

Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México	Titulo
Lujambio, Alonso - Autor/a	Autor(es)
Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en America Latina	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
Partidos Politicos; Historia; Desarrollo Politico; Sistemas Politicos; Mexico;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028020735/9lujambio.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)
Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)
www.clacso.edu.ar



*Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México**

Alonso Lujambio **

Introducción

Si algo caracteriza a la transición mexicana a la democracia, es su carácter gradual. Desde las críticas elecciones presidenciales de 1988, y de manera más dinámica a partir de 1994, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), otrora hegemónico, se ha ido transformando en un partido más. Las elecciones mexicanas, ya sean para elegir presidente de la República, senadores y diputados, gobernadores estatales, diputados a los congresos locales o presidentes y cabildos municipales, son cada vez más disputadas, a la vez que limpias y transparentes. La competitividad y la transparencia electoral han ido generando la posibilidad del poder compartido.

Valga la siguiente evidencia para ilustrar lo que aquí se quiere decir. En 1988, no más del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI. En 1990, la cifra llegó al 10,45%; en 1992, al 14,4%; en 1995, al 24,3%; en 1996 al 37,5%, y en 1997 al 44,42%. Por otro lado, en 1988 solamente el 26,8% de los escaños en la totalidad de los congresos unicamerales estatales eran ocupados por partidos distintos al PRI. En 1990 la cifra llegó al 31,22%; en 1992, al 32,49%; en 1995, al 38,63% y en 1997, al 49,45%. Adicionalmente, desde 1989, año en el cual la oposición –concretamente la de centro-

* Agradezco a Mónica Aspe Bernal sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo.

** Miembro del Consejo General del Instituto Federal Electoral de México (IFE). Profesor de Ciencia Política, Departamento de Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

derecha, el Partido Acción Nacional (PAN)– ganó oficialmente su primera gobernatura en la historia post-revolucionaria mexicana (Baja California), nuevos estados se han ido sumando a la lista: el propio PAN ha ganado las elecciones para gobernador en Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997) y Aguascalientes (1998). Por su parte, la oposición de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ha ganado la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal (1997) y las elecciones para gobernador en Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998)¹ y Baja California Sur (1999)². Así pues, de las treinta y dos entidades federativas en que se divide el país, once ya han sido gobernadas por partidos distintos al PRI, lo cual significa que el 35,51% de la población ya ha vivido la experiencia de ser gobernada por partidos distintos al PRI desde la titularidad del poder ejecutivo estadual (Lujambio y Vives, 2001).

Sin embargo, la transición mexicana a la democracia ha encontrado un inequívoco punto de inflexión en 1997 como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión. Efectivamente, después de sesenta y ocho años de “gobiernos unificados” –esto es, de gobiernos en los que el partido del presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso–, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder gobernar. La novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de enorme incertidumbre política, en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios. Los partidos políticos mexicanos atraviesan por una compleja curva de aprendizaje: no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso; la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el nivel del debate y la deliberación parlamentaria en un momento de expansión del poder de la Legislatura; reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certeza institucional y procesal. En fin: la novedad y las dudas que la acompañan parecen abrumar a la clase política mexicana de finales del siglo XX. Más de medio siglo de monopartidismo no pasó en balde.

Esta circunstancia particular de México, y su arribo tardío a los dilemas de la gobernabilidad democrática, también han dejado su huella en la producción académica. Apenas un puñado de estudiosos se acercó antes de 1997 a analizar bajo perspectivas diversas las consecuencias que podría traer la llegada de un gobierno en minoría en el Congreso para el ritmo de la transición democrática, así como los problemas relativos a la dinámica del sistema de partidos, el diseño constitucional, la construcción de estrategias parlamentarias, etcétera (Lujambio 1993, Aguilar 1994, Cárdenas 1994, Casar 1996). Así, México se coloca claramente a la zaga en

la reflexión y en el debate intelectual latinoamericano sobre las formas de construir nuestra gobernabilidad democrática (con qué sistemas de partidos, con qué sistemas electorales, con qué sistemas constitucionales). Y en mala hora: el estreno en México de un “gobierno dividido” se da en una elección intermedia, tres años antes de la siguiente elección presidencial, coincidiendo con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria, como después veremos. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del “gobierno dividido” cuando las apuestas políticas están, como nunca antes, en alza. Competitividad electoral, confusión conceptual, incertidumbre política y ambición presidencial: son estos cuatro factores los que podrían caracterizar el sistema de partidos mexicano en el último trienio del siglo XX.

Este ensayo quiere ser una reflexión sobre el nuevo “gobierno dividido”, en primer lugar a partir de la operación política del *hiper*presidencialismo mexicano y del carácter no democrático del régimen post-revolucionario. A continuación se analiza brevemente el modo en que a partir de 1988 la transición democrática empieza a acotar los enormes poderes del presidente mexicano. Después se presentan algunos matices al argumento fuerte de Linz sobre los problemas de la democracia presidencial, a fin de contar con un marco conceptual adecuado para explicar los dilemas que enfrenta la política parlamentaria mexicana durante la Legislatura 1997-2000. Posteriormente se presentan datos empíricos sobre el tipo de coaliciones legislativas que se han construido en dicha Legislatura. Finalmente, el ensayo ofrece unas conclusiones tentativas, incluyendo asimismo un *excursus* acerca del cuadro posterior a las elecciones del 2000, en las que el PAN logró el triunfo y desplazó al PRI de la presidencia, después de un reinado de siete décadas.

El *hiper*presidencialismo mexicano post-revolucionario: 1929-1988

El enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no se explica por la dotación de atribuciones que establece la Constitución de 1917. En el caso mexicano, desde la perspectiva constitucional, nos encontramos con un régimen presidencial “puro”, con prerrogativas acotadas para el poder ejecutivo. El presidente es electo directamente por la ciudadanía para un periodo de seis años, sin posibilidad alguna de reelección (artículo 83 constitucional) y no está sujeto al voto de confianza de la Legislatura para conservar su mandato. El *impeachment* está limitado a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común” (artículo 108), situaciones extremas que difícilmente pueden presentarse y mucho menos probarse. El presidente puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, si bien el Senado debe confirmar sus nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de hacienda (artículo 89).

Ciertamente, el presidente mexicano puede iniciar leyes (artículo 71) y vetar total o parcialmente las iniciativas de reforma constitucional, así como todos los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras del Congreso. Estas pueden levantar el veto presidencial con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 72). Por otro lado, el presidente no puede convocar a sesiones extraordinarias sino con el consentimiento de la Comisión Permanente del Congreso, y ésta puede hacerlo sin el consentimiento de aquél (artículo 79).

Concluyo esta breve descripción de los poderes presidenciales con un dato de enorme significado: el presidente mexicano no cuenta con poderes de decreto considerables. Ciertamente, los artículos constitucionales 29 y 131 le ofrecen respectivamente la posibilidad de suspender garantías y de regular directamente aspectos de comercio internacional y doméstico. Sin embargo, no puede hacerlo de *motu proprio*, sino con la autorización previa del Congreso, que delega y revisa con posterioridad los resultados de su delegación. Es claro, pues, que el presidente no puede dictar decretos cuando el Congreso lo obstaculice, sino por el contrario cuando recibe la autorización de éste, y en dos ámbitos muy específicos de la acción gubernamental (Aspe Bernal, 1999).

Así pues, el enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones legales sino por sus “poderes metaconstitucionales”³, definidos por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante muchas décadas por la presencia de un partido hegemónico. El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon ha desarrollado, como ningún otro estudioso de la política mexicana, una teoría de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano. Dice Weldon:

“Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola” (1997[a]: 138).

A continuación expongo brevemente las condiciones mencionadas por Weldon. En primer lugar, y obviamente, para que exista *hiper*presidencialismo se requiere de un régimen constitucional presidencial, de división de poderes: condición claramente satisfecha en la Constitución de 1917, que eliminó algunos aspectos parlamentarios de la Constitución de 1857. En segundo término se requiere de un “gobierno unificado”, es decir, de un “gobierno no dividido”, o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República. Esta condición se satisfizo desde 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR),

que cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. Así pues, el presidente de la República pertenece al partido revolucionario y dicho partido mantiene el control mayoritario de ambas cámaras del Congreso. En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario. La disciplina de los legisladores del partido revolucionario se consolidó firmemente en la década del cuarenta, si bien comenzó a incentivarse fuertemente desde 1933, cuando una reforma al artículo 59 constitucional prohibió la reelección inmediata de los parlamentarios. La no reelección inmediata de los legisladores, todavía vigente hoy en día, incentivó a los parlamentarios del partido hegemónico a ajustar su conducta a los lineamientos de su partido, ya que sería éste el que concentraría el poder de definir la suerte de sus carreras políticas futuras. Finalmente, la cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo. Esta condición no se satisfizo sino hasta 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado Jefe Máximo de la Revolución, fundador y hasta entonces líder indiscutible del partido revolucionario.

