreso. En segundo lugar, más allá de los reclamos que recibiera el presidente en su III y V Informes de Gobierno, la polémica fue entendida como parte del cambio que experimentaba la relación entre poderes y ciertamente no hubo alguna forma de conflicto que pusiera en riesgo la viabilidad del Gobierno.

A pesar de lo anterior, podemos señalar que también se vivieron dos momentos particularmente difíciles en la relación del presidente con los diputados. El primero, en ocasión del caso FOBAPROA, donde los legisladores opuestos al presidente exigieron la destitución de algunos funcionarios dependientes del Ejecutivo (el secretario de Hacienda y el titular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores), así como la renuncia del Gobernador del Banco de México; el segundo conflicto llegó al final del sexenio, donde al calor de las elecciones los diputados

promovieron una declaración de procedencia contra el secretario de Turismo, y pasados los comicios, otros diputados solicitaron la renuncia del secretario de Comercio por el asunto del Renave. Fuera de estos casos, la relación se mantuvo más fría que conflictiva.

Debido a que en México la mayor parte de las políticas públicas ingresan al debate parlamentario por la vía del Presupuesto de Egresos y que la Cámara de Diputados es la encargada de discutirlo y aprobarlo, es conveniente la revisión de este aspecto del proceso político para dimensionar hasta qué punto el gobierno dividido afectó tanto la situación de las finanzas, como la instrumentación de programas. Lo ocurrido en los últimos tres años, muestra que se modificaron algunos de los patrones de aprobación presupuestaria tradicionales. Dos factores gravitaron para que los presupuestos fueran aprobados y para que las finanzas se mantuvieran en orden. Por un lado, la férrea disciplina de partido que los líderes de los grupos parlamentarios impusieron sobre los diputados, particularmente en el caso del PRI; y en segundo, la colaboración que el Gobierno encontró en el Partido Acción Nacional para sacar adelante cada uno de los tres presupuestos que se aprobaron. Durante estos tres años, tanto el Presupuesto de Egresos como la Ley de Ingresos fueron modificados por los diputados, situación que no puede ser considerada una novedad, porque desde los años setenta ha venido siendo una práctica común (34), y quizá el elemento de mayor incertidumbre fue la extensión del periodo de sesiones ante la falta de consensos, a pesar de que al final los acuerdos siempre llegaron.

También es claro que la mayor parte de los programas del gobierno no sufrieron una alteración significativa por parte de los diputados y muchos de los cambios tuvieron más bien una racionalidad propagandística, que de eficacia gubernamental. Con todo, las finanzas públicas no sufrieron un descalabro por la ausencia de una mayoría legislativa en la Cámara Baja. Si bien es cierto que durante la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo el déficit público fue superior al registrado en la primera parte de su administración, no se alcanzaron los niveles históricos de la década de los noventa y el gobierno actuó para mantener la disciplina en política fiscal y monetaria (35).

(34) JEFFREY WELDON: «Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico», *ITAM. Documento de Trabajo*, Departamento de Ciencias Sociales, México, 1998, 31.

(35) El déficit público, como porcentaje del Producto Interno Bruto, durante el Gobierno del Presidente Zedillo presentó tasas relativamente bajas, en comparación con el -2,2 por 100 registrado en 1990 cuando el Gobierno tuvo mayoría del PRI. Bajo condiciones unificadas los resultados fueron: 1995 (-,4 por 100); 1996 (en equilibrio); 1997 (-,3 por 100); y durante el gobierno de no mayoría: 1998 (-1,1 por 100); 1999 (-1,2 por 100) y 2000 (-1,1 por 100). ERNESTO ZEDILLO: *VI Informe de Gobierno*, Anexo Estadístico y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001, *Boletín de la situación de la economía nacional*, febrero 2000.

DINÁMICA Y PERSPECTIVAS

Es pertinente revisar ahora los motivos que explican el bajo nivel de conflictividad en este gobierno dividido y tratar de delinear alguna perspectiva para los próximos años. La experiencia nos señala que fueron varios los factores que evitaron el choque entre poderes y que la ausencia de mayoría se tradujera en parálisis gubernamental: 1) el poder de veto que el PRI mantuvo en el Senado; 2) la disciplina de partido, presente en todos los grupos parlamentarios; 3) la dificultad para que una coalición opositora pudiera perdurar; 4) una moderación del presidente sobre cambios a la legislación; y finalmente 5) el papel que desempeñaron los partidos opositores.

