

Federalismo y Congreso en el cambio político de México

Segunda edición

Alonso LUJAMBIO



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

FEDERALISMO Y CONGRESO EN EL CAMBIO
POLÍTICO DE MÉXICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie E: VARIOS, núm. 67

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Isidro Saucedo
Roberto Zavaleta Cornejo
Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez
Formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

ALONSO LUJAMBIO

FEDERALISMO
Y CONGRESO
EN EL CAMBIO POLÍTICO
DE MÉXICO

Segunda edición



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
MÉXICO, 2018

Primera edición: 1996

Segunda edición: 20 de marzo de 2018

DR © 2018. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-0164-9

CONTENIDO

Prólogo	IX
Diego VALADÉS	
Prefacio	1
Alonso LUJAMBIO	

CAPÍTULO PRIMERO

PRESIDENCIALISMO, FEDERALISMO Y LOS DILEMAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

I. Introducción.	9
II. Los peligros del presidencialismo.	13
III. Federalismo integrador <i>vs.</i> presidencialismo excluyente.	20
IV. El presidencialismo, el federalismo y la transición mexicana a la democracia.	27
V. Conclusión.	51

CAPÍTULO SEGUNDO

PRESIDENTES Y CONGRESOS: LOS ESTADOS UNIDOS, LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL FUTURO MEXICANO

I. Introducción.	55
II. ¿Por qué es gobernable el sistema presidencial norteamericano?	67

III. La experiencia latinoamericana	76
IV. El futuro mexicano	94
V. Conclusión	106

CAPÍTULO TERCERO

LA PRESIDENCIA, LAS GUBERNATURAS, LOS ESCAÑOS. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS MEXICANO (1988-1994)

I. Introducción	109
II. El sistema de partidos en la crisis de 1988	111
III. Nuevos equilibrios en el Congreso: clave institucional del cambio	115
IV. La línea política del Partido Acción Nacional: decisio- nes y escisiones	119
V. El Partido de la Revolución Democrática: acoso gu- bernamental e “intransigencia democrática”	124
VI. El Partido Revolucionario Institucional: la XIV Asam- blea	131
VII. Sistema de partidos, leyes electorales y elecciones entre 1988 y 1994.	136
VIII. Conclusión: las elecciones de 1994 y el futuro del sis- tema de partidos.	156

CAPÍTULO CUARTO

LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO. ARREGLOS INSTITUCIONALES Y PROCESO POLÍTICO

I. Introducción.	165
II. Partido hegemónico, ejecutivo federal y sistema elec- toral	172

CONTENIDO

VII

III. La reelección legislativa: profesionalización y responsabilidad pública.	182
IV. Sistema de comisiones y sistema de partidos	191
V. El apoyo técnico de <i>staff</i> y las fracciones parlamentarias	235
VI. Conclusión	240
Bibliografía	245

PRÓLOGO

Hace años José Ortega y Gasset afirmó que la política es un sistema de soluciones para un sistema de problemas. Por más tiempo que haya transcurrido, la afirmación no ha perdido vigencia. Y precisamente a ese propósito corresponde la obra que nos ofrece Alonso Lujambio: al presentar soluciones para los problemas del México actual.

Corresponde al lector sacar sus propias conclusiones acerca de la idoneidad de las respuestas que el autor propone para los problemas de la democracia en México, por mi parte, coincido con los postulados de la obra, que básicamente se encaminan a buscar, en la renovación del federalismo, en la transformación del Congreso y en la modificación de las relaciones del ejecutivo con los demás órganos del poder, las rutas de acceso al cambio político en México.

Esta obra constituye una singular aportación al debate de las ideas en México. Parte de la conjugación de dos enfoques: el político y el constitucional, lo que resulta especialmente útil en tanto que el propósito del autor no es sólo realizar un diagnóstico, sino formular opciones precisas para el cambio. Para este objeto, además de los enunciados conceptuales, Alonso Lujambio presenta propuestas concretas de adecuación institucional.

Entre los méritos de la obra, sobresale que la aproximación a los problemas se hace desde una perspectiva de objetividad. Las dificultades reales de la transición son lo suficientemente profundas, como para adicionarles crecientes cargas de subjetividad.

Es posible encontrar a quienes se oponen al cambio político, pero no parece que esa posición sea la dominante. Por el contrario, las condiciones ambientales de México son favorables, como

no lo habían sido en largas décadas, a la realización de cambios profundos.

La tradición del cambio político en México está vinculada con procesos graduales que, demostradamente, han dado resultado. A partir de reformas constitucionales que han abierto las puertas a una, cada vez mayor, participación electoral; los procesos de cambio han sido constantes. Nuestra experiencia, que no debe desestimarse, permite advertir los puntos de resistencia y la forma de superarlos. Un buen ejemplo es la reforma constitucional promovida por Lázaro Cárdenas para otorgar derechos de ciudadanía a la mujer en 1936. Sabemos que el endurecimiento político en la época, bloqueó la modificación constitucional, que sólo pudo ser retomada, y de manera elíptica, por Miguel Alemán hasta 1948 con la reforma al artículo 115. Se requirió luego que Adolfo Ruíz Cortines continuara con la idea, que sólo se consolidó en 1953, ¡casi veinte años después! Otro caso significativo, y que forma parte del conjunto de preocupaciones de Lujambio, es el de la reelección de los diputados. En 1965 fue aprobada una reforma bastante tímida, pero en todo caso adecuada, al temperamento Fabiano de nuestra política para restablecer la reelección. Detenida sin mayor razonamiento por los senadores, el tema ha aguardado pacientemente veinte años, para ser replanteado con nuevos argumentos y tal vez en circunstancias más propicias.

La supresión de la reelección en 1933 afectó la relación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo de poder, acentuando las desventajas de este último. Ocurre, sin embargo, que hoy vivimos una racionalidad política muy diferente a la de aquella época. Si en los años treinta la naturaleza de los acontecimientos demandaba un ejercicio incontestado del poder, en el tiempo nuestro, lo que se exige es exactamente lo opuesto: un ejercicio razonable, responsable y evaluable del poder. Lujambio demuestra que esto no será posible si no se amplían los niveles de decisión e influencia de los representantes populares, y esto no se seguirá, si no se les ofrece una plataforma propia de acción: el apoyo ciudadano.

Sustentados en suficientes razones los argumentos favorables a la reelección, el autor se centra en los efectos que podría tener en las relaciones entre los órganos de poder. Resulta evidente que también los tendría en las relaciones con todos los partidos políticos, beneficiarios directos de que se les abriera la opción para relacionarse de manera eficaz y duradera con los electores.

En este punto vale la pena tener presente que los reformadores de la Constitución, en 1932-1933, tuvieron muy clara la idea de que se trataba de una modificación de circunstancia, necesariamente transitoria. El dictamen discutido en la Cámara de Diputados señalaba expresamente: “debemos reconocer que la no reelección de los miembros de los cuerpos legislativos procede aceptarla como medida de orden político que, como todas las leyes de esta índole, se dan los pueblos cuando las ha menester...” esto fue afirmado, a continuación de haber reconocido que:

Respecto de la no reelección de los elementos del Poder Legislativo federal y local no hay antecedentes en nuestra historia y realmente pudiera presentar algunas dificultades, porque los pueblos necesitan conservar en la persona de sus representantes el espíritu de la ley, y a ello se opone la movilidad de esos funcionarios...