Antes de entrar a discutir el modo en que estas condiciones se han ido perdiendo o relajando –particularmente a partir de 1988– cabe hacer dos acotaciones a la teoría formulada por Weldon, una de carácter específico y otra más general. En primer lugar, es necesario subrayar la relativa insuficiencia de la segunda condición mencionada por Weldon. En el esquema norteamericano, basta con que el partido del presidente cuente con la mayoría absoluta (50% + 1) de los escaños en ambas cámaras del Congreso para hablar de un “gobierno unificado”. En el caso norteamericano, la sistemática ausencia de reformas constitucionales ha hecho innecesario –por decirlo de algún modo– un concepto como el de “gobiernos super-unificados”. Pero el caso mexicano es distinto: el excesivo detalle con el que la Constitución de 1917 regula una impresionante cantidad de materias ha determinado sistemáticamente la necesidad de su reforma. La enorme cantidad de reformas constitucionales promovidas por los presidentes de la era post-revolucionaria pudieron aprobarse porque el partido hegemónico, liderado por el titular del ejecutivo, no sólo contó con mayorías absolutas (50% + 1) en ambas cámaras del Congreso, sino también con las mayorías calificadas (66%) requeridas para la reforma constitucional. Las super-mayorías del PRI hicieron posible la puesta en práctica de un enorme poder presidencial, que se tradujo en la impresionante –y muchas veces perversa– capacidad del ejecutivo para reformar la Constitución y adaptarla a su propio proyecto de gobierno. Así pues, el hecho de que el PRI obtuviera en 1988 el 52% de los escaños de la Cámara de Diputados y por lo tanto no contara, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana, con el control de dos tercios de dicha Asamblea, no supuso ciertamente el arranque de la experiencia mexicana de “gobiernos divididos”, ya que el PRI conservó la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congre-

so. Pero ya no contó desde entonces con la posibilidad de reformar la Constitución sin necesidad de construir, para este propósito, coaliciones con otro u otros partidos en el Congreso. Ello supuso un primer paso para debilitar el otrora enorme poder del presidente de México.

En segundo lugar, la operación total de la mecánica política sugerida por Weldon, y quizá particularmente su tercera condición, está permeada por el carácter no democrático, no competitivo, de las elecciones mexicanas en el periodo post-revolucionario. Es importante enfatizar esto. El modo en que el partido revolucionario delega poder en el presidente y la consecuente disciplina parlamentaria de las bancadas priístas en el legislativo frente a las iniciativas del ejecutivo se explican en buena medida por la expectativa –garantizada– de permanencia en el poder. Nadie en México podría afirmar seriamente que todas las elecciones que ha ganado el PRI desde su nacimiento se han debido a la práctica del abuso y el fraude electorales. Existieron muchos fraudes, en distintos momentos y en distintos niveles (municipal, estatal y nacional). De cualquier modo, el carácter no competitivo del sistema de partidos –no importa si todas o algunas elecciones eran fraudulentas– facilitó la delegación del poder del partido revolucionario en el presidente. O dicho de otro modo: en condiciones democráticas, es razonable que un partido delegue poder en el presidente si dicha delegación hace más eficaz el ejercicio de gobierno, de manera tal que se maximiza la probabilidad de reafirmar el triunfo en las siguientes elecciones. Sin embargo, si el triunfo en la siguiente elección está de cualquier modo garantizado, la delegación adquiere otro carácter. No es extraño que sistemáticamente el presidente eligiera a su sucesor (o dicho de otro modo, al candidato presidencial de su partido), a los gobernadores (o candidatos a las gubernaturas), a los presidentes municipales de las ciudades más importantes (ibid.). El partido revolucionario nació desde el poder y se constituyó en su origen como Partido de Estado, de modo que el Jefe Máximo (Calles hasta 1935) o el presidente de la República (desde Cárdenas hasta Salinas) fueron los árbitros centrales de las disputas internas del heterogéneo y multiclassista partido de la Revolución. No es lo mismo para un partido delegar poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está en discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder, porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan. Así, el poder “metaconstitucional” del presidente estuvo asociado fuertemente al carácter no democrático del régimen político post-revolucionario. La naciente competitividad del mercado electoral mexicano ha llevado al PRI a la necesidad impostergable de democratizar la selección de sus candidatos para puestos de elección popular, incluido por supuesto el candidato presidencial, lo cual ha debilitado los poderes metaconstitucionales del otrora super-poderoso presidente mexicano.

Transición democrática y presidencia acotada desde 1988

Si bien, indudablemente, desde 1988 el presidente mexicano experimenta un debilitamiento progresivo de sus poderes, esto ha sido así más en el campo de sus atribuciones metaconstitucionales que en el de las constitucionales. Esto es: el cambio se aplica más por las modificaciones en la naturaleza del sistema de partidos que por el debilitamiento de las prerrogativas constitucionales del presidente, si bien, como veremos, resulta imposible hacer una división absolutamente tajante de estos dos campos.

En términos constitucionales, las modificaciones a las prerrogativas presidenciales se concentran en siete ámbitos que detallaremos a continuación.

De manera progresiva –a través de las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996– el ejecutivo ha ido abandonando el control sobre la organización de las elecciones federales. Esta oleada reformista concluyó en 1996 al adquirir plena autonomía el Instituto Federal Electoral (varios artículos constitucionales, pero en particular el 41).

A partir de 1992, el presidente deja de ser “suprema autoridad” en asuntos agrarios en favor de tribunales agrarios autónomos (artículo 27).

En 1993 se ampliaron las atribuciones del órgano legislativo del Distrito Federal, y en 1996 se estableció que el presidente dejaría de nombrar directamente al regente de la ciudad de México para dar paso a la elección popular de un jefe de gobierno. Así, el presidente dejó de gobernar, por interpósita persona, al 10,1% de la población nacional que vive en la capital de la República.

Desde 1993 adquirió autonomía el Banco Central, el Banco de México, cambio que impide al presidente conducir la política monetaria del país (artículo 28).

A partir de 1993 los períodos de sesiones ordinarias del Congreso aumentaron de cuatro a cinco meses (artículos 65 y 66), con lo que el poder legislativo amplía sus márgenes de estudio y deliberación. Los períodos ordinarios van del 1° de septiembre al 15 de diciembre (excepto el año de toma de posesión del presidente) y del 15 de marzo al 30 de abril.

A partir de 1996 el Procurador General de la República deja de ser nombrado libremente por el presidente de la República, y la candidatura presidencial para tal cargo pasa a ser ratificada por dos tercios del Senado.

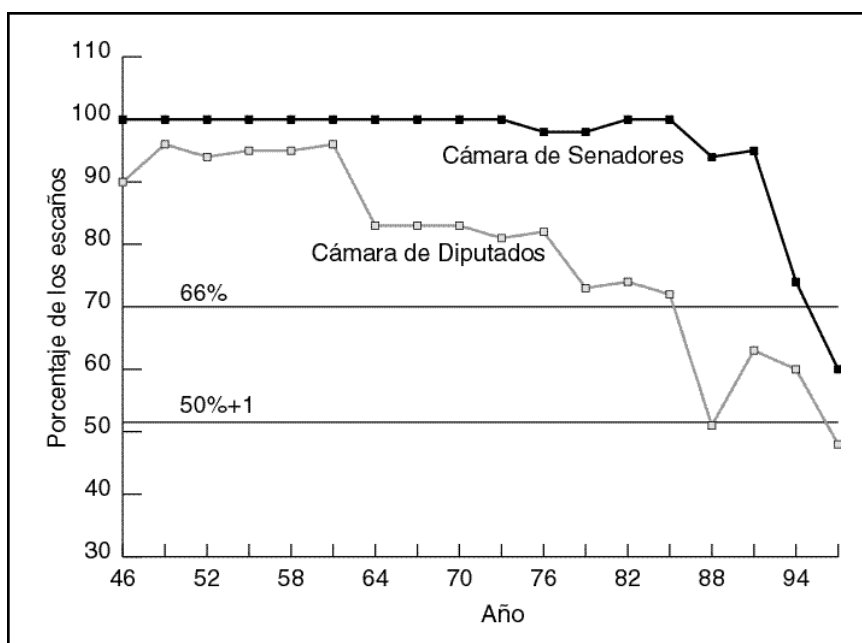
Desde 1995, las candidaturas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ratificadas por dos tercios del Senado, en lugar del 50% + 1 que antes se requería.

Insisto: si bien estas reformas constitucionales han acotado los poderes constitucionales del presidente, el debilitamiento de éste se explica más por los cambios en el sistema de partidos, por la creciente competitividad del mercado elec-

toral y por la consecuente pérdida de la hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

Gráfico 1

Partido Revolucionario Institucional
Porcentaje de la Representación en el Congreso Mexicano 1946-2000



En el Gráfico 1 puede observarse la evolución del porcentaje de representación del PRI en el Congreso mexicano, de 1946 a 2000. Ahí puede observarse que 1988 representa el primer *break-point* en la evolución del *hiperpresidencialismo* mexicano. Efectivamente, después de las críticas y sumamente irregulares elecciones presidenciales de aquel año, el PRI, al conquistar “solamente” el 52% de la Cámara de Diputados, dejaba de obtener, por primera vez en la historia post-revolucionaria mexicana, dos tercios en ambas cámaras del Congreso. Ciertamente no nos encontramos en 1988 con un escenario de “gobierno dividido”: después de aquella elección crítica, el PRI conservó la mayoría absoluta de la Cámara Baja, mientras que el Senado dejaba de ser la “cámara soviética” (por unipartidaria), al obtener el PRI sesenta de los sesenta y cuatro escaños (esto es, el 93,8% de la representación). Sin embargo, para el programa de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) era imprescindible una serie de importantes reformas constitucionales, de manera que le resultaba absolutamente necesaria la cooperación opositora para ver sancionadas medidas que requerían la aprobación

de dos tercios de ambas cámaras del Congreso. Finalmente, y no sin algunas enmiendas, el presidente Salinas de Gortari pudo ver sancionadas sus iniciativas de privatización bancaria (artículo 28), de modificación a los derechos de propiedad en el campo (artículo 27) y de reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias (artículo 130) –por mencionar las tres más relevantes– gracias a la cooperación del Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, que vio en esas modificaciones la satisfacción de algunas de sus demandas históricas. Obviamente, la cooperación no resultó gratuita: el PAN condicionó su aprobación parlamentaria de las reformas mencionadas y obtuvo a cambio el reconocimiento de sus victorias electorales a nivel municipal y estatal, así como la aprobación de una reforma electoral que garantizara condiciones de limpieza en las elecciones federales. En una palabra, se negoció el programa de gobierno a cambio de elecciones democráticas.