A pesar de que el PRI mantuvo la mayoría en el Senado, fueron muy pocos los casos de proyectos de ley enviados por los diputados que el Revolucionario Institucional congeló en la Cámara Alta. Por un lado, se trató de una actitud racional tanto de los partidos opositores como del propio PRI, y las oposiciones conscientes de que su calidad mayoritaria en la Cámara Baja sería insuficiente para promover cambios legales sin el convencimiento del tricolor, evitaron entrar en confrontación; por la otra, el poder de «veto» que el PRI mantuvo, operó para inhibir que la oposición legislara sin la aprobación del partido del presidente; por ello 88 por 100 de los dictámenes aprobados en el recinto de San Lázaro tuvieron el apoyo del PRI.

Votación nominal sobre Leyes y Decretos aprobados
LVII Legislatura 1997-2000

Coalición	Leyes	Constitución	Total	Porcentaje
PRI + PAN	16	0	16	10,39
PAN + PRD + PT + PVEM	9	0	9	5,84
PRI + PAN + PRD + PT + PVEM	47	5	52	33,77
PRI + PAN + PRD	1	0	1	0,65
PRI + PAN + PVEM	10	3	13	8,44
PRI + PAN + PVEM + PT + Independientes	13	0	13	8,44
PAN + PRD + PVEM	1	0	1	0,65
PRD + PAN + PT + PVEM + Independientes	8	0	8	5,19
PRI + PRD + PAN + PVEM	7	0	7	4,55
PRI + PRD + PT + PVEM + Independientes	5	1	6	3,90
PRI + PRD + PAN + PT + PVEM + Independientes	23	3	26	16,88
PRI + PRD + PAN + PVEM + Independientes	1	1	2	1,30
Total	141	13	154	100,00

El segundo elemento que contribuye a explicar la ausencia de una parálisis legislativa fue paradójicamente la disciplina de partido. Al encontrarse los diputados sujetos a la voluntad de los líderes de los grupos parlamentarios, fue relativamente sencillo para el Gobierno llevar adelante una estrategia de negociación con pocos

actores políticos, que amarrara desde afuera los acuerdos en el Congreso y que evitara la indisciplina de los legisladores al momento de la votación (36).

Un tercer factor que inhibió los conflictos fue la escasa capacidad de la oposición para integrar una coalición parlamentaria duradera. Sólo al inicio de la legislatura se registró el intento de formalizar un bloque opositor que operó en la instalación de la Cámara de Diputados y mientras se realizaba la distribución de espacios políticos, el cual sucumbió con el paso de los meses ante las dificultades para reconciliar posiciones ideológicas y políticas. No es extraño entonces que sólo 11,69 por 100 de los dictámenes aprobados en la Cámara Baja fueran votados por la mayoría opositora sin el soporte del PRI. A este factor se agregó también el desprendimiento de varios legisladores que sufrieron los grupos parlamentarios opositores y que diezmó su capacidad de influencia en las votaciones, al tiempo que benefició al tricolor (37).

Un factor más, fue desde luego una actitud de moderación del Ejecutivo que evitó presionar al Congreso con una sobrecarga de iniciativas de ley. Un dato que manifiesta la prudencia con que el presidente actuó y al mismo tiempo revela la debilidad parlamentaria que tuvo, es una considerable disminución en el número de proyectos de ley que Ernesto Zedillo remitió a la Cámara Baja. Mientras en la primera parte de su gobierno el presidente promovió 84 cambios legales, en la segunda mitad únicamente envió 38 proyectos de ley (38). Con ello, el Ejecutivo prefirió evitar, en la medida de lo posible, la polarización de las posiciones políticas que muy probablemente lo llevaría a un callejón sin salida y donde su gobierno sería el más perjudicado.

Un último elemento explicativo es que la existencia de un partido gobernante por un largo período de tiempo, dio lugar también a la consolidación de una oposición política articulada y organizada; una oposición que si bien no actuó en conjunto las más de las veces, sí logró permanecer en el escenario político e institucionalizarse, para desde ahí configurarse en una opción alternativa de Gobierno.