El debate que se produjo fue notable. Luis L. León, por ejemplo, preguntó con marcada ironía, si había “llegado ya el momento de poner cortapisas a nuestro exiguo poder”, y denunció la “obsesión de debilitar al Legislativo”, cuando “se le arranca al Poder Legislativo el derecho de reelección”. Gonzalo Bautista O’Farril también participó de esa opinión. Ezequiel Padilla reconoció que la reforma contrariaba “los principios de la doctrina constitucional [porque] vamos a poner cortapisas a la voluntad popular”. Defendió la reforma, en los términos del dictamen, como una medida transitoria (“un sacrificio hecho a la doctrina constitucional que será transitorio”), en tanto que admitía:

Con estas reformas vamos a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene el pueblo para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento, reeligiendo a aquellos que re-

presentan aún su opinión o rechazando a los que ya no la representan...

En justo reconocimiento a la decisión del Constituyente Permanente de 1932, debe tenerse presente que hubo quienes quisieron salvar la responsabilidad histórica de su decisión. Entre los argumentos que con singular valor se mencionaron, figuró el de que la reelección se veía afectada por las prácticas del fraude electoral. Esto se puede traer a colación a propósito de la fallida reforma de 1965, pues aunque siempre he estado a favor de ella, tal vez sus resultados no habrían sido tan satisfactorios como se hubiera esperado, sin una legislación electoral que garantizara pulcritud plena. El replanteamiento del tema por Alonso Lujambio es, por lo mismo, adecuado desde la perspectiva de la tradición institucional mexicana, y oportuno, en tanto que el orden legal electoral permite ya restablecer la reelección exclusivamente de los legisladores, única a la que se refiere el autor y única que se inscribe en la referida tradición.

Hay otro aspecto llamativo en el trabajo del profesor Lujambio: el ingrediente federalista. En este punto vale la pena también apreciar que la reelección de los representantes populares y el nuevo federalismo hacia el que inequívocamente se tendrían que orientar las recaudaciones institucionales, resultan términos complementarios. A diferencia de las décadas pasadas, cuando los procesos de designación de los candidatos a cargos de elección popular por parte del partido mayoritario estaban influidos por los gobernadores, en el actual proceso de transición —cuyo punto de arranque es localizado por Lujambio en 1988— las actitudes parecen ir cambiando. Es evidente que los intereses locales estarán mejor argumentados si quienes los representan tienen experiencia y apoyo ciudadano.

El eje de las reflexiones científicamente sustentadas de Lujambio se centra en la necesidad de acuerdos. De ellos depende que transición por transacción pueda darse de una manera eficaz.

Parecería que en este punto el autor se acoge a términos estrictamente políticos y se aleja de las consideraciones constitucio-

nales, presentes a lo largo de su estudio; pero sólo parecería. Todo depende del enfoque que se tenga de la materia constitucional. En realidad el concepto del acuerdo no es ajeno al de norma ni al de conducta jurídica. No lo fue en el pensamiento clásico griego (Platón) y latino (Cicerón), ni lo es en el contemporáneo. Norberto Bobbio y David Gauthier, con sus insalvables diferencias, son dos buenos ejemplos de esta posición en la actualidad.

Los problemas de la transición de una autocracia a una democracia, o de una democracia mayoritaria a una democracia consensual. La historia de las transiciones también registra casos como el de la IV a la V república francesa, en que la transición se produjo de una democracia no gobernada a una democracia gobernada. Estas diferencias deben tenerse en cuenta, sobre todo en el momento de buscar arquetipos, o “modelos”, que sirvan como punto de referencia.

En esta materia, el profesor Lujambio analiza la transición hacia la democracia y tiene que aludir a la naturaleza del sistema presidencial y a su distinción del parlamentario. Retoma, en buena medida, la argumentación de Juan J. Linz. A los sugerentes comentarios de Lujambio, habría que agregar que uno de los razonamientos de Linz deja abiertas otras interrogantes. Su tesis de que en un sistema presidencial un líder fuerte puede triunfar electoralmente incluso si es apoyado por un partido débil, lo cual restringe la posibilidad del consenso, permite plantear otra hipótesis: en un sistema parlamentario un partido fuerte puede llevar al poder a un candidato débil, lo cual tampoco favorecería el arribo a consensos.

La novedosa tesis de Alonso Lujambio con relación al federalismo tiene una doble vertiente: por un lado, el funcionamiento del sistema federal se ve entorpecido por la presencia de un partido hegemónico (tesis de Harry Kantor que el autor comparte), y por otra, el sistema federal tiene un papel central en el proceso de transición. La conclusión obligada sería que el partido hegemónico también es un obstáculo para la transición. En este punto seguramente no habrá mayores discrepancias; pero en lo que ha-

brá que aclarar dudas más adelante, es en cuanto a qué tanta responsabilidad tiene un partido político en el funcionamiento del sistema federal. Desde luego, no se puede cuestionar la relación a la que alude el autor; pero ¿el sistema constitucional no tendrá también mucho que ver en el fenómeno que se apunta?

Las razones políticas que explican, en México, la existencia de un ejecutivo muy fuerte, como las que se apuntan para determinar por qué es débil el federalismo, tal vez tengan que complementarse con otras de carácter constitucional y administrativo. En principio, la Constitución prevé numerosas obligaciones públicas que el Estado debe satisfacer. Atribuir responsabilidades importantes exige otorgar también facultades amplias. Esto ocurre con el Ejecutivo y, en general, con los órganos del poder federal.

El sistema de prestaciones al que solemos aludir como “derechos sociales”, demanda un considerable e instrumental normativo, y un abultado aparato administrativo. Es sintomático, por ejemplo, el número de delegados federales que suelen actuar en los estados. Podría decirse que esto es susceptible de solución en la medida en que se transfieran recursos a las entidades federativas; sin embargo, en tal caso habría que plantear cambios de naturaleza constitucional que permitan trasladar, junto con los recursos, las funciones. Todo indica que la naturaleza de un Estado al que corresponde un número elevado de obligaciones públicas favorece el centralismo político y la concentración de poder, de manera que son muchos los nudos que se deben deshacer para liberar al sistema federal.

Otro problema inteligentemente abordado por Alonso Lujambio es el de cómo consolidar un nuevo arreglo de partidos políticos y cómo reequilibrar a los órganos de poder. Pone el acento en la Cámara de Diputados, porque encuentra que es el instrumento típicamente representativo que debe ser fortalecido. Históricamente la Cámara de Diputados ha sido el espacio de negociación para adjudicar cuotas de poder. Los conservadores que concibieron la Constitución de 1836 encontraron un meca-

nismo para limitar al Congreso en el llamado “poder conservador”, los liberales se escindieron entre los que deseaban un Congreso fuerte y le dieron en 1857 una estructura unicameral, y los que optaron, con Juárez y Lerdo a la cabeza, por un Congreso autocontrolado, para lo cual era necesaria la estructura bicameral. También entre los revolucionarios se presentó la disyuntiva: la reelección, sancionada en 1917, permitía que incluso con estructura bicameral el Congreso mantuviera su autonomía política, mientras que la no reelección, introducida en 1933, trajo las consecuencias que estudia Lujambio, como mencionamos más arriba.

En este contexto, es oportuno hacer notar que el autor no se inscribe entre quienes consideran que el desarrollo de la democracia se consigue por la vía de desarticular al órgano Ejecutivo del poder, sino por el de dotar de nuevos y mejores instrumentos al Legislativo y de reconstituir al federalismo. Esta perspectiva corresponde a la idea, presente a lo largo del estudio, de que el nuevo arreglo institucional que se propone corresponde al de un poder eficaz, y no al de un sistema bloqueado.