Así las cosas, se iniciaba una transición democrática lenta y ambigua, en la que de cualquier modo el presidente y su partido debían pactar con *otra* fuerza política el contenido de los cambios fundamentales del quehacer político del país. De una u otra forma, sin embargo, la gobernabilidad institucional del sistema no se ponía en entredicho, en la medida en que el control mayoritario de ambas cámaras se conservó en manos del PRI a lo largo de todo el sexenio del presidente Salinas de Gortari y aún en el primer trienio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Por otro lado, el inicio de la transición también inauguraba una tensión entre el presidente y su propio partido: por ejemplo, la continuidad del “dedazo” presidencial en la selección de candidatos del PRI para gobernador en los estados iba a contrapelo de la creciente competitividad electoral y de la necesidad de contar con candidatos competitivos y atractivos, con verdadero arraigo local. Así se hacía patente la urgencia de “despresidencializar”, esto es, de descentralizar la selección de candidatos, y por lo tanto de institucionalizar nuevos patrones de conducta intrapartidaria. Por otro lado, la promesa presidencial de respetar los triunfos electorales de la oposición en las estructuras del federalismo tensó la relación entre el presidente y el PRI, en la medida en que éste consideró que la presión opositora llevó a aquél a reconocer victorias opositoras en elecciones todavía irregulares.

Estas dinámicas han ido cobrando complejidad a lo largo del tiempo. Por un lado las oposiciones reclamaron nuevas reformas electorales, que llevaron al terreno de los estados los cambios registrados a nivel federal en materia de autonomía de los órganos electorales, al tiempo que exigieron la aprobación parlamentaria de reformas que hicieran más proporcional el reparto de escaños en el Congreso. Por otro lado, el PRI ha experimentado, no sin dificultades, nuevos métodos de selección de candidatos, principalmente a través de elecciones primarias abiertas. Todos estos cambios han militado en favor del pluralismo político del país y en contra del poder presidencial. Con nuevos métodos de selección de candidatos y elecciones crecientemente limpias, los priístas dejan de deberle el cargo a su otrora lí-

der indiscutible, lo cual tiende a sacarlos de la esfera del control presidencial. Por otra parte, en el mismo Gráfico 1 puede observarse cómo la mayor competitividad del sistema de partidos y la mayor proporcionalidad del sistema electoral llevaron al PRI en 1997 a perder, por primera vez en su historia, el control mayoritario de la Cámara de Diputados (con el 47,6% de los escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (con el 59,3% de los escaños). De esta forma, el presidente ve mermada su vieja capacidad de controlar el proceso político institucional: a partir de las elecciones legislativas intermedias de 1997, él y su partido tienen que construir coaliciones en la Cámara de Diputados para sancionar cualquier legislación secundaria, y en ambas cámaras para sancionar las reformas constitucionales. Como ya se vio, a partir de 1997 en el Senado también se requiere de coaliciones que logren sumar dos tercios de sus miembros para aprobar ciertos nombramientos presidenciales. Finalmente, la relación del presidente con su partido cambia sus términos, si bien lo hace lentamente y con enormes campos de incertidumbre: el presidente abandona gradualmente el control de la selección de candidatos a puestos de elección popular y va cediendo esa vieja atribución a mecanismos institucionales como la elección primaria. Ciertamente, el presidente no podrá nombrar por sí mismo al candidato presidencial del PRI, ya que por vez primera en la historia en 1999 se somete tal decisión a una elección primaria. Por último, los diputados y senadores del PRI empiezan a cuestionar, ya abiertamente, la vieja cultura de la disciplina parlamentaria a rajatabla. En una palabra: la transición mexicana ha supuesto el creciente acotamiento del antes indiscutible super-poder presidencial, al tiempo que el nuevo y del todo inédito “gobierno dividido” introduce a México de lleno en los dilemas de gobernabilidad de los regímenes presidenciales. Adiós, pues, a la excepcionalidad mexicana.

La gobernabilidad bajo gobiernos divididos en regímenes presidenciales

Resulta en extremo difícil evaluar los marcos institucionales del régimen presidencial mexicano bajo un “gobierno dividido”, dado que el fenómeno es totalmente reciente. Los datos disponibles refieren a una sola Legislatura, la LVII (1997-2000), de modo que extraer de ahí conclusiones definitivas resultaría del todo prematuro. Sin embargo, antes de pasar al análisis de los datos disponibles resulta pertinente exponer un marco conceptual que nos sirva para entender los precarios incentivos que los sectores de oposición tienen para cooperar con el partido del presidente, de modo que pueda garantizarse la gobernabilidad institucional del país. Para llevar a cabo dicho ejercicio tomaré el marco analítico propuesto por Juan J. Linz, si bien le introduzco algunos matices teniendo en mente el caso mexicano.

El principal argumento de Linz en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es el siguiente⁴: los partidos de oposición enfrentan una notoria au-

sencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etc.), los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria (Linz, 1994)⁵.

A mi juicio, el argumento de Linz es razonable pero no toma en cuenta que no todos los partidos políticos en regímenes presidenciales tienen ambición presidencial a corto o mediano plazo. La probabilidad de tener partidos con fuerte ambición presidencial será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si experimenta una fragmentación extrema. Un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene, *caeteris paribus*, menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia. Particularmente, al no existir una segunda vuelta, la elección presidencial atomiza la representación y permite la emergencia de una diversidad de partidos, de forma que la responsabilidad legislativa de cada uno de ellos se diluye ante el conjunto del electorado⁶.

Para las estrategias de crecimiento o de supervivencia de un partido pequeño sin ambición presidencial, un comportamiento cooperativo puede resultar rentable. Sin embargo, una pequeña dosis de incertidumbre respecto a las consecuencias de las actitudes cooperativas llevará a estos partidos al polo de la no cooperación, frente al temor de que un ajuste leve en las preferencias de sus electores produzca el escenario más catastrófico, a evadir a como dé lugar: no superar el umbral de representación y perder toda posibilidad de continuar en el sistema.

En cualquier caso, mi hipótesis intenta entrelazar todas estas variables: con un sistema de mayoría simple para la elección del presidente –sin segunda vuelta– y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del presidente debido a que en su estrategia de corto plazo priorizan la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial. Sin embargo, y al mismo tiempo, pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o aún peor, obstructionistas. Si existen pocos partidos, los liderazgos partidarios –su habilidad

en la argumentación y su capacidad para persuadir a la opinión pública— se vuelven fundamentales para asignar créditos y culpas de cara al electorado. Un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, pero a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables.

Otra variable relevante para cooperar o no cooperar puede ser el *timing* de las decisiones parlamentarias a lo largo del mandato legislativo: mientras más cercana esté la siguiente elección presidencial, más fuertes serán las tendencias competitivas, y no las cooperativas, entre partidos políticos representados en el Congreso. Es razonable suponer que la cercanía de la elección presidencial promueve los alejamientos y debilita los acercamientos entre partidos.

La disciplina partidaria es también otra variable importante. En opinión de Mainwaring y Scully, la disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Bajo condiciones de indisciplina partidaria, a los presidentes se les dificulta implementar mínimamente una agenda legislativa (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, ambos autores también reconocen los peligros potenciales de la disciplina extrema bajo “gobiernos divididos”, porque dificulta al presidente construir acuerdos con legisladores individuales de distintos partidos cuando se complica la cooperación de los bloques parlamentarios. Amí modo de ver, el problema de este argumento es que es muy difícil diseñar instituciones que incentiven o desincentiven la disciplina de las bancadas parlamentarias, dependiendo del resultado electoral y de la presencia o ausencia de gobiernos divididos.

Ciertamente, como Mainwaring y Scully han señalado, la indisciplina partidista favorece las relaciones clientelares y el uso de recursos para el patronazgo con el fin de asegurar el apoyo individual de los legisladores. Sin embargo, la compra descarada de legisladores bajo la regla mexicana y casi única de la no reelección consecutiva puede no producir beneficios para sus electores en los distritos, sino simple y llanamente corrupción. Es decir: la no reelección obstaculiza enormemente la posibilidad de que los legisladores puedan impulsar una estrategia de maximización del capital político en su distrito. Por otro lado, un proceso de esas características puede suponer para los legisladores la necesidad de cambiar de partido de una vez y para siempre, sin que se produzca precisamente una mecánica de construcción de coaliciones, ordenada y *ad-hoc*, para cada pieza de legislación. Por lo demás, las estrategias de compra individual de apoyos legislativos pueden ser problemáticas en sistemas en transición, ya que pueden generar un enorme impacto negativo en la dinámica de las negociaciones entre los líderes de los partidos, aunque no se descarta la idea de que en algunas circunstancias sean utilizadas. La decisión individual de abandonar la disciplina de partido ante asuntos de primer orden puede no tener retorno y ser tomada particularmen-

te cerca del final de la Legislatura, en base a expectativas claras sobre el resultado de la próxima elección presidencial, de modo que se minimice la incertidumbre acerca de las consecuencias de cambiar de filiación partidista en términos de una exitosa carrera política futura.