(36) En los últimos años, varios estudios han dedicado su reflexión a los perjuicios que acarrea a nuestro sistema de representación la existencia de la cláusula de no reelección consecutiva. Falta de profesionalización y escasa responsabilidad de los legisladores frente a sus electores, destacan como las consecuencias más perniciosas de aquella restricción. De estos trabajos, también se ha desprendido la idea de que la no reelección inmediata funciona como un incentivo para refrenar la actividad legislativa autónoma de diputados y senadores y en consecuencia los supedita a la voluntad de los líderes de los partidos políticos. De este modo, la persistencia de aquella cláusula funciona como el incentivo principal de la disciplina de partido. ALONSO LUJAMBIO: *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México*, Ed. UNAM, México, 1996, y BENITO NACIF, «La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México», *CIDE, Documento de Trabajo*, núm. 63, División de Estudios Políticos, México, 1997.

(37) Al inicio de la legislatura los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados se conformaron de la siguiente manera: PRI (239), PRD (125), PAN (121), PVEM (8) y PT (7); al final del tercer año la distribución había cambiado: PRI (245), PAN (117), PRD (115), PT (13), PVEM (5) y sin partido (5). AROCHA, GIL y LUJAMBIO, 2000, 23.

(38) BENITO NACIF: *Legislative parties in the Mexican Chamber of Deputies*, CIDE, Documento de Trabajo, México, 1998, y AROCHA, GIL y LUJAMBIO, 2000, 21-161.

Así la consolidación de una fuerza opositora como alternativa política y el hecho de que el Partido Acción Nacional se pensara como el partido retador para alcanzar la Presidencia de la República, favorecieron a que la experiencia de un gobierno sin mayorías no fuera traumática. Dado que el PAN apostaba por alcanzar el poder, ese incentivo lo mantuvo abierto al acuerdo con el gobierno. Así, Acción Nacional jugó el papel de una oposición leal que colaboró con el PRI y el presidente, en la medida que los acuerdos evitaban la parálisis, y al mismo tiempo le permitían al PAN desarrollar una estrategia de propaganda para presentarse frente a los votantes como el partido de la «*responsabilidad y la concordia*». Aquí la evidencia es contundente: más del 96 por 100 de los dictámenes aprobados en la Cámara de Diputados tuvieron el aval del PAN.

De esta manera, la experiencia de la LVII Legislatura nos permite vislumbrar algunos de los escenarios en el horizonte político de México y donde los resultados de la contienda electoral, en especial el inédito triunfo de un candidato presidencial ajeno al PRI, hacen prever algunos de los cambios que ocurrirán en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Por una parte, si bien ha sido claro el mandato otorgado a Vicente Fox para ocupar la Presidencia de la República, contrasta con el sentido que los ciudadanos dieron a su voto en la conformación del Congreso, donde ninguno de los partidos políticos cuenta con la mayoría absoluta y la oposición en su conjunto será mayoría. De esta manera, el nuevo gobierno que arriba con una legitimidad democrática sin precedente, lo hace también con una debilidad también inédita respecto del apoyo parlamentario de su partido político. Es decir, los ciudadanos le dieron a la Alianza por el Cambio (coalición encabezada por el PAN en las elecciones federales) el gobierno, pero limitaron su poder para gobernar.

En este contexto, una de las interrogantes que se presentan es justamente saber qué partidos ocuparán el rol de oposición leal, que como hemos observado favoreció la estabilidad del gobierno y evitó la parálisis. La incógnita es relevante si se considera que tradicionalmente para la oposición, en términos de opinión pública, los costos de la negociación política están asociados con la idea de la claudicación y se conciben como un juego arriesgado y con pocos incentivos. Detrás de tal actitud está una lógica que enfrentan muchas oposiciones del mundo, bajo la premisa que al negociar, el gobierno se lleva las palmas y los otros partidos sólo los reproches.

Con todo, una interrogante mayor es si los dos grandes partidos opositores, PRI y PRD, efectivamente podrán reconstituirse como verdaderas organizaciones cohesionadas, articuladas y eficaces en su trabajo parlamentario. En particular, las dudas giran en torno hacia la capacidad de sobrevivencia del PRI en un inédito contexto de condiciones adversas y su relevancia se justifica por la capacidad de «veto» que los grupos parlamentarios del PRI mantienen para reformas constitucionales en la Cámara de Diputados y en el Senado (39).