Para llegar a esa propuesta, Alonso Lujambio relaciona brillantemente las razones políticas y las constitucionales, y sitúa el debate en un doble proceso de descentralización hacia el Congreso. Se trata de un planteamiento original, porque a un mismo tiempo retoma y conjuga los postulados centrales del constitucionalismo mexicano, pero los inscribe en un ámbito de posibilidades reales. No se trata, en este sentido, de un ejercicio académico o de un planteamiento ideológico; se trata —y ese es el punto medular de la obra— de una propuesta seria que toma las dos puntas del cabo: la utilidad para la democracia y la viabilidad para la política. El argumento del autor atiende, por tanto, a las posibilidades reales de alcanzar resultados.

Estas palabras iniciales en el libro que publica el Instituto de Investigaciones Jurídicas no tienen otro propósito que subrayar la importancia de una obra que plantea el problema del cambio político en México con una perspectiva innovadora. Para incluir-

lo en su serie de publicaciones, el Instituto tuvo en consideración la necesidad de impulsar la edición de trabajos que contengan análisis multidisciplinarios formulados por un solo autor, además de la coherencia del trabajo, y de la uniformidad metodológica, se alcanzan resultados relevantes en la medida en que un mismo problema es abordado desde diferentes perspectivas. Tal como lo precisa el profesor Lujambio en su introducción, la ciencia política y el derecho constitucional son, en la actualidad, dos instrumentos recíprocamente complementarios del cambio político.

El distinguido profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México enriquece, con su obra, la bibliografía política y constitucional mexicana. Alonso Lujambio es un científico político que enlaza una notable formación académica con una llamativa percepción de los procesos políticos. Pero es, además, un hombre comprometido con la juventud a la que enseña, con el país al que ilustra y con sus convicciones democráticas, a las que sirve con inteligencia.

Como el lector habrá de constatar, es una obra para cuya realización convergieron una sólida información, una moderna visión de los problemas y una aguda capacidad analítica. La concisión en el desarrollo de los temas y la claridad de los planteamientos seguramente harán de este estudio un punto de referencia obligado en el creativo del cambio mexicano.

Diego VALADÉS
Ciudad Universitaria, septiembre de 1995

PREFACIO

La técnica constitucional no puede por sí sola crear un sistema de canalización política. La trayectoria y el ritmo de la conducta colectiva son determinados —estando dentro pero también más allá del marco institucional— por los partidos y por el sistema de partidos. Las “agencias canalizadoras” por excelencia son los partidos políticos. La canalización es su tarea. Es, además, una tarea crucial.

Giovanni SARTORI, “Political Development and Political Engineering”, 1968

Las constituciones se parecen de algún modo a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben trabajar y producir algo... [No] es probable que las constituciones funcionen como se pretende si no emplean las maquinarias de Bentham, es decir, los castigos y las recompensas... Aun así, la pregunta sigue siendo: en cuestiones institucionales, ¿sabemos qué reformar y cómo hacerlo?

Giovanni SARTORI, *Comparative Constitutional Engineering*, 1994

Los ensayos contenidos en este libro discuten la manera en que los partidos políticos mexicanos se introducen a la maquinaria consti-

tucional y producen resultados. En la medida en que desde 1988 el sistema de partidos experimenta importantes transformaciones y los arreglos constitucionales influyen en la dinámica de la relación entre sus protagonistas, es este un libro sobre cambio político. Y en la medida en que dicho cambio tiende —con lentitud, sí, y a veces con marcadas ambigüedades— a configurar un sistema de elecciones competitivas y transparentes, así como nuevas partes de la maquinaria constitucional se echan a andar para producir “castigos y recompensas”, este es un libro sobre la naturaleza de la transición a la democracia en México.

Parto de una premisa básica del *institucionalismo* en ciencia política, esto es, de la idea de que la democracia depende no sólo de condiciones económicas, sociales y culturales, sino también del diseño de sus instituciones políticas. El sistema político del México posrevolucionario no es democrático, pero su relojería constitucional y el sistema de sus partidos han generado un entramado político de complejísima institucionalidad. No se pueden entender las características muy particulares del sistema posrevolucionario mexicano, ni la naturaleza y el ritmo de su transición a la democracia sin la Constitución de 1917 como principio y eje de la explicación. La singular manera en que el partido revolucionario hegemoniza ya la “canalización política” a partir de los años treinta en el marco de dicha Constitución, genera un autoritarismo muy particular y una transición también diferente. Están parcialmente en lo correcto quienes extrapolan para México los argumentos teóricos sobre la naturaleza “incierta” de los procesos de transición a la democracia. Ciertamente, en las transiciones, las reglas democráticas no están plenamente establecidas, de modo que resulta incierto si se arribará a un juego en donde finalmente ellas dirigen, al menos de manera agregada, la conducta de los actores políticos. Pero eso no dice nada del tipo de reglas que han de ser sustituidas por las nuevas. Es más incierta la conducta de los actores políticos en el marco de un autoritarismo militarizado y dictatorial, un régimen de excepción excluyente que no organiza elecciones, en donde no hay parlamento, etcéte-

ra, que en uno civil, sin reelección en la titularidad del ejecutivo, respetuoso de la formalidad constitucional, puntualmente organizador de elecciones en todos los niveles de gobierno, con un Poder Legislativo bicameral con algún grado de representación plural. La masa crítica de las instituciones políticas posrevolucionarias produce un mapa que guía la conducta de los protagonistas. Los marcos institucionales influyen en el proceso político, proveen el marco dentro el cual los actores centrales —los partidos— interactúan, definen calendarios y estrategias, determinan cómo se organizan, qué conducta paga políticamente y qué decisiones generan costos. En la transición mexicana a la democracia no se crean instituciones, más bien se reforman las existentes. No hay en la transición democrática de México un Congreso Constituyente. Todos piensan en la democracia futura en el marco de la Constitución con la que convivió durante décadas el autoritarismo. La transición mexicana a la democracia está muy lejos de darse en un vacío institucional. Y ese es el sello que la marca con mayor determinación.

Los cuatro capítulos del libro debaten cómo los arreglos institucionales mexicanos influyen en la naturaleza del cambio político en México desde 1988. Es decir, las consecuencias de iniciar la transición en el marco de un sistema presidencial *vs.* uno parlamentario; de hacerlo en un sistema electoral mixto *vs.* uno estrictamente proporcional o mayoritario; de iniciar el cambio en un sistema federal *vs.* un sistema unitario. El hecho de que la competencia política entre partidos se dé en el marco de estos arreglos constitucionales influye de modo determinante en conducta, estrategia y organización partidaria. El sistema de partidos, a su vez, determina la manera en que las instancias institucionales de representación funcionarán al interior de la maquinaria constitucional.

Una idea central recorre las páginas de este libro: dados los cambios en la naturaleza del sistema de partidos mexicano, el proceso de cambio arranca ya en definitiva en 1988 y puede conducir al país a la democracia si federalismo y Congreso logran

institucionalizar la nueva pluralidad de “canalizadores políticos”. No se parte aquí de la idea de que la institución presidencial no es importante. Todo lo contrario. Se parte de la idea de que en el presidente no está el dilema central de la transición a la democracia en México, sino en las instituciones formales (federalismo y Congreso) que ya lo acotan, no siempre con resultados cabalmente democráticos. Para entender la conducta de esas instituciones, necesitamos, en primerísimo lugar, leer la Constitución, pero es imprescindible también observar la organización y conducta de los aparatos partidarios que ocupan las instancias constitucionales de representación política.

El primer capítulo discute las consecuencias de iniciar la transición mexicana en el marco presidencial y federal de la Constitución de 1917 y el impacto de ambas arenas constitucionales en la manufactura del sistema de partidos en la transición; averigua la manera en que el federalismo puede volverse cada vez más inclusivo y plural para contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial de gobierno.