Finalmente, el modelo de Linz atiende correctamente variables estructurales, pero existen variables de coyuntura o contingentes (el desempeño económico del país, la habilidad de los liderazgos partidistas en la explicación de la conducta de sus bancadas ante la opinión pública, la popularidad de los candidatos presidenciales) que pueden llevar a la oposición a cooperar o abstenerse de hacerlo, en ese mismo sistema institucional y dentro del mismo cuadro de incentivos. Vale decir, por ejemplo, que el dilema de cooperar o no cooperar con el partido del presidente se presenta de manera distinta dependiendo de la situación económica general del país. En un extremo, si la situación económica es boyante, es racional para un partido de oposición cooperar con el partido del presidente si y sólo si el liderazgo opositor es capaz de reclamar como propios los créditos electorales derivados del buen gobierno (“electores: no premien al presidente y su partido sino a mí; no soy yo quien coopera con ellos sino ellos conmigo; la economía marcha bien porque se han implementado mis políticas”, etc.). Al contrario, si la situación económica va a la baja, los incentivos para no cooperar se potencian al máximo. Por otro lado, un candidato presidencial atractivo puede eventualmente contrarrestar el eventual costo electoral derivado de la actitud cooperativa de su partido.

Como conclusión preliminar vale decir que el argumento de Linz es particularmente fuerte en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben como particularmente costosa la cooperación con el presidente. Si además dichos partidos tienden a asumir un comportamiento legislativo cohesivo, estamos frente a un escenario constitucional y partidario que maximiza la probabilidad de la parálisis institucional. Peor aún si la opinión pública percibe que la situación económica se deteriora. Sin embargo, el hecho de que nos encontremos frente a un sistema de pocos partidos políticos posibilita al partido del presidente el señalamiento y la asignación de culpas a partidos claramente identificables que eventualmente pueden concentrar el costo (electoral) de una parálisis institucional. Esto puede llevar, en contra del argumento de Linz, a que la oposición perciba que debe cooperar para evitar un costo potencialmente considerable. Debo añadir, teniendo en mente el caso mexicano, que la situación se dificulta cuando las oposiciones perciben que cooperar con el partido que simboliza más de cincuenta años de ausencia de democracia en el país puede ser particularmente costoso en una transición inconclusa. Estamos pues de cara a un marco institucional y en un momento histórico que producen una especie de esquizofrenia entre los partidos opositores, que se encuentran al borde de un ataque de nervios. Un balance final de la “contabilidad” política de los partidos mexicanos podrá ha-

cerse después de las elecciones de 2000, una vez concluida la Legislatura trianual que inauguró para México el fenómeno del “gobierno dividido”.

El Congreso mexicano en la LVII Legislatura (1997-2000)

Una de las evidencias más claras, material y plástica, de la necesidad que hoy perciben los partidos políticos de explicar como nunca su conducta parlamentaria y por lo tanto de responsabilizarse por ella ante la ciudadanía, es la introducción de un sistema electrónico de votación en la Cámara de Diputados. Esta es una de las consecuencias positivas que ha producido el primer “gobierno dividido” en el poder legislativo del México post-revolucionario. Hasta hace muy poco tiempo, el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados sólo registró, en votaciones nominales, el número de votos a favor y en contra de cualquier asunto a consideración del plenario. En el pasado no quedaba registro oficial y preciso de qué partidos votaban a favor y cuáles en contra, y menos aun de qué diputados votaban a favor, en contra o se abstendían. Sin embargo, y por razones obvias, el nuevo sistema electrónico de votación no pudo instalarse desde el primer día de la LVII Legislatura (1° de septiembre de 1997), sino hasta el 6 de octubre de 1998, esto es, trece meses después de iniciados sus trabajos.

Es importante subrayar esto, porque los datos con los que trabajaremos en este ensayo para analizar las coaliciones parlamentarias no ofrecen en modo alguno una visión completa de lo sucedido en la citada Legislatura: por la razón indicada y porque en este estudio sólo llegamos hasta el cierre del periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril de 1999, sin llegar al término de la LVII Legislatura (1997-2000). Los datos que aquí se analizarán corresponden a las ciento treinta y ocho votaciones del plenario, en *casi* dos periodos ordinarios completos de los seis que sesiona en total la Legislatura (sin contar los extraordinarios). Pese a estas limitaciones, a mi juicio, los datos que se presentan ofrecen una panorámica que nos permite conocer a grandes rasgos el modo en que los partidos políticos se comportan en la arena parlamentaria de la LVII Legislatura (1997-2000) y probar tentativamente las hipótesis ya vertidas. Adicionalmente, y a fin de complementar el análisis de esta información que no ha podido ser sino incompleta, entrevisté a un legislador de cada uno de los cinco grupos parlamentarios para conocer sus puntos de vista respecto de la conducta parlamentaria seguida hasta el momento por sus partidos⁷.

La disciplina de las bancadas

El “gobierno dividido” ha provocado que las bancadas parlamentarias –particularmente las de los tres partidos más grandes– experimenten una tensión, mucho más notoria que en el pasado, entre la cohesión negociada y la disciplina sin más. En es-

te sentido, la transición democrática produce un cambio importante en la conducta de los partidos parlamentarios. Los sectores de oposición ya tienen poder parlamentario, y discuten como nunca el modo en que han de usarlo y las consecuencias que sus decisiones producirán de cara a los procesos electorales futuros. La bancada del PRI, que por primera vez no cuenta con el control mayoritario de la Cámara, debate como nunca antes qué debe hacer para sostener a su partido en el poder.

Veamos en primer lugar la integración partidaria de la Cámara en la LVII Legislatura (1997-2000). El Cuadro 1 no sólo muestra el modo en que ésta se integró originalmente, sino las escisiones que los grupos parlamentarios han experimentado hasta septiembre de 1999. Nueve diputados se han separado definitivamente de sus bancadas de origen: seis se han integrado a otras bancadas y tres se han mantenido independientes. De los tres independientes, uno de ellos (el que proviene del PAN) ha mantenido un acercamiento sistemático con el PRI, mientras que los otros dos (provenientes del PVEM, originalmente candidatos “independientes” postulados por dicho partido) han mantenido un perfil opositor.

Cuadro 1

**Integración Partidaria de la H. Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1997-2000)**

Partido	Tamaño original de la bancada Septiembre de 1997	Cambios	Tamaño actual de la bancada Septiembre de 1999
PAN	121	Se escindieron 4 diputados: 2 se sumaron a la bancada del PT, 1 a la del PVEM y otro se mantuvo independiente.	117
PRI	239	Se escindió un diputado que se sumó a la bancada del PRD.	238*
PRD	125	Se escindió un diputado que se integró a la bancada del PTy se sumó uno proveniente del PRI.	125
PT	7	Se sumaron 4 diputados: 2 provenientes del PAN, 1 del PRD y otro del PVEM.	11
PVEM	8	Se escindieron 3 diputados (1 se sumó al PTy 2 se mantuvieron independientes) y se sumó 1 proveniente del PAN.	6
Diputados independientes provenientes del PAN	-	-	1
Diputados independientes provenientes del PVEM	-	-	2
Total	500	-	500

* El diputado Ricardo Monreal renunció al PRI y se convirtió en independiente. Posteriormente, abandonó su escaño para competir por la gubernatura de Zacatecas bajo las siglas del PRD. Su suplente, Martha Leyva, ocupó su lugar, integrándose a la bancada del PRI.

Fuente: el autor, con base en datos del Instituto Federal Electoral y de la Dirección de Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados.

El Cuadro 2 calcula la disciplina que las bancadas han observado en las ciento treinta y ocho votaciones analizadas. Ciertamente, la importancia de cada asunto que se vota es sumamente diferente: no es lo mismo votar una ley en lo general que un artículo reservado que se vota en lo particular, un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar para otro país en una embajada, la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto parlamentario del nombre de un prócer nacional, o la aprobación de un viaje presidencial. Y aún entre las leyes aprobadas existen, por supuesto, jerarquías. Sin embargo, no ha sido posible discriminar entre votaciones y clasificarlas con precisión en relación a la importancia del asunto que se vota, ya que desgraciadamente en el 24% de los casos el sistema electrónico de votación fue omiso por completo respecto del asunto que se vota y en el 12% se abrevia la temática votada de un modo incomprensible. Así pues, puesto que en el 36% de los casos se ignora el asunto que se vota, se ha preferido no hacer clasificación alguna de las votaciones y presentarlas en un paquete agregado y general. Por otro lado, se ha preferido separar las abstenciones, que pueden reflejar un disenso suave, y se han tomado en cuenta solamente las ocasiones en que los diputados de una bancada votan *en sentido contrario*⁸.

Cuadro 2

H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura (1997-2000)
Disciplina de las bancadas de los partidos políticos
(138 votaciones entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)

Porcentaje de diputados que votaron en el mismo sentido	Porcentaje de ocasiones en que los diputados votaron en el mismo sentido para cada grado de cohesión				
	(excluidas las abstenciones)				
Grado de Cohesión	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
100%	63,04%	90,58%	64,49%	93,43%	99,16%
90%-99,9%	24,64%	9,42%	22,46%	0,00%	0,00%
80%-89,9%	6,52%	0,00%	5,07%	3,65%	0,00%
70%-79,9%	1,45%	0,00%	3,62%	0,00%	0,84%
60%-69,9%	2,17%	0,00%	2,90%	2,19%	0,00%
50%-59,9%	2,17%	0,00%	1,45%	0,73%	0,00%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: el autor con base en datos del sistema electrónico de votación, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados.