(39) Actualmente, el PRI cuenta con 211 escaños en la Cámara de Diputados (42,2 por 100) y con 60 senadores (46,87 por 100); y es en ambos casos el partido político con mayor representación.

Un primer razonamiento nos llevaría a pensar que al gobierno de Vicente Fox le conviene un desmembramiento acelerado del PRI, porque de esta manera sería más sencillo convencer para su causa a legisladores priistas que ya no se encuentren satisfechos con el conjunto de incentivos que su partido les ofrece. De esta manera, la compra de votos parlamentarios se convertiría en el mecanismo para que el nuevo gobierno alcanzara la ansiada mayoría, para instrumentar su programa político, hacer cambios en las leyes y pasar los Presupuestos de Egresos y la Ley de Ingresos.

Sin embargo, un análisis detallado del problema nos lleva a pensar que el nuevo gobierno, a pesar de su necesidad por contar con una mayoría, evitará arreglos políticos que pudieran sembrar sospecha y llevar a un eventual escándalo político, muy costoso para un gobierno que se presume gozará de la anuencia de los ciudadanos, al menos en su primera etapa de vida. Tal parece que el gobierno de Vicente Fox requerirá, por el contrario, de una oposición articulada y cohesionada, con la que pueda administrar los desacuerdos y acreditar una voluntad de concordia y de consenso.

El nuevo gobierno necesitará entonces una oposición, sino colaboradora, cuando menos responsable, por varios motivos. En primer lugar, como se ha señalado, aunque los gobiernos divididos en Latinoamérica no son causa para el derrumbe de la democracia, si existe evidencia para sostener que en países de reciente democratización, la existencia de coaliciones opositoras hostiles está directamente asociada con la generación de relaciones altamente conflictivas entre el presidente y el Congreso, especialmente ahí donde las oposiciones no han sido minoritarias sino mayoritarias (40). Los partidos opositores vapuleados y descabezados por una derrota electoral, sufren un acelerado proceso de erosión ideológica, deterioro que pronto puede convertirse en factor de polarización al interior de la organización. Una vez instalada la crisis, los partidos opositores se radicalizan ante el temor de vaciarse electoralmente, porque suponen que de esa manera mantendrán su influencia sobre sus votantes tradicionales. Apuestan por la ortodoxia, bajo la premisa de que el más fundamentalista tendrá mejores posibilidades de sobrevivir y de que en el rescate de su pureza ideológica estriba su propia recuperación.

Por el contrario, todo hace suponer que a mayor polarización en una organización política, los riesgos de ruptura se incrementan, y luego de una fractura, es más probable que los nuevos actores parlamentarios, pulverizados y aislados, incurran en prácticas desleales que vulneren la eficacia del gobierno, o eventualmente, se alienen con oposiciones extraparlamentarias (grupos radicales y terroristas), con el único fin de desestabilizar al régimen. Es justamente esta característica la que potencialmente aparece como la más peligrosa para una democracia en vías de consolidación.

(40) Un estudio reciente ha mostrado que de los casos más recientes de crisis política en América Latina (Brasil, Ecuador, Venezuela, Perú y Argentina), aquellos que concluyeron con la caída del Presidente o con la disolución del Congreso en el caso peruano, tuvieron en su origen, entre otros factores, la falta de una mayoría parlamentaria estable por parte del partido que controlaba el Ejecutivo. ANÍBAL PÉREZ-LIÑAN: *Presidential Crisis and Political Accountability in Latin America (1990-1997)*. Working Paper presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, sep. 24-26, 1998.

Pero si todos estos argumentos no fueran suficientes para desear una oposición activa, crítica y cohesionada, como señalamos anteriormente, un gobierno representativo y genuinamente democrático requiere de una oposición para funcionar. Un gobierno que enfrenta una oposición dividida y debilitada, es un gobierno al que los errores le salen gratis, porque en la rendición de cuentas y la fiscalización del Ejecutivo, tareas clave para el buen funcionamiento de toda democracia, la oposición sencillamente no tendría capacidad para intervenir. Ése es justamente el escenario al que México nunca más deberá volver, al de un sistema de partidos con una oposición incapaz de incidir en las decisiones políticas y silenciosa ante los abusos.