El segundo estudia las relaciones Ejecutivo-Legislativo en cinco sistemas presidenciales democráticos con objeto de analizar el impacto de los nuevos equilibrios en el Congreso mexicano sobre la dinámica de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, y la viabilidad de transformaciones más profundas para la gobernabilidad del sistema constitucional como un todo; ahí se discuten los arreglos institucionales que harían estable y gobernable una auténtica democracia mexicana si el partido del presidente de la república pierde la mayoría absoluta de por lo menos una de las dos cámaras del Congreso de Unión y se ve obligado a negociar con otros partidos en el Legislativo los contenidos de su programa de gobierno.

El tercer capítulo se concentra en el estudio del sistema de partidos en el periodo 1988-1994, en la manera en que evolucionaron los tres principales partidos políticos en su dinámica interna y en sus grados de penetración electoral en las distintas arenas de competencia (por la presidencia, por gubernaturas en

los estados, o por escaños en el Congreso) a lo largo del sexenio; se hace ahí mismo un análisis de la distribución horizontal (en el espacio territorial) y vertical (en la estratificación social) de sus apoyos electorales y, por último, una reflexión sobre los grandes retos de los tres principales partidos en México y una especulación sobre su futuro.

Finalmente, el libro concluye con un capítulo, el cuarto, sobre el Congreso mexicano, y específicamente su Cámara de Diputados. Ahí se analizan las distintas variables institucionales y políticas que influyen en su evolución más reciente y en su eventual fortalecimiento futuro: el sistema de partidos y el sistema electoral, la regla de la no reelección inmediata de los legisladores, el sistema de comisiones legislativas y el apoyo técnico de personal a comisiones y partidos. Las últimas páginas ofrecen una bibliografía general que enlista todas las obras citadas en los ensayos. Ahí se incluyen algunas obras adicionales que pudieran resultar útiles como textos de consulta en las temáticas abordadas.

El libro en su conjunto se nutre de las imprescindibles aportaciones que los constitucionalistas mexicanos han hecho al estudio de la Constitución de 1917, lo hace también de la obra de los estudiosos de los partidos políticos y de las elecciones en México. En la medida en que el autor abandona parcialmente una compleja arena de conocimiento e invade con mano temblorosa otra, el libro se expone a la crítica de unos y de otros. Lo hace con el ánimo de debatir la necesidad de que las ciencias políticas y del derecho se acerquen más y compartan sus datos, sus argumentos, evidencias y preocupaciones. Lo hace con la convicción que animó a Emilio Rabasa a escribir *La Constitución y la dictadura* (1912), la obra más exquisita del pensamiento institucional mexicano: la de que asistimos al fin de una era política en donde se reabre el expediente de la reforma al régimen político que nos gobierna. Ronda en la historia política de México la pregunta sobre el diseño institucional que mejor le ajusta. En su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos* (1957), Daniel Cosío Villegas, el crítico más lúcido de la insuperable obra de Emilio Rabasa —comparable por su

agudeza analítica a la de otros institucionalistas decimonónicos como Woodrow Wilson y Walter Bagehot— pensó que el juicio hecho por el autor era exagerado porque solamente era atento a aquello que “imposibilitaba su observancia” y evadía cualquier “enumeración de sus aciertos”. Las constituciones tienen virtudes y defectos. Seguimos suponiendo que podemos reformarlas para que sus maquinarias funcionen mejor. La Constitución de 1917 se encuentra hoy, querámoslo o no, en esa coyuntura crítica. No sabemos bien a bien cuáles serán sus virtudes y cuáles sus defectos si empieza a ser la maquinaria de un auténtico Estado democrático de derecho. Pero eso no significa que su vigencia no haya tenido consecuencias políticas, tanto en la era de estabilidad del autoritarismo posrevolucionario mexicano como en su reciente etapa de transformación. Después de casi 30 años de investigación en el campo de la “ingeniería constitucional”, Giovanni Sartori sigue preguntándose si ya sabemos algo sobre qué reformar y cómo hacerlo. Polémicas como la de Rabasa y Cosío Villegas siguen presentes en el pensamiento político mexicano. Los complejíssimos dilemas de diseño institucional que cruzan la historia de México siguen entre nosotros. Aún nos preguntamos qué reformar y cómo hacerlo.

Esta compilación de ensayos es posible debido al apoyo de diversas personas e instituciones. Debo mucho a la hospitalidad del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), institución universitaria a cuya facultad pertenezco. Diversos amigos y colegas, particularmente Federico Estévez, Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon, han invertido tiempo en leer mis ensayos y criticarlos. Gracias a los tres por la agudeza de sus comentarios. Debo un agradecimiento muy especial a Juan J. Linz, sin duda uno de los institucionalistas más influyentes en la ciencia política de la segunda mitad del siglo XX. Le agradezco no sólo la vocación del maestro que comparte su enciclopédica cultura, sino su paciencia con mi terca ignorancia, su amistad, la calidez de su trato. Diego Valadés enriqueció el manuscrito con la precisión quirúrgica que caracteriza su pensamiento y modo de argumen-

PREFACIO

7

tar. Su vastísima cultura jurídica y elocuencia de sus explicaciones animan a seguir estudiando. Finalmente, es para el autor un honor que la compilación de estos ensayos sobre instituciones políticas mexicanas vea la luz pública bajo el sello del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM como casa editora. Gracias pues a José Luis Soberanes, su director, por el entusiasmo editorial y la caballerosa cordialidad de su trabajo.

Alonso LUJAMBIO
Ciudad de México, julio de 1995

CAPÍTULO PRIMERO

PRESIDENCIALISMO, FEDERALISMO Y LOS DILEMAS DE LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

I. INTRODUCCIÓN¹

La primera conclusión a la que llega una lectura exhaustiva de la literatura teórica sobre transiciones a la democracia es que distintos tipos de sistemas democráticos han surgido de diversas rutas de transición, y que numerosas rutas de transición han surgido de diferentes tipos de regímenes no democráticos. Así, todo intento de explicar de un estudio de la naturaleza y características del régimen autoritario, totalitario o posttotalitario a partir del cual ha de iniciarse una transición y generarse un acuerdo democrático. Sin embargo —y sorprendentemente— las teorías sobre transiciones a la democracia no han incorporado los aspectos legales y constitucionales de los regímenes no democráticos en la explicación de la naturaleza y las características de los procesos de transición. Esta laguna en la teoría sería irrelevante si todas las transiciones a la democracia fueran producto de una revuelta (Costa Rica), de un golpe de Estado (Portugal), del colapso de un régimen autoritario (Argentina), de la imposición de una potencia extranjera

¹ Agradezco a Juan J. Linz sus comentarios a la primera versión de este ensayo, que se publicó bajo el título “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994. Se reproduce aquí con el permiso del editor y con algunas modificaciones.

(Japón), o del retiro de una amenaza externa (Checoslovaquia). Sin embargo, en países en donde la transición no es resultado de ninguno de estos procesos, sino producto de la combinación de la presión, las negociaciones y los compromisos entre las oposiciones y un régimen no democrático que no se colapsa y logra mantener el control, resultan de extraordinaria relevancia tanto los aspectos *institucionales* del régimen no democrático como la *legalidad* de la transición. Piénsese, por ejemplo, en las transiciones española y brasileña, países en los que el proceso de cambio estuvo lejos de darse en un vacío institucional. En ambos casos es tan clara la ausencia de un colapso del régimen autoritario y tan evidente la necesidad de negociar los términos de la transición, que Scott Mainwaring y Donald Share (dos expertos en política brasileña y española, respectivamente) formularon un marco teórico para entender conceptualmente la naturaleza de lo que ellos llamaron “transiciones vía transacción” (*Transitions Through Transaction*).² Una pregunta que debe entonces formularse es no sólo si un régimen parlamentario o presidencial, un sistema federal o unitario, un legislativo unicameral o bicameral, etcétera; serán o no, los arreglos institucionales apropiados para la democracia que empieza a nacer. Otra pregunta, cuya respuesta se antoja previa, es ¿qué impacto ejercen las instituciones y las reglas constitucionales del *autoritarismo* sobre el proceso mismo de transición?