En el PRI, partido disciplinado por excelencia, no se observan ciertamente disensos importantes, tal como puede observarse en el Cuadro 2. Y cuando existen, sólo un puñado de sus diputados se separa del resto de sus colegas. Sin embargo, dice un diputado del PRI:

“Sin duda ésta es la Legislatura en la que la bancada del PRI ha discutido del modo más intenso su vieja tradición de disciplina absoluta. Hay una notoria inconformidad en un grupo grande de diputados en relación al modo en que el liderazgo de la bancada ha indicado líneas de votación, sin una discusión previa suficientemente profunda. Algunas discusiones han sido incluso ríspidas. Se considera que algunas votaciones han militado en contra de los intereses del propio partido. (...) El “Grupo Reflexión”, que está en contra de lo que sus miembros llaman “la disciplina irreflexiva”, es expresión ya formal de esa inconformidad”.

El PRI ha mantenido un grado alto de cohesión, quizá porque la continuidad de la política económica impulsada por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha logrado producir una mínima recuperación económica. Sin embargo, el diputado entrevistado atribuye la continuidad de la significativa cohesión priísta a una “cultura de obediencia y verticalismo que el PRI no ha podido superar”. Vale subrayar que, pese a que el llamado “Grupo Reflexión” sólo tiene nueve diputados, que representan el 3,78% de la bancada, la conducta de sus miembros explica el 29,54% del total de ocasiones en que diputados del PRI han votado en sentido opuesto al de la mayoría de sus compañeros.

Por su lado, y tal como indica el propio Cuadro 2, los dos grandes partidos de oposición, PAN y PRD, han experimentado dificultades mayores, y en grado muy similar, para mantener la cohesión de sus bancadas. Un diputado del PAN expone así la situación de su partido:

“Pese a que ya en Legislaturas recientes tuvimos algunas votaciones divididas, en ésta la situación ha sido aún más difícil. Ahora tenemos más poder. En una situación de responsabilidad, mantener la disciplina es más difícil. Además, nuestra bancada es hoy mucho más diversa que en el pasado. Por primera vez, la mayoría de nuestros diputados son uninominales. Muchos de ellos tienen poco tiempo en el partido. Varios son total y automáticamente anti-priístas. Ven todo acercamiento con recelo. (...) Cualquier diálogo con el PRI les parece condenable. (...) También se sienten maltratados ya que los mejores puestos en comisiones fueron distribuidos entre los diputados plurinominales, que son como la élite de la bancada. Los uninominales aspiran a convertirse en presidentes municipales o diputados locales. (...) También su anti-priísmo ha contagiado a muchos plurinominales. Ha sido difícil articular el liderazgo de la bancada. (...) Ha sido (el liderazgo) muy criticado”.

Subrayo algunos elementos del comentario del diputado panista. Ciertamente, como resultado del carácter altamente competitivo de las elecciones legislativas intermedias de 1997, el PAN obtuvo la bancada más numerosa –y diversa– de su historia. El sistema electoral para elegir diputados en México es mixto: trescientos diputados son electos en distritos uninominales a través del sistema de mayoría relativa; por otro lado, doscientos son electos en cinco distritos plurino-

minales a través del sistema de representación proporcional en listas de candidatas cerradas y bloqueadas. En el pasado, el PRI tendió a ganar casi todos los trescientos distritos uninominales. Por lo tanto, en las bancadas opositoras tendían a dominar los diputados plurinominales, usualmente de militancia larga y muy cercanos políticamente al liderazgo de sus partidos. Por ejemplo, en la LV Legislatura (1991-1994) la bancada del PAN contó con noventa diputados: ochenta eran plurinominales y sólo diez uninominales; en la LVI Legislatura (1994-1997) contó con ciento diecinueve: ciento uno eran plurinominales y dieciocho uninominales. En la LVII Legislatura (1997-2000), el diputado del PAN tiene razón; la bancada es muy diferente: tuvo originalmente ciento veintiún diputados, cincuenta y siete plurinominales (47,1%) y sesenta y cuatro uninominales (52,9%). Sin embargo, nuestro análisis indica que de las cuatrocientas veintitrés ocasiones en que diputados del PAN se han indisciplinado respecto de la conducta de la mayoría de sus compañeros, en el 57,68% de los casos lo hicieron diputados uninominales y en 42,32% lo hicieron plurinominales. Es decir: los diputados uninominales se indisciplinan en proporción muy similar al porcentaje que ocupan en el conjunto de la bancada. No es pues el sistema electoral la variable que está explicando la creciente indisciplinación de la bancada del PAN, si bien la hipótesis del “contagio” del diputado no puede ser desechada en principio. Quizá la primera hipótesis del diputado entrevistado sea la que mejor explica la nueva indisciplinación de su bancada: ha sido la conducta parlamentaria del PAN y su compleja relación con el PRI lo que ha posibilitado –como después veremos– la gobernabilidad en la relación ejecutivo-legislativo. Esto ha generado una disminución en la cohesión de su bancada, en la medida en que un grupo de legisladores del PAN ha considerado que dicha conducta es riesgosa para la suerte electoral de su partido. Volveremos a este punto en el siguiente apartado del ensayo.

También la lógica de la competencia presidencial ha explicado en buena medida el debilitamiento de la cohesión de la bancada del PRD, si bien lo ha hecho en otro sentido. Tómese en cuenta que el coordinador de la bancada del PRD era Porfirio Muñoz Ledo, uno de los dos principales fundadores de dicho partido. El otro es, por supuesto, Cuauhtémoc Cárdenas, candidato presidencial en 1988 y 1994. Ambos compiten por la candidatura para la elección del año 2000. Cedo la palabra a un diputado del PRD:

“En primer lugar, la composición de nuestra bancada es en esta ocasión diferente, en dos sentidos. Por primera vez, el número de diputados uninominales (setenta) es superior al de los plurinominales (cincuenta y cinco)¹⁰. Los diputados uninominales son militantes de base, en muchos casos sin una formación partidista sólida y sin compromisos institucionales fuertes. Muchos de ellos no pertenecen a las corrientes dominantes al interior del partido. Por otro lado, desde la selección de los candidatos de representación proporcional en cada circunscripción plurinomial se dio lo que llamamos entonces la “Rebelión de los Coroneles”, es decir, los cuadros me-

dios del partido derrotaron a la élite en la confección de las listas de candidatos. Ambos fenómenos han producido una inédita heterogeneidad en la bancada y ello ha dificultado la construcción de la cohesión parlamentaria. (...) Sin embargo, en los temas de fondo vamos juntos. Ahí la disciplina es total. (...) Un principio fundamental que cohesionaba al PRD es su anti-priísmo. Ello incluso nos ha permitido jalar votos de otros partidos, como el PAN. (...) En el PRD existe el temor de parecer traidor a la causa democrática por acercarnos al PRI”.

Como puede observarse, al igual que el diputado del PAN, el diputado perredista le otorga importancia a la heterogeneidad de la bancada en la explicación de la novedosa dificultad que experimenta ésta para cohesionarse. Sin embargo, acepta que la fuerza que la mantiene razonablemente cohesionada se encuentra, a diferencia del PAN, en la estrategia no cooperativa que el PRD ha seguido en relación al PRI. Volveremos a este punto más adelante. Dejo otra vez la palabra al diputado del PRD, quien concluye así su explicación de la indisciplina que en ocasiones mostró la bancada de su partido:

“El grupo cardenista de la bancada, que es evidentemente dominante, decide hacerle la vida imposible a Porfirio Muñoz Ledo. La contienda interna por la candidatura presidencial entre él y Cárdenas es obviamente la explicación. Permitir que Porfirio fuese un líder parlamentario exitoso iba en contra del interés de Cuauhtémoc, líder indiscutible del partido. En ocasiones, varios diputados votan en contra de los que propone Porfirio para no fortalecerlo”¹¹.

Así, lo que introduce tensión en la bancada del PAN es su diálogo con el PRI, en la medida en que algunos de sus diputados juzgan potencialmente costosa esa conducta en términos de la suerte del partido en la próxima contienda presidencial. Por el contrario, el elemento central que cohesionaba al PRD es su conducta no cooperativa en relación al PRI. Sin embargo, la lógica de la competencia presidencial también está presente en la relativa pérdida de cohesión de la bancada del PRD respecto de Legislaturas anteriores, si bien lo hace de otro modo, al reflejarse en la conducta parlamentaria de la bancada perredista la contienda entre el líder parlamentario Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, por entonces jefe de gobierno del Distrito Federal. Aunque de distinta manera, la lógica de la competencia presidencial está presente en ambos casos, en la explicación del modo novedoso en que se relaja la cohesión de las bancadas de los dos principales partidos de oposición en México.

Respecto de la disciplina con que se han conducido las bancadas del PT (Partido del Trabajo) y del PVEM (Partido Verde Ecologista de México), los dos diputados entrevistados coinciden en que el claro posicionamiento ideológico de los dos partidos y de sus parlamentarios (el primero de “izquierda moderada”, el segundo “de centro, ligeramente de centro-derecha”), así como el tamaño relati-

vamente pequeño de sus bancadas (que posibilita una comunicación más estrecha entre sus miembros) explican la muy considerable y notoria disciplina de ambos grupos. Sin embargo, la explicación que ambos dan de la conducta parlamentaria y del modo en que se han vinculado con el resto de los partidos en el sistema de coaliciones es indudablemente un factor determinante en la gran cohesión y disciplina que han mostrado. En una palabra, y pese a que en la LVII Legislatura (1997-2000) la cohesión de las bancadas parlamentarias se ha relajado, es indudable que las bancadas, y no los legisladores en lo individual, siguen siendo los actores centrales de la vida parlamentaria mexicana. Es pues momento de entrar al análisis de las coaliciones legislativas que las bancadas han construido en la Cámara de Diputados, en la LVII Legislatura (1997-2000).