Así las cosas, vale preguntarnos qué clase de oposición será el Partido Revolucionario Institucional en los recintos parlamentarios. Una primera respuesta, casi intuitiva, nos dice que si el PRI logra conservarse unido, lo más probable es que se convierta en una oposición leal, consociativa, decidida a negociar con el gobierno de Vicente Fox. En este supuesto el PRI apoyará modificaciones al marco institucional tratando de evitar un choque con el gobierno y, simultáneamente, ganando tiempo para su recuperación financiera y electoral. Pero es probable también que por diversos motivos (falta de conducción política y liderazgo, así como rigidez de sus estructuras organizativas), el PRI se vaya fragmentando y diseminando, convirtiéndose quizá en pequeños partidos regionales. En este caso, lo que veríamos sería un PRI acorralado que buscará atrincherarse en los nichos de poder que aún conserva, para desde ahí convertirse en una oposición desleal que pueda vulnerar al nuevo gobierno.

En cuanto al PRD parece claro que deberá decidir entre mantenerse como partido de protesta, actuando marginalmente, o entrar en la línea negociadora con alguno de los dos grandes partidos. En cualquier caso, la reconstrucción del PRD es, para este partido, una tarea compleja y urgente. La pérdida de 75 asientos en Cámara de Diputados (60 por 100 de su representación), es un incentivo lo suficientemente poderoso para que, en tanto organización, busque la manera de reposicionarse electoralmente.

Paradójicamente, el arribo pleno de la democracia ha implicado que la *oposición* ingrese a su peor momento en la reciente historia política del país. El PRI y el PRD se debaten entre una crisis de identidad ideológica y el desvanecimiento de sus liderazgos naturales. También por esos mismos motivos, una eventual alianza entre el PRD y el PRI no debe descartarse. Si una coalición parlamentaria de esa naturaleza llegara a concretarse, posibilidad remota pero no imposible, por una afinidad ideológica antigobierno, la nueva administración enfrentaría en sus tres primeros años un escenario complicado para sacar adelante las tareas de gobierno. En un caso extremo, el presidente podría verse orillado a gobernar con el programa de la oposición o podría sobrevenir un enfrentamiento con el Congreso que condujera al país a situaciones de ingobernabilidad.

Pero además del rol de la oposición para la estabilidad del nuevo gobierno, bajo condiciones no unificadas, está otro conjunto de factores políticos e institucionales que podrían alentar o desvanecer la posibilidad de un enfrentamiento entre poderes.

En primer lugar, está la relación que el gobierno del presidente Fox asumirá con los partidos políticos opositores y con el PAN. Es probable, por ejemplo, que por la lógica misma de una administración de corte gerencial, racional y democrático, indirectamente se vayan drenando las bases de apoyo del antiguo régimen (sindicatos obreros, organizaciones campesinas y de burócratas), en una acción de desmantelamiento del «aparato» a través de las políticas públicas, lo que eventualmente podría ser interpretado del lado de PRI como una declaración de guerra.

Por ese motivo, tendrá una importancia particular la estrategia de negociación que el gobierno elija con los partidos políticos y aún con Acción Nacional. En este sentido, si el gobierno desea mantener el control sobre el conjunto de asuntos que serán materia de cambios a la legislación actual, deberá desarrollar un modelo de *agenda* lo suficientemente amplio y ambiguo, para que cada uno de los grupos parlamentarios encuentre incentivos para participar. Igualmente significativas, serán aquellas modificaciones legales que supongan cambios a la Constitución, de un adecuado manejo del tiempo dependerá que las intenciones cristalicen en acuerdos y por ello es posible que el nuevo gobierno opte por esperar a las elecciones intermedias, para emprender cambios profundos al marco institucional, esperando conquistar ahí, una mayoría que le ayude a destrabar el virtual empate de fuerzas en que se encuentran los partidos.