Una de las características distintivas del autoritarismo mexicano ha sido la puntual celebración de elecciones nacionales y locales en el marco de un régimen presidencial y federal regido por una Constitución, la de 1917, que reconoce la gama completa de derechos individuales, entre ellos el sufragio universal. Esto hace que la transición carezca no sólo de unas elecciones fundadoras (*founding elections*) que produzcan un entusiasmo especial, un gran encanto y una fe democrática originaria. Tampoco

² Mainwaring, Scott y Share, Donald, “Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain”, en Selcher, Wayne (comp.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Westview Press, 1986.

encontramos en la transición mexicana una Asamblea Constituyente que tenga que decir la forma de gobierno que adoptará la nueva democracia. Lo que la transición discute es si las elecciones van a ser limpias en el marco de la misma Constitución en la que vivió sesenta años el autoritarismo. Se discuten, desde luego, pero no siempre con profundidad y seriedad, reformas constitucionales. Sin embrago, nadie piensa que la democracia mexicana deba ser parlamentaria en un régimen unitario. Todas las partes involucradas en el cambio político dan por hecho la continuidad del régimen presidencial de gobierno y federalismo. Este ensayo discute la manera en que la continuidad de la presencia *de* y la interacción *entre* los sistemas presidenciales (por naturaleza mayoritario y excluyente) y federal (por naturaleza consensual e inclusivo) están influyendo en las características y el ritmo de la transición mexicana a la democracia.

A diferencia de España y Brasil, países que siguieron el modelo de “transición vía transacción”, el autoritarismo mexicano ha encontrado firme soporte en un partido sólido y bien institucionalizado que ha competido y sigue compitiendo contra sus oposiciones en elecciones presidenciales directas, las cuales son por naturaleza mayoritarias y por lo tanto excluyentes. En el marco de este formato de competencia y en una etapa de transición, resulta muy difícil negociar y compartir espacios políticos con las oposiciones, ya que en regímenes presidenciales de gobierno el ganador toma todo y los vencidos pierden todo. El carácter Suma cero de la competencia por el Poder Ejecutivo en regímenes presidenciales dificulta enormemente compartir el poder, aumenta en exceso el reto y los riesgos, incentiva a las campañas sucias y ponen de punta los nervios de los competidores: se juega demasiado en una sola jugada. En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta excesivamente la tensión y polarización política precisamente en un momento en el que la cooperación, la negociación y la confianza son los ingredientes esenciales para cambiar la naturaleza del régimen político con estabilidad y sin rupturas.

Surge entonces una paradoja que hace que la transición a la democracia en México sea un proceso particularmente complejo: por una parte, la ausencia de un colapso total del régimen y el hecho de que la élite política dominante mantenga el control del proceso político, imponen el modelo de la “transición vía transacción” como único camino viable para arribar a la democracia: por otro lado, el marco institucional en el que tiene lugar la competencia por el poder dificulta en mucho las transacciones, la negociación y el arribo a acuerdos. En otras palabras, el dilema de la transición mexicana se presenta como un acertijo indescifrable: la única forma de transitar es negociando, pero los arreglos institucionales en los que el proceso político tiene lugar obstaculizan enormemente la negociación. El empantanamiento del proceso de cambio se antoja consecuencia natural.

Sin embargo, los críticos del sistema presidencial de gobierno, que tienen a su favor un impresionante arsenal de argumentos, han olvidado que el formato Suma cero de la competencia presidencial, por naturaleza mayoritario y excluyente, puede convivir con otro arreglo institucional que permita compartir el poder, que es por naturaleza consensual en vez de mayoritario, incluso en vez de excluyente, y que pueda contrarrestar el carácter mayoritario del régimen presidencial del gobierno. Me refiero al federalismo. Este ensayo sugiere que las características distintivas de la transición mexicana son el resultado de la forma en que los partidos y sus liderazgos han decidido interactuar en el entramado institucional binomial régimen presidencial-separación de poderes/sistema federal, con el caudal de riesgos y oportunidades que, respectivamente, están implícitos en ambos arreglos institucionales. También propone como hipótesis de trabajo que el éxito de la transición depende en buena medida de que las élites políticas mexicanas —oposiciones y gobierno— sean capaces de replantear consensual y eficazmente la interacción entre los arreglos institucionales presidencial y federal en la definición de sus estrategias de competencia por el poder.

La parte que sigue, discute los problemas de la democracia en regímenes presidenciales, y las consecuencias de iniciar una transición en el marco del presidencialismo. Detendremos nuestra atención en uno de los aspectos más críticos del régimen presidencial del gobierno, esto es, su carácter mayoritario. Esta sección se basará en el influyente ensayo de Juan J. Linz sobre los peligros del presidencialismo y en su defensa del régimen parlamentario. El apartado tres presenta una breve discusión teórica sobre la manera en que el federalismo —al ofrecer oportunidades institucionales y mecanismos de distribución de poder— puede *atemperar*, que no eliminar, el carácter mayoritario de regímenes presidenciales de gobierno. Breves referencias a los casos norteamericanos, brasileño, argentino y venezolano —únicos en el mundo que combinan presidencialismo y federalismo— intentarán iluminar el argumento.³ El apartado cuatro se concentra en el caso de México y discute el papel que los arreglos institucionales presidencial y federal han jugado en la definición de la naturaleza y el ritmo de la transición mexicana a la democracia. El último apartado ofrece una conclusión general.

II. LOS PELIGROS DEL PRESIDENCIALISMO

Partamos del supuesto de que los arreglos institucionales directa e indirectamente dan su carácter y su forma a todo el proceso político.

Juan J. LINZ,
The Perils of Presidentialism, 1990

³ También en Nigeria coinciden ambos sistemas. Sin embargo, se le excluye del análisis por ser un caso de “federalismo incongruente”. En éste, cada entidad federativa presenta algunos rasgos (lengua, religión, etnia, etcétera) que le son propios. Por el contrario. En el “federalismo congruente” las unidades territoriales son relativamente homogéneas en términos sociales y culturales.

No es nueva la discusión sobre las ventajas y las desventajas de los regímenes presidencial y parlamentario. Las contribuciones de James Madison a *El Federalista* (1887), el clásico libro del británico Walter Bagehot, *The English Constitution* (1867), las críticas al sistema de separación de poderes de Woodrow Wilson en *Congressional Government* (1885), la polémica entre Harold Laski y Don Price en *Public Administration Review* (1944), y las once “preposiciones” de Douglas Verney en torno a la diferencia entre ambos sistemas en *The Analysis of Political Systems* (1959), se consideran aportaciones clásicas al debate. Si bien la intensidad del mismo ha tenido vaivenes, el interés por el tema y la importancia de la discusión son manifiestos hoy más que nunca. No es extraño que el renacimiento del debate coincida con lo que Samuel Huntington ha llamado “la tercera ola” de procesos de democratización que ha tenido lugar desde mediados de los años setenta en el sur de Europa, América Latina y el este asiático europeo.⁴

De entre las aportaciones recientes a la discusión, sin duda el ensayo de Juan J. Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: does it make a Difference?” (1987),⁵ ha sido el más influyente, ya que buena parte del debate posterior se ha concentrado en confirmar o criticar el análisis de Linz sobre el presidencialismo y su defensa del régimen parlamentario. El argumento de Linz es complejo y reproducirlo aquí excedería por mucho los límites de este ensayo. Siempre con el temor de simplificar en exceso, me pongo a resumir en pocas líneas la crítica al presidencialismo de Linz. Al final de esta sección, concentraré mi atención en el aspecto de la discusión más relevante para nuestro propósito, el que desde mi punto de vista es el elemento más crítico del presidencialismo en la transición mexicana a la democracia. Me refiero a su carácter mayoritario y excluyente.