La construcción de coaliciones

El Cuadro 3 despliega la información relativa a las coaliciones, que han posibilitado ciento treinta y tres votaciones aprobatorias en el período en estudio. Cabe en primer lugar aclarar que un partido se incluye en la coalición cuando más del 50% de sus diputados votó en sentido aprobatorio, lo cual es más que razonable si se tiene en cuenta –como ya se discutió– que los partidos tienden a asumir niveles de disciplina razonablemente elevados. Por otro lado, se han clasificado las coaliciones en dos grandes tipos. En el grupo A se encuentran las “coaliciones ganadoras mínimas”, esto es, aquellas que ya no requieren de ningún partido adicional para lograr aprobar el asunto que se somete a votación. Las coaliciones del grupo B son aquellas que han sumado más partidos de los estrictamente necesarios para ver aprobado el asunto en cuestión. El grupo se subdividió a su vez en tres subconjuntos, dependiendo del número y del tipo de partidos que se sumaron a la “gran coalición”.

Cuadro 3

*Coaliciones ganadoras en la H. Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1997-2000)*

(133 votaciones aprobatorias entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)

Tipo de coalición	Partidos de la coalición	Tamaño original, sept. 1997	Tamaño actual, sept. 1999	Nº de votaciones a favor ¹
A Coaliciones ganadoras mínimas	1 PAN+PRD+PT	253	253	2
	2 PAN+PRD+PVEM	254	248*	0
	3 PRI+PT+PVEM	254	255	0
	4 PAN+PRI	360	355	16
	5 PRI+PRD	364	363	0

Cuadro 3 (continuación)

Tipo de coalición	Partidos de la coalición	Tamaño original, sept. 1997	Tamaño actual, sept. 1999	Nº de votaciones a favor ¹	
B	Grandes coaliciones	6 PAN+PRI+PT	367	366	1
		7 PAN+PRI+PVEM	368	361	15
		8 PRI+PRD+PT	371	374	2
		9 PRI+PRD+PVEM	372	369	0
		10 PAN+PRI+PT+PVEM	375	372	14
		11 PRI+PRD+PT+PVEM	379	380	1
		12 PAN+PRI+PRD	485	480	0
		13 PAN+PRI+PRD+PT	492	491	1
	14 PAN+PRI+PRD+PVEM	493	486	1	
	Gran coalición "bloque opositor"	15 PAN+PRD+PT+PVEM	261	259	5
	Gran coalición de "todos los partidos"	16 PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	500	497	75
	Total²				133

*Esta coalición dejó de ser ganadora al escindirse de ella 6 diputados. Ver Cuadro 1.

1 Se incluye a un partido en la coalición si más del 50%+1 de sus diputados presentes votó en sentido aprobatorio.

2 Una iniciativa la aprobó sólo el PRI y 4 fueron rechazadas por el Pleno, lo cual lleva a un total de 138 votaciones en el periodo estudiado.

Fuente: el autor con base en datos del sistema electrónico de votación, Comisión de Régimen Interno y Concertación Política de la H. Cámara de Diputados.

Llama la atención en primer lugar que en setenta y cinco de los ciento treinta y tres asuntos aprobados se hayan sumado todos los partidos. Ciertamente, ahí se encuentran cuestiones relativamente poco importantes, como pueden ser los acuerdos para emitir monedas conmemorativas u otorgar permisos para recibir condecoraciones extranjeras, etcétera. Sin embargo, ahí también se encuentran más de una docena de leyes de indudable relevancia, cuyas iniciativas fueron presentadas por diversos partidos y por el ejecutivo, en cuya aprobación los actores involucrados demostraron una actitud cooperativa¹². Esto incluye la aprobación de la reforma al artículo constitucional 58, por la que se reducen los requisitos para ser senador.

La que sigue en segundo lugar, en términos de mayor construcción de consensos, es la coalición ganadora mínima PAN-PRI. Entre los asuntos aprobados por esta coalición se encuentran iniciativas económicas como el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 (y diversos artículos que se reservaron para vota-

ciones particulares), su correspondiente Ley de Ingresos (y artículos reservados), así como la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB, muy polémica, a través de la cual se enfrentó el problema de la crisis financiera en el sistema bancario nacional), que fue aprobada por el PAN y el PRI en lo general y en lo particular. En las dos coaliciones que siguen en importancia –las identificadas con los números siete y diez– las bancadas más pequeñas del PVEM, o del PT y el PVEM respectivamente, se suman al PAN y al PRI. En la coalición PAN-PRI-PVEM (identificada con el número siete) encontramos la sanción de artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas en lo general por coaliciones más amplias (el Código Penal, por ejemplo). Destacan aquí, sin embargo, las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, a través de los cuales se crea el Órgano Superior de Fiscalización que supervisará el ejercicio del presupuesto federal, así como la aprobación en general de la LPAB. Por su parte, la coalición PAN+PRI+PT+PVEM (identificada con el número diez) también aprueba artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas, en lo general, por coaliciones más amplias (Ley de Amparo, Código Penal, Código de Procedimientos Penales).

Por otro lado, es notable el hecho de que las coaliciones opositoras número 1 (PAN+PRD+PVEM), 2 (PAN+PRD+PVEM), y muy especialmente la 15 (el llamado “bloque opositor” PAN+PRD+PT+PVEM), hayan logrado tan pocos consensos al interior de la Cámara de Diputados. Aquí confluyen dos explicaciones. La primera es resumida así por el legislador entrevistado del PVEM: “Cada partido de la coalición lucha por lo que es suyo. La distancia ideológica entre los partidos del bloque ha dificultado arribar a consensos”. Efectivamente, el hecho de que el bloque opositor no esté conectado ideológicamente ha dificultado la construcción de consensos en asuntos sustantivos, particularmente en aquellos relacionados con la política económica. La segunda razón no es ideológica sino institucional: el PRI cuenta con el control mayoritario en el Senado (tiene el 59,3% de los escaños), de modo que si una iniciativa opositora no cuenta con el apoyo del PRI en la Cámara de Diputados se topará con el PRI en el Senado, lo cual abre la posibilidad de que el presidente evite el uso frecuente, y posiblemente costoso, de su poder de veto. Sin embargo, los sectores de oposición en la Cámara de Diputados pueden aprobar iniciativas de ley –no tanto en cuestiones económicas, sino políticas, relacionadas con la agenda que a su juicio queda pendiente en la transición democrática–, asumiendo por supuesto que las rechazará el Senado con el único propósito de generarle al PRI un costo político. Ese ha sido precisamente el caso de la iniciativa de reformas más polémica del “bloque opositor” –modificativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–, que aprobó la Cámara de Diputados y rechazó el Senado. Se insiste: para evitar la parálisis institucional, se hace imprescindible incluir en el consenso al PRI desde el origen. De lo contrario, dicho partido frenará a la oposición en el Senado. Por lo tanto, es muy relevante analizar lo sucedido con las coaliciones de la 3 a la 14, esto es, en las cincuenta y una coaliciones que incorporan al PRI pero a la que no se incorporan, como en la coalición 16, todos los partidos. Nótese, entonces, que de las cincuenta y una coa-

liciones, en cuarenta y ocho también está el PAN, en treinta y una el PVEM, en diecinueve el PT y sólo en cinco el PRD. Esta es de algún modo “la escala de cooperación” con el PRI entre los cuatro partidos de oposición.

Adviértase que los pequeños partidos PT y PVEM no han querido sumarse al PRI en la coalición 3. Los legisladores de ambos partidos insisten en que no lo hicieron por razones ideológicas: cuando el PRI moderó su postura, no sólo ellos sino otros partidos afines (PAN y/o PRD) se sumaron al consenso. No dudo que ambos tengan razón. Pero quizá existe también una razón de orden pragmático-estratégico esbozada así por el diputado del PRD:

“Votar cualquier cosa con el PRI es potencialmente costoso. El PT y el PVEM son partidos pequeños que pueden perder el registro si una cantidad apenas modesta de sus electores los abandona. Ellos se suman al PRI cuando ya otro partido grande de oposición se ha sumado al consenso y posiblemente concentrará el costo. El PVEM ha ido sólo con el PRI en comisiones, particularmente en la de Gobernación y Puntos Constitucionales”.