De primera importancia será también el vínculo que mantenga el presidente con su partido político, porque aun en minoría, representa el apoyo fundamental para su gestión. Aquí la paradoja nuevamente se instala, porque ciertamente el Ejecutivo no tendrá más que dos opciones: permitir el voto en conciencia de los diputados y senadores, liberándolos así de la disciplina del poder presidencial o mantener un esquema de control a través de su partido político, que puede ser eficaz pero contrario a la lógica de los cambios democráticos. Falta conocer, desde luego, la actitud que asumirán los legisladores del PAN, que se prevé distinta a la que por décadas operó en el país; pero esto puede ser sólo una impresión, que al momento de la política real, por la persistencia de la no reelección consecutiva, pudiera dar lugar a la tradicional disciplina de partido.

Con todo, la agenda de la gobernabilidad democrática requiere de modificaciones urgentes a los marcos institucionales que ayuden a liberar de presiones a los gobiernos, que como el presente se encuentran divididos. Así se ha pensado que una reforma constitucional que abrogue la cláusula de la no reelección consecutiva de los legisladores, provocaría una mayor responsabilidad de los diputados y senadores, y allanaría el terreno para que, a través del cabildeo del presidente con los representantes, los acuerdos florecieran (41). Se ha dicho también que sería conveniente un cambio en el sistema electoral que reforzara la fórmula de representación proporcional para volver permanente la existencia de un presidente sin mayoría y de esta

(41) MIGUEL CARBONELL: «Reforma del Estado y cambio constitucional en México», *Documento de Trabajo*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2000, 3.

manera obligar al Ejecutivo a negociar y encontrar soluciones de consenso con otras fuerzas políticas (42). En otro contexto, se han propuesto diversos mecanismos para garantizar la aprobación del Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados, bajo condiciones no unificadas y con el fin de evitar que la falta de recursos pudiera colocar al gobierno frente a una parálisis. En todas las propuestas, gravita la idea de flexibilizar algunos criterios para evitar que la polarización o las presiones de tiempo lleven al colapso de los acuerdos parlamentarios y a la carencia de fondos para el funcionamiento de la Administración Pública (43).

La reciente experiencia mexicana con la ausencia de un partido político dominante en el Congreso, puede ser la paradoja del vaso semivacio o medio lleno, y con seguridad, la evidencia presentada en este trabajo resulta insuficiente para elaborar conclusiones del tipo sentencia o absolución, tampoco es objetivo. Pero el panorama no es desalentador; parte de los hallazgos presentados nos hablan de estructuras maduras para encarar la sana operación de los procedimientos democráticos bajo condiciones no unificadas. Pero sería más justo decir que la tendencia de nuestra democracia presidencial apunta, como en el resto del mundo, hacia la extinción paulatina de las mayorías y la preeminencia de la diversidad política. Ambos factores avanzan hacia el contrapeso en el ejercicio del poder y en sentido directo del equilibrio institucional y colaborador entre mayoría y minoría.

A través de las urnas y con la alternancia, los mexicanos hemos puesto a tiempo nuestros relojes democráticos. Pero vale decir que esos relojes son maquinarias delicadas y perfectibles, requieren también de aditamentos nuevos, que las potencialicen y mejoren. Así, para completar nuestro paso al concierto de las democracias estables y duraderas, tendremos que emprender la reforma política para la gobernabilidad, bajo la premisa de que formamos una nación segmentada y heterogénea y de que el pluralismo ha sido una aspiración profunda. Por ello no podemos permitir que la diversidad se vuelva un costo ante la falta de reglas claras y prácticas modernas para la construcción de los acuerdos.

Sin duda, la institución presidencial mexicana ya cambió y lo mismo ha ocurrido con el Poder Legislativo, pero debemos asegurarnos de que esos cambios sean ciertos y estables. En los próximos años, cuando habremos de definir la nueva arquitectura de nuestra democracia, tendremos que preguntarnos por el tipo de gobierno al que aspiramos, por el número de partidos políticos que requerimos para ver representados los intereses y por la fórmula que necesitamos para construir mayorías. Es posible así que los gobiernos divididos se conviertan en una práctica continua, como ya ocurre en el interior del país, y que los presidentes con apoyos mayoritarios en el Congreso se vuelvan la excepción de la regla. En este caso, alentar su funcionamiento eficaz y el ejercicio responsable de los cargos públicos, serán las premisas de rumbo.

(42) ULISES CARRILLO y ALONSO LUJAMBIO: «La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal», en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, México, 1998, 263.

(43) LUIS CARLOS UGALDE: *Vigilando al Ejecutivo*, Ed. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 2000, 48.