⁴ Huntington, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, London, University of Oklahoma Press, 1911.

⁵ La versión definitiva y ampliada de dicho ensayo puede consultarse en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

El potencial de conflicto que supone la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo es uno de los aspectos más controvertidos del sistema presidencial. El conflicto entre poderes es consecuencia inevitable de la existencia de dos órganos independientes. En sistemas presidenciales encontramos con gran frecuencia que la mayoría de los legisladores en el Congreso representan una opción política distinta a la del presidente. Ellos también cuentan, desde luego, con legitimidad democrática. Sobre la base de principios democráticos, ¿quién será —se pregunta Linz— mejor legitimado en nombre del pueblo: el presidente, jefe de gobierno, quien es también jefe de Estado y símbolo de la unidad de la nación, quien es elegido directamente y tiene la sensación de haber sido nombrado representante de todo el pueblo, o la mayoría del Congreso que se opone a su política? En un sistema de separación de poderes, es decir, de legitimidad *dual*, no existe principio democrático alguno que ayude a decidir quién representa en principio la voluntad del pueblo.

Desde la perspectiva de Linz, cuando el partido del presidente no cuenta con el apoyo mayoritario en el Legislativo, los partidos de oposición no encuentran incentivos para cooperar con el presidente en una coalición congresional con su partido: si la coalición es exitosa, los créditos se los lleva el presidente y el partido que lo llevó al poder; si el éxito no se alcanza, los “socios opositores” comparten la culpa y son incapaces de capitalizar el fracaso de la política presidencial. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. Por lo demás, el presidente cuenta con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es *imprescindible* el apoyo de la Legislatura. Por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. El problema de la parálisis gubernamental se agrava cuando el electorado no puede participar en el debate y decidir quién tiene la razón. Una salida sugerida con frecuencia es la de conceder más poderes al presidente, pero esto no soluciona el problema: el Congreso puede perder su de-

recho a presentar iniciativas, pero nunca pierde su capacidad de bloquear la agenda presidencial, convirtiéndose así en un cuerpo representativo que ejerce esencialmente tareas *negativas*, lo cual fortalece la percepción colectiva —comúnmente promovida por el propio presidente— de un Congreso torpe y obstruccionista. No hay entonces un método *flexible* para resolver el conflicto, y los mecanismos constitucionales son generalmente complejos, altamente técnicos, legistas y, por lo tanto —piensa Linz— de dudosa legitimidad democrática. En los regímenes presidenciales de gobierno, el cambio de líderes se rige por un calendario al *timing* que arbitrariamente prescribe la Constitución. Ello impide recrear con flexibilidad el consenso político en momentos de crisis y puede prolongar excesivamente situaciones de parálisis. El principio de *impeachment* está, desde luego, disponible, pero no se puede aplicar por razones meramente políticas, además de que exige mayorías calificadas muy difíciles de conseguir. El proceso es además muy lento, y representa no sólo una crisis de gobierno sino del régimen político en su conjunto. No es azaroso, nos dice Linz, que los militares hayan intervenido en el pasado como “poder moderador” en algunas situaciones de conflicto entre poderes.

La sensación de tener poder independiente, de un mandato popular, de independencia por el periodo rígido en que ocupará el cargo, dará al presidente un sentido de poder y misión que puede contrastar, dice Linz, con la mayoría limitada que lo eligió. Ello puede hacer que las resistencias que encuentre en el Congreso sean más frustrantes y desmoralizantes que para un primer ministro que sabe desde el principio cuán dependiente es del apoyo parlamentario. Súmese a ello el hecho de que los sistemas presidenciales prohíben comúnmente la reelección en el Ejecutivo. Esto alimenta aún más el sentido de urgencia en el presidente, lo cual puede provocar políticas mal diseñadas, implementación acelerada y, desde luego, impaciencia con la Legislatura.

Al potencial de parálisis y rigidez del sistema presidencial se agrega el hecho de que dicho sistema permita que candida-

tos extraordinariamente populares, y eventualmente presidentes, compitan y lleguen al poder con el apoyo de partidos extraordinariamente débiles. Es cierto, reconoce Linz, que aún en sistemas parlamentarios se observa una creciente personalización de la política. Sin embargo, los sistemas parlamentarios dificultan enormemente que una persona sin el apoyo de un partido sólido, trate de crear una base puramente personalista, apele directamente al electorado y llegue al poder. En estos sistemas es más difícil la improvisación de un líder sobre la base de su atractivo personal. La estructura de incentivo en el sistema parlamentario alienta la disciplina de los partidos y consolida las organizaciones partidistas. Los primeros ministros no pueden apelar directamente al pueblo contra parlamentarios que no los apoyan o en contra de sus propios partidos. En contraste, el presidencialismo se asocia con partidos débiles, fraccionados, mal estructurados o de plano personalistas. El hecho de que candidatos populares puedan acceder a la presidencia apelando directamente a la ciudadanía y apoyados por organizaciones muy débiles o de plano creadas *ad hoc* para la ocasión, hace que otros problemas del sistema se agudicen: si el presidente llega al poder sin partido, ¿quién lo va a apoyar en la Asamblea Legislativa?

Finalmente, detengamos nuestra atención en el aspecto crítico del presidencialismo que más importa a este ensayo. Para Linz, la consecuencia quizá más importante del régimen presidencial de gobierno es que introduce un fuerte elemento de Suma cero en la política democrática, con reglas que tienden hacia la erección de un ganador único. La elección parlamentaria puede producir una mayoría absoluta, pero generalmente da representación a un número de partidos, entre los cuales es necesario negociar y compartir el poder. Esto significa que el primer ministro ha de estar atento a las demandas de los distintos grupos de la coalición para retener su apoyo. En sistemas parlamentarios, diversos partidos no pierden la expectativa de compartir el poder y la oportunidad de ganar beneficios en favor de quienes los apoyan. Por el contrario, en sistemas presidenciales quienes ganan

y quienes pierden se quedan así ganadores y perdedores, por el periodo rígido del mandato presidencial: un número de años en los que no hay esperanza de cambio. Los perdedores tendrán que esperar cuatro, cinco o hasta seis años sin ningún acceso al Poder Ejecutivo, sin participar en la formación de gabinetes y sin acceso a patronazgo para sus partidarios. El régimen presidencial sigue así el modelo de democracia mayoritaria: el ganador toma todo y excluye a los derrotados de cualquier posibilidad de participar en el Poder Ejecutivo. El hecho de que las oposiciones no puedan participar en la formación de gabinetes y se queden por un largo periodo de tiempo sin acceso alguno al control de la administración, incluyendo los favores públicos, dramatiza y polariza más las alternativas en una elección presidencial que en la mayoría de las elecciones parlamentarias: si el ganador toma todo y los vencidos pierden todo, entonces el reto en una elección presidencial es demasiado grande. En un país en transición a la democracia, este tipo de arreglo institucional aumenta muchísimo la tensión y la polarización política, precisamente —nos dice Linz— en un momento en que la cooperación, la negociación y el arribo a acuerdos son ingredientes esenciales para transformar el régimen político sin rupturas y con estabilidad.