Por lo tanto, si el PVEM y el PT no han podido o no han querido ir solos en coalición con el PRI, la gobernabilidad ha dependido de la conducta de los dos grandes partidos de oposición, a la sazón, el PAN y el PRD. Así, una hipótesis puede ser que ni el PAN ni el PRD tienen como primera preferencia el ir solos en coalición con el PRI. Ambos tienen ambición presidencial, y por lo tanto los dos prefieren ver al otro partido de oposición cooperando con el PRI para evitar el costo mayor, la parálisis y el desgobierno, asumiendo la posición de *free-rider*, sin pagar los costos de la cooperación y manteniendo un perfil de clara oposición. En la aprobación de los presupuestos de 1998 y 1999 se han centrado los dilemas de la oposición, ya que estas piezas de legislación no pueden ser evadidas, ni existen en la Constitución mexicana cláusulas de reconducción presupuestal que posibiliten la sanción automática del proyecto del ejecutivo, para el caso de no ser aprobado. Prácticamente cualquier iniciativa puede retrasar su aprobación en el procedimiento constitucional, excepto los presupuestos. Como ya se ha visto, ha sido el PAN el partido que ha asumido el papel cooperativo en la LVII Legislatura (1997-2000), aun con una clara ambición presidencial encarnada en la figura de Vicente Fox, ex-gobernador del Estado de Guanajuato. Así explica el diputado del PAN la conducta de su partido en la Cámara de Diputados:

“Nuestra conducta ha estado guiada por el principio de responsabilidad. Somos un partido responsable. (...) No queremos enviar a la ciudadanía el mensaje de que un nuevo balance democrático en la Cámara produce desgobierno. Ello habría afectado al PAN y a todo el proceso de transición. El PAN no quiere minar las instituciones con el poder que tiene”.

Después, a una pregunta expresa respecto de los costos electorales en que incurre el PAN al asumir el papel cooperativo, el diputado responde:

“El PAN puede explicar por qué actúa como actúa y tiene buenas razones, que sin embargo no ha sabido comunicar a los ciudadanos. Ello nos ha costado imagen y presencia pública. (...) Por otro lado, lo cierto es que la gente no ve lo que sucede en el Congreso. En el Congreso podemos hacer y deshacer, y la popularidad de Vicente Fox no se altera. En México no parece existir un vínculo entre la acción legislativa de los partidos y su suerte electoral. Ahí hay un problema de cultura política. (...) Creo que la explicación del problema está en la no-reelección de los diputados, que ha obstaculizado mucho la comunicación entre el Congreso y la sociedad”.

Comentaremos más adelante estas importantes reflexiones del diputado del PAN. Pero veamos antes la opinión de los diputados del PRI y del PRD al respecto. Dice el diputado del PRI:

“el PAN coopera con el PRI por interés económico. Hay entre el PAN y el gobierno una identificación ideológica general sobre los contenidos de la política económica. Pero sobre todo hay beneficios muy palpables: el PAN ha aprobado dos presupuestos a cambio de aumentar los recursos federales que se destinan a los municipios más grandes del país. Muchos de esos municipios son gobernados por el PAN¹³. (...) Hay algo también de una especie de cultura de la responsabilidad en el PAN. Creo que también hay algo de eso (...). El PRD no aprueba los presupuestos porque está en contra de la política económica y porque cree que acercarse los mancha. Ellos dicen ‘no seamos ni alcahuetes ni cómplices’”.

Y, finalmente, el diputado del PRD dice:

“Existe en el PAN una convicción, creo que auténtica, de que la sociedad reconocerá y premiará su responsabilidad en su conducción legislativa. Ellos están realmente convencidos de ello. La verdad es que su base de apoyo de clase media no quiere una conducta que no sea eso. Pero ello les cuesta y les va a costar. El país no puede continuar en el rumbo actual”.

Estas respuestas nos permiten intentar explicar, aunque sea tentativamente, por qué no se cumple la hipótesis de la no-cooperación en el caso del PAN. Ciertamente, la cooperación no ha sido gratuita al lograr una descentralización de recursos a los municipios que gobiernan, o al menos a los de mayor densidad demográfica. Sin embargo, hasta los propios panistas reconocen que no han sabido dar a conocer a los habitantes de dichos municipios los beneficios que supone su acción parlamentaria. Así, el PAN calcula de cualquier modo que su no-cooperación sería muy notoria, porque obligaría al presidente a salir al público a señalar, con la visibilidad de su investidura, a los culpables de una parálisis institucional de consecuencia palpable para toda la población, lo que eventualmente –tiene razón el diputado del PAN– revertiría sus efectos en contra suya y del resto de las fuerzas opositoras que impulsan la consolidación del proceso de transición. Quizá el lide-

razgo panista calcula que la base social de su partido, de clases medias urbanas, con niveles medios y superiores de educación, rechazaría una conducta institucional disruptiva y premiaría actitudes institucionales y estabilizadoras¹⁴. Por otro lado, es claro que la visibilidad de su conducta se piensa en función del sistema de actores: la responsabilidad de la gobernabilidad se concentra en tres partidos.

Respecto del PRD, nadie podrá negar que sigue también una conducta racional. La preferencia electoral en los niveles de baja escolaridad es crecientemente compartida entre el PRI y el PRD. Igualmente, en cuanto al nivel de ingreso, se observa un realineamiento de electores de bajos ingresos, tradicionalmente priístas, hacia el PRD (Sánchez Gaspar, 1999). Dicho partido ha insistido en su crítica al modelo económico, enfatizando que la reestructuración de la economía mexicana, que muestra signos de recuperación en el nivel macroeconómico, no ha impactado favorablemente en el bolsillo de los ciudadanos y en los niveles de bienestar de la población. La conducta parlamentaria del PAN permite al PRD continuar en su perfil opositor, no-cooperativo, al tiempo que dicha conducta parlamentaria no produce parálisis institucional ni desgobierno. Así, el PRD articula un discurso que responsabiliza al PRI y al PAN de la persistente desigualdad social.

De cualquier modo, ¿hasta qué punto el PRD logrará, ya en la campaña presidencial de 2000, que domine en la opinión pública su percepción de que el PAN ha traicionado su carácter opositor y ha permitido la continuidad de una política económica que juzga impopular? ¿Hasta qué punto el PAN logrará articular sus alegatos en defensa de sus posicionamientos y decisiones? O de modo más general, ¿hasta qué punto la política parlamentaria de los partidos va a ser parte central de las campañas presidenciales en el 2000? ¿Hasta dónde dichos alegatos definirán o redefinirán las percepciones y preferencias de los electores, más allá del perfil de los candidatos y de sus propuestas? El análisis del proceso electoral de 2000 podrá dar respuesta a estas preguntas. Entretanto, podemos hacer un balance de la hipótesis de Juan J. Linz y del modo en que aquí hemos intentado modificar el marco teórico que este autor nos ofrece respecto de la conducta de los partidos políticos en regímenes presidenciales con “gobiernos divididos”¹⁵.

Conclusiones tentativas

La dinámica política de México gira hoy en torno a las elecciones presidenciales del año 2000. Aunque el poder ejecutivo federal ha perdido atribuciones y poderes constitucionales, la explicación de la enorme merma de su poder está en otro lado. El poder metaconstitucional por excelencia del presidente mexicano fue, sin lugar a dudas, el de seleccionar a su sucesor, o dicho de otro modo al candidato presidencial de su partido, en el entendido de que resultaría fatal e indiscutible ganador. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha renunciado a esta “facultad” y lo ha hecho explícito. Institucionalizar sin fracturas el método “despresiden-

cializado” de selección del candidato presidencial es uno de los retos mayúsculos del Partido Revolucionario Institucional de cara a las elecciones de 2000.

Por otro lado, la precaria institucionalidad del PRI en la elección de otros candidatos, así como la ambigüedad y la lentitud con la que se reforman sus métodos, ya han generado costos. De las diez elecciones para gobernador que se celebraron en 1998, siete de los candidatos del PRI fueron seleccionados por el método tradicional y tres lo fueron por la vía de elecciones primarias abiertas. No todas las elecciones primarias estuvieron exentas de problemas, si bien finalmente los tres ganadores de las primarias ganaron también la elección general. Por el contrario, en dos estados (Zacatecas y Tlaxcala) en los que se usó el método tradicional de selección centralizada, precandidatos del PRI “derrotados” fueron presentados por el PRD y terminaron ganando la elección general. En otro caso (Aguascalientes), el candidato “tradicional” del PRI perdió frente al candidato del PAN. Nuevamente, la urgente necesidad de institucionalizar al PRI pasa sin atajo posible por el debilitamiento de los poderes “metaconstitucionales” del presidente. Aquí no hay punto de retorno.

Sin embargo, el máximo debilitamiento del presidente en el ejercicio cotidiano de gobierno tiene que ver con la pérdida del control mayoritario de la Cámara de Diputados por parte de su partido. La situación se agravaría aún más si las bancadas parlamentarias del PRI se indisciplinaron y dejaran de seguir la línea política de su partido y del presidente. Esto no ha ocurrido. Sin embargo, y aunque la conformación de grupos todavía no se traduzca en franca indisciplina parlamentaria, los priístas calculan de otro modo las consecuencias políticas de sus decisiones: saben que frente a elecciones limpias, en donde se puede ganar o perder, la decisión parlamentaria puede producir costos electorales y, en el extremo, llevar al partido a perder el poder. Es obvio que el arribo de México a la democracia conduce ya –sin una clara institucionalización de nuevas prácticas parlamentarias– a la necesidad de negociar la cohesión de las fracciones y a abandonar la tradicional disciplina a rajatabla.