En su ensayo “Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria”,⁶ Arend Lijphart sigue a Linz y enfatiza igualmente el carácter mayoritario del régimen presidencial. Para Lijphart, en países políticamente divididos y situaciones ya polarizadas, este tipo de competencia en el que el ganador toma todo genera aún más división y polarización. La política se vuelve entonces excluyente en vez de inclusiva. El potencial de conflicto con estas reglas se eleva exponencialmente. En opinión de Lijphart, en países conflictivos caracterizados por la falta de consenso político, es necesaria no una forma de democracia mayoritaria, sino consensual.⁷ Este

⁶ Lijphart, Arend, “Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria”, en *Revista Italiana di Scienza Politica*, XIX, 1989.

⁷ En el modelo de Lijphart, una “democracia mayoritaria” es aquella que otorga el poder a la mayoría, que tiende a excluir a las minorías, que es cen-

tipo de países incluye no sólo a aquellos con grandes diferencias étnicas, raciales y/o religiosas, sino también a aquellos con intensas diferencias políticas surgidas de una reciente guerra civil, de regímenes autoritarios duraderos y/o con grandes desigualdades socioeconómicas. Para Lijphart, la democracia de consenso, la que comparte, limita y dispersa el poder, es particularmente más apta para democratizar un sistema y consolidar la democracia que el sistema mayoritario puro, y el presidencialismo presenta una fuerte tendencia hacia la democracia mayoritaria. El hecho de que una elección presidencial implique casi siempre la elección de una persona, significa que la representación proporcional no puede ser usada: las únicas posibilidades son los métodos de mayoría absoluta y relativa. En efecto, proclividad hacia la mayoría en la democracia presidencial se demuestra en la casi universal existencia de un Ejecutivo unipersonal, mientras que el primer ministro y el gabinete en regímenes parlamentarios forman un cuerpo colegiado. En el marco de los sistemas parlamentarios, la posición del primer ministro varía desde un papel de preminencia a una virtual igualdad con sus colegas de gabinete, pero hay comúnmente un alto grado de colegiatura en el proceso de toma de decisiones. En cambio los miembros de los gabinetes presidenciales, es extraordinariamente difícil introducir el Poder Ejecutivo compartido. Para Lijphart, el presidencialismo tiende a ser incompatible con los compromisos de consenso y con los pactos que pueden ser necesarios en el proceso de democratización y durante periodos de crisis política, en tanto que la naturaleza colegiada de las operaciones ejecutivas parlamen-

talizada y unitaria, que concentra el poder, que organiza las elecciones bajo el principio mayoritario y rechaza la proporcionalidad de la representación, que suele vivir en un sistema bipartidista y presenta un formato bicameral asimétrico. Por el contrario, el modelo consensual facilita las grandes coaliciones en el Ejecutivo, integra las minorías al gobierno, es federal y descentralizado, dispersa el poder, organiza elecciones con base en sistemas proporcionales de representación, vive bajo sistemas multipartidistas y presenta un formato bicameral simétrico. Lijphart, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.

tarias facilita compromisos y acuerdos. Por último, los periodos presidenciales inusualmente extensos, como los de seis años (Argentina hasta 1994, México, Nicaragua, Haití) acentúan la concentración del poder y los rasgos de desproporcionalidad de la democracia presidencial mayoritaria.

III. FEDERALISMO INTEGRADOR VS. PRESIDENCIALISMO EXCLUYENTE

El estudio de la integración política ha ocupado una posición importante en la ciencia política contemporánea. Curiosamente, sin embargo, la relación entre federalismo e integración política ha sido casi totalmente ignorada, y no solo en la teoría sino también en los estudios de integración en sistemas federales.

Daniel J. ELAZAR,
Exploring Federalism, 1987

Ni Juan J. Linz ni Arend Lijphart prestan atención a un importante arreglo institucional que puede aminorar el carácter mayoritario del régimen presidencial. Me refiero al federalismo.⁸ Linz llega a tocar el tema del federalismo en su ensayo, pero lo inserta en otro debate: el de la viabilidad de combinar parlamentarismo y federalismo. Para Linz, el caso indio, australiano, canadiense, alemán y austriaco demuestran que un bicameralismo simétrico (incompatible con el parlamentarismo) no es estrictamente im-

⁸ Tampoco lo hacen Matthew Soberg Shugart y John M. Carey en su extraordinario estudio comparativo de sistemas presidenciales: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1922.

prescindible en sistemas federales, y que el sistema parlamentario no ha sido un obstáculo para la unidad de estos países.

En su clásico estudio *Democracy in Plural Societies*,⁹ Lijphart aborda el tema del federalismo como mecanismo integrador. Sin embargo, concentra su atención en el papel que este arreglo institucional puede jugar en la integración de minorías religiosas, lingüísticas o étnicas concentradas territorialmente en las llamadas “sociedades plurales”. En sociedades culturalmente heterogéneas como Canadá, Suiza e India, por ejemplo, el federalismo funciona como mecanismo integrador porque posibilita la autonomía política de los subgrupos. Lo mismo sucede en el caso del semifederalismo belga y español. Lijphart no analiza ahí el papel que el federalismo puede jugar en sociedades homogéneas con sistemas constitucionales presidenciales. Por otro lado, en su libro *Democracies*, en donde compara el funcionamiento de 21 sistemas democráticos en el periodo de la posguerra, Lijphart descuida el estudio del presidencialismo. De hecho, su análisis sólo incluye un sistema presidencial puro (Estados Unidos) y excluye a Costa Rica, una democracia presidencial estable durante prácticamente todo el periodo de la posguerra. Para Linz, el descuido habla muy elocuentemente de los peligros del presidencialismo: la mayoría de los países gobernados por constituciones presidenciales han sido democracias inestables o regímenes autoritarios, y esto los ha excluido de los estudios comparativos de sistemas democráticos. Aun así, Lijphart piensa que la combinación de elementos mayoritarios (presidencialismo) y consensuales (federalismo) convierten a los Estados Unidos en un sistema político “intermedio” que no se adhiere a ninguna categoría de su modelo dicotómico Democracia mayoritaria-democracia consensual.¹⁰ Por último, Lijphart se pregunta al final de “Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria”: “¿es acaso posible organizar otros sistemas presidenciales de modo tal que puedan evitar, como en

⁹ Lijphart, Arend, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977.

¹⁰ Lijphart, *Democracies*, cit., p. 217.

Estados Unidos, los excesos de la democracia mayoritaria?” Desafortunadamente, Lijphart no intentó contestar a la pregunta.

En resumen: la literatura teórica no ha discutido la manera en que sociedades homogéneas han podido contrarrestar el carácter mayoritario y excluyente de sistemas presidenciales de gobierno a través del mecanismo de distribución de poder que ofrece el “federalismo congruente”. Para llenar este vacío, es necesario un estudio comparativo de los cuatro casos —que Lijphart llamaría “intermedios”— en los que viven democracia, presidencialismo y federalismo: los Estados Unidos, Brasil; Argentina y Venezuela. Desafortunadamente, dificultaría el análisis el que Brasil y Argentina vuelvan a la vida democrática en los ochenta después de largos periodos autoritarios, y el que Venezuela no haya democratizado sino hasta muy recientemente su sistema federal. Aun así, dicha investigación es necesaria si queremos llegar a entender el papel que un mecanismo integrador, como el del federalismo, puede jugar en democracias presidenciales mayoritarias. Los argumentos que se presentan a continuación son apenas un esbozo de un marco conceptual que en el futuro deberá ser mucho más analítico y refinado.

Sólo Fred W. Riggs ha discutido la importancia de un arreglo federal para la sobrevivencia del sistema presidencial, concretamente del norteamericano: pero son muy breves las palabras que el autor dedica al asunto:

Instituciones autónomas en los niveles estatales y municipales permiten retener el poder en los gobiernos estatal y local al partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local... La viabilidad local de los partidos no depende de sus victorias en nivel nacional... Podemos concluir que el federalismo es... una característica para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.¹¹

¹¹ Riggs, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, XIX, 1988, p. 266.