Finalmente, resulta muy difícil prever la evolución de la gobernabilidad institucional a partir del “gobierno dividido” en la LVII Legislatura (1997-2000). Todo sugiere que por ahora la creciente cercanía de la elección presidencial de 2000 dificultará más y más el arribo a acuerdos y a la gobernabilidad institucional. La novedad del fenómeno explica el hecho de que en México el debate sobre la eventual reforma del sistema presidencial para transitar a uno semi-presidencial o parlamentario sea prácticamente inexistente. Que el PAN se haya negado hasta el momento a asumir una conducta que ponga en riesgo la gobernabilidad constitucional como un todo, y el hecho de que hasta el 30 de abril de 1999 la Cámara de Diputados haya aprobado el 88% (Nava y Weldon, 1999) de las iniciativas enviadas por el presidente, han contribuido también a que México no entre de lleno en el debate sobre los cambios en el modelo constitucional básico. Sólo las

disfunciones institucionales graves conducen a la discusión de cambios de régimen constitucional. Mi hipótesis es que si el ejecutivo y el legislativo logran superar el escollo de 2000, esa discusión seguirá siendo muy precaria. Por el contrario, si la ingobernabilidad campea en la cercanía de la elección presidencial, en México se inaugurará formalmente un debate que varios países latinoamericanos ya han iniciado.

Excursus sobre el régimen presidencial mexicano después de 2000

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 han sellado el fin de la larga era posrevolucionaria mexicana. Concluyeron setenta y un años de dominio del partido emanado de la Revolución Mexicana. El triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN, en alianza con el PVEM) arroja un resultado digno de análisis: el partido de oposición que cooperó de modo más sistemático con el partido del presidente en períodos anteriores logró erigirse como vencedor en la contienda presidencial. Ciertamente, con su insistencia en la necesidad de terminar con más de siete décadas de dominio del PRI, Vicente Fox logró que la elección presidencial asumiera un carácter plebiscitario: sí o no a la continuidad del PRI en el poder. Así, en el discurso de campaña, el PAN y su candidato presidencial hacían a un lado la política parlamentaria en la LVII Legislatura (1997-2000) y se presentaban como la opción de cambio, llamando a los electores de izquierda a votar estratégicamente en contra del PRI y a favor del partido opositor que, según todas las encuestas de opinión, maximizaba la probabilidad de la derrota del otrora partido hegemónico. De cualquier modo, la elección demostró que una actitud cooperativa no necesaria automáticamente suponía el pago de un costo electoral en las urnas.

La gobernabilidad político-constitucional de México se verá ahora fuertemente influida por dos cambios fundamentales. Por un lado, ha dejado de existir el eje estratégico (régimen/anti-régimen) que explicó en buena medida la conducta (política en general, parlamentaria en particular) de los sectores opositores al PRI, eliminándose así un obstáculo para el arribo a acuerdos en el formato de un gobierno dividido. Por otro lado, el eje ideológico (izquierda-centro-derecha) pasará a dominar, finalmente y para bien, el cálculo político de los partidos (sobre el modo en que estos dos ejes se entreveraron en la era posrevolucionaria mexicana, ver Molinar, 1991).

Ya concluyó la transición a la democracia de México. Así, la política mexicana será menos brumosa y más clara para todos: los partidos dejarán de subrayar en la discusión pública asuntos de política, y en particular de política electoral, para enfatizar ahora en la interacción entre ellos y en su comunicación con los ciudadanos asuntos sustantivos de política pública. Esta es una buena noticia para México.

Por otro lado, pareciera que en México el gobierno dividido llegó en 1997 para quedarse entre nosotros. Véase en los cuadros siguientes la composición de las dos cámaras del Congreso de la Unión como resultado de las elecciones concurrentes (presidenciales y legislativas) del 2 de julio de 2000. Ahí se puede observar cómo el partido del presidente, el Partido Acción Nacional, no va a contar con mayorías parlamentarias en ninguna de las dos cámaras del Congreso. A diferencia del presidente Zedillo, cuyo partido contó con la mayoría en el Senado a lo largo de todo su mandato, el partido de Fox no contará con mayoría en la Cámara Alta durante todo el sexenio 2000-2006. Viejos instrumentos de la maquinaria constitucional, como el veto presidencial, podrán activarse otra vez después de décadas de desuso. Todas las baterías estratégicas de los partidos se concentrarán en el primer trienio del gobierno (2000-2003), ya que las elecciones legislativas intermedias de 2003 renovarían totalmente la Cámara de Diputados. Será entonces cuando los partidos políticos mexicanos vuelvan a evaluar, en las urnas electorales y a través del juicio ciudadano, los resultados de sus estrategias parlamentarias. Hasta entonces podremos saber qué resultados arroja en términos de gobernabilidad la situación política totalmente inédita por la que atraviesa la política mexicana.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F 1994 “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.) *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos* (México: El Colegio de México).
- Aspe Bernal, Mónica 1999 “Gobierno Dividido y Decreto Presidencial”, en *Quórum* (México) N° 65, marzo-abril.
- Campos, Emma 1995 *Un Congreso sin Congresistas. La No-reelección Consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México) tesis de licenciatura en ciencia política.
- Cárdenas, Jaime 1994 *Transición Política y Reforma Constitucional en México* (México: UNAM).
- Carpizo, Jorge 1978 *El Presidencialismo Mexicano* (México: Siglo XXI Editores).
- Carrillo, Ulises 1998 “La Ronda Perversa: Los Efectos de la Segunda Vuelta Electoral”, en *Este País* (México) N° 88, julio.
- Carrillo, Ulises y Alonso Lujambio 1998 “La Incertidumbre Constitucional. Gobierno Dividido y Aprobación Presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Año LX, N° 2.
- Casar, María Amparo 1996 “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno* (México) Año III, N° 1.
- Linz, Juan 1994 “Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?”, en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (edits.) *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Lujambio, Alonso 1993 “Presidentes y Congresos. Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, en *Foro Internacional* (México) N° XXXIII.
- Lujambio, Alonso 1995 *Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México* (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Lujambio, Alonso y Horacio Vives 2001 *Las Gráficas de la Transición* (en preparación).
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully 1995 *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press).
- Molinar, Juan 1991 *El Tiempo de la Legitimidad. Elecciones, Autoritarismo y Democracia en México* (México: Cal y Arena).

Nava, María del Carmen y Jeffrey Weldon 1999 “El arte de decidir hasta el final”, en *Reforma* (México) 10 de junio, 8A.

Sánchez Gaspar, Mariana 1999 *Partidos y Electores en México. La Evolución de Preferencias en los Años Noventa* (México: Instituto Tecnológico Autónomo de México) tesis de licenciatura en ciencia política.

Weldon, Jeffrey 1997[a] “El presidente como legislador, 1917-1934”, en *Enciclopedia Parlamentaria de México* (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura, Serie I, Capítulos I al III.

Weldon, Jeffrey 1997[b] “Political Sources of *Presidencialismo* in México”, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Notas

1 En coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

2 En coalición con el PT.

3 El concepto fue acuñado por Jorge Carpizo (1978: cap. XVI).

4 Tomo las ideas centrales de esta sección de Carrillo y Lujambio (1998).

5 Para Linz, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación ejecutivo-legislativo es cambiando todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho, los partidos de la coalición *comparten* el poder ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y *entran al gobierno*. En opinión de Juan Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas, porque “el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”.

6 Sobre el efecto atomizador de la segunda vuelta sobre los sistemas de partidos ver Carrillo (1998).

7 Con los cinco se acordó el anonimato. Las entrevistas se realizaron en las siguientes fechas: PAN 1° de septiembre de 1999, PRI 2 de septiembre de 1999, PRD 3 de septiembre de 1999, PT y PVEM 9 de septiembre de 1999.

8 En el período estudiado se han producido 65.048 votos individuales, de los cuales sólo 1.594 (2,45%) han sido abstenciones. Los balances parlamentarios en el Pleno otorgan, sin embargo, una enorme relevancia a la presencia o ausencia de un puñado de diputados. El modo en que por lo tanto las bancadas han utilizado el *quórum* como instrumento estratégico es una de las novedades de esta Legislatura.

9 Efectivamente, y desde 1988, en el PAN se debatió con inédita intensidad la conducta que dicho partido debía seguir en la arena parlamentaria. Tal vez el mejor ejemplo de indisciplina se dio en la LIV Legislatura (1988-1991) cuando dos decenas de sus diputados se negaron a aprobar la nueva ley electoral federal, un punto clave en la estrategia política de dicho partido.

10 En las elecciones legislativas intermedias de 1997 sucedió con el PRD algo similar a lo experimentado en el PAN: el aumento abrupto de su competitividad electoral lo llevó a triunfar en un número importante (setenta) de los trescientos distritos uninominales. En la LV Legislatura (1991-1994), el PRD contó con cuarenta diputados plurinominales y con ningún diputado uninominal.

minal; en la LVI (1994-1997), contó con sesenta y seis plurinominales y cinco uninominales.

11 En abril de 1999, Muñoz Ledo renuncia a la coordinación de la bancada de su partido para dedicar más tiempo a impulsar su candidatura. Pero quizá la creciente debilidad de su liderazgo parlamentario influyó en su decisión.

12 Ley de Instituciones de Crédito, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, Ley del Mercado de Valores, Código Federal de Procedimientos Penales, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Código Penal, Ley de Amparo, Ley Federal para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados y Abandonados, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Pesca, Ley Federal de Turismo, Ley General de Salud, Ley de Obras Públicas, Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica, Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Código de Comercio.

13 Efectivamente, hacia 1998 el PAN gobierna veintitrés de los treinta municipios más poblados del país (Lujambio y Vives, 2001).

14 Una gran cantidad de investigaciones ha estudiado la base social de los partidos políticos mexicanos. La última es la de Sánchez Gaspar (1999).

15 Sin duda para entonces podré hacer una investigación más detallada y precisa de la que aquí se ha hecho de la conducta parlamentaria de los partidos y de los legisladores en lo individual, que requerirá por supuesto de estudios de opinión pública sobre las percepciones colectivas de esas conductas.