Quizá Riggs exagera al decir que el presidencialismo “necesita” del sistema federal para sobrevivir, ya que democracias presidenciales como la costarricense o la chilena han podido sobrevivir o sobrevivieron por largos periodos de tiempo en el marco de un sistema unitario. Sin embargo, su argumento es importante para entender la utilidad que el federalismo puede reportar en todo esfuerzo por aminorar el carácter mayoritario y excluyente de la democracia presidencial. El federalismo permite que partidos derrotados en el nivel nacional adquieran responsabilidades gubernamentales en los niveles inferiores, se integren al sistema, reduzcan su resentimiento y frustración frente a la derrota, debiliten su potencial actitud antisistema, asuman una posición más dinámica que estática, gobiernen en vez de solamente oponerse y adquieran un sentido de la complejidad de los problemas sociales y de las tareas gubernamentales.¹²

Una de las virtudes del federalismo es que brinda la oportunidad de experimentar soluciones a problemas en escala limitada y, de resultar exitosas en el nivel estatal, pueden implementarse a nivel nacional. En línea con este argumento, el hecho de que el federalismo posibilite el acceso al poder estatal a los partidos que no han podido conquistar ni la presidencia ni la mayoría en el Congreso brinda a estos la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al resto del país que son una opción política eficaz, viable y responsable. Por otro lado, el acceso al poder regional obliga a las oposiciones a asumir un comportamiento realista. Siguiendo a Giovanni Sartori, cabe decir que el maximalismo y la irresponsabilidad de la oposición, que nunca tiene que probar lo que su superoferta propone, se ven *atemperados* con los riesgos que supone entrar a una oficina y ponerse a gobernar.¹³ Cuando los partidos tienen que *responder* se vuelven *responsables*, y el fede-

¹² Carl Friedrich discute el papel del federalismo en la definición de actitudes opositoras en su elegante ensayo “Federalism and Opposition”, en *Government and Opposition*, I, 1966.

¹³ Sartori, Giovanni. “Opposition and Control. Problems and Prospects”, en *Government and Opposition*, I, 1966.

ralismo es un mecanismo que incentiva a las oposiciones a serlo, además de que las entrena en el arte de la solución de conflictos y en la difícil tarea de gobernar. Al posibilitar la integración de las oposiciones a las tareas de gobierno, el federalismo logra *suavizar* el carácter excluyente del régimen presidencial. Posibilita además la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por lo tanto facilita la *integración* de las élites políticas. El federalismo ofrece instancias institucionales de discusión, de negociación, de acuerdo, y ello permite que las élites políticas se conozcan, hagan explícitas sus diferencias, argumenten racionalmente y practiquen el arte de la tolerancia. En un proceso de transición a la democracia, se puede facilitar a la larga que a nivel federal se dé lo que Michael Burton, Richard Gunther y John Higley han descrito como un asentamiento o conciliación entre las élites (*elite settlement*), condición casi siempre necesaria para el establecimiento y la estabilidad de un sistema democrático.¹⁴ Uno de los papeles más importantes que el federalismo integrador puede jugar para contrarrestar los efectos negativos del presidencialismo excluyente, es que permite evitar la extrema polarización de la competencia por la presidencia, ya que los partidos de oposición en el nivel nacional con acceso al gobierno estatal dejan de percibir la competencia por la presidencia como una partida Suma cero en la que van a ganarlo todo o a perderlo todo. Esto permite aminorar el carácter excluyente y minimizar la polarización y el potencial de conflicto de las elecciones presidenciales. Por otro lado, el control opositor de un buen número de entidades federativas puede llevar a la oposición a jugar un papel central en el proceso de reforma constitucional. No olvidemos que los sistemas federales se regulan por

¹⁴ Burton, Michael; Gunther, Richard, y Higley, John, “Elite Transformations and Democratic Regimes”, en Higley, John y Gunther, Richard (comps.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992. Como después veremos, este proceso de *elite settlement* no se ha producido cabalmente en México, de modo que el federalismo puede facilitar el arribo a acuerdos entre las élites en el nivel nacional.

constituciones escritas y rígidas que necesitan generalmente de la aprobación de la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados para ser reformadas.

Aún en el marco de un sistema parlamentario, el caso del Partido Social Demócrata (SPD) alemán nos brinda un buen ejemplo de las ventajas que el federalismo ofrece a las oposiciones con vocación mayoritaria. Lo es también de la ayuda que el sistema federal puede dar en una democracia a partidos de izquierda que generan temores y desconfianza en determinados sectores sociales, sobre todo los más acomodados. Antes de acceder al poder, el SPD gobernó importantes *Länder* de la República Federal (Berlín, Hamburgo, Hesse, etcétera). Ahí mostró su capacidad efectiva de gobierno. En otros estados como Bavaria, Baden-Württemberg, Rhineland-Westphalia, el SPD demostró su disposición a formar coaliciones viables con otros partidos. Sus apoyos electorales en el nivel nacional se incrementaron lenta pero constantemente, hasta llegar a ser considerado un partido capaz de formar parte del gobierno federal a finales de los años sesenta. El control del Partido Comunista Italiano (PCI) de gobiernos regionales en el norte de Italia le permitió enfrentar experiencias de gobierno y adquirir recursos para el clientelismo y patronazgo para sus cuadros, redujo también su sentido de alienación en un sistema que, pese a su enorme caudal de votos, le negaba participar en las coaliciones de gobierno en el nivel nacional. La experiencia de gobierno del PCI es fundamental para entender su moderación y el nacimiento del eurocomunismo. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) logró acceder a varios gobiernos después de las elecciones autonómicas de 1980, sobre todo en el sur de la península. Esto dio vigor al partido y fortaleció la percepción de que era una opción de gobierno viable en las elecciones generales de 1982.

Los únicos cuatro países en el mundo que combinan el presidencialismo con el sistema federal ilustran mejor nuestro argumento. En el caso norteamericano, el partido de oposición en el nivel nacional comparte sistemáticamente el poder en el resto de

los niveles. Al tiempo que Ronald Reagan ganaba la presidencia en 1980, 31 estados de la unión americana eran gobernados por demócratas; en 1984, Reagan se reelegía y 35 estados eran demócratas; en 1992, William Clinton ganó las elecciones presidenciales al tiempo que 21 estados estaban gobernados por ejecutivos republicanos.

En Brasil, el régimen autoritario permitió en 1982 la celebración de elecciones libres en los estados de la federación. La oposición ganó las elecciones en estados de importancia política central como Río de Janeiro, Sao Paulo, Paraná y Minas Gerais, adquirió más recursos políticos (presupuestos, cargos públicos para sus simpatizantes, etcétera) y fue capaz de acelerar desde posiciones de poder real la dinámica de la transición democrática. Tanto en las elecciones presidenciales indirectas de 1985 como en las directas de 1990, los estados de la federación brasileña estuvieron gobernados por una pluralidad de fuerzas políticas.

En Argentina, Raúl Alfonsín ocupaba la presidencia en 1983, al tiempo que la oposición justicialista ganaba las elecciones para gobernador en 12, y los partidos provinciales en tres, de las 22 provincias (sin contar la Capital Federal —que era gobernada por un intendente— y Tierra de Fuego, en donde se designaba un gobernador). Para 1987 la oposición al radicalismo era extraordinaria, y el peronismo logró conservar sus provincias, que pasaron a dominio radical.

El caso venezolano ilumina con gran elocuencia nuestro argumento. Desde la instauración del régimen democrático que sustituyó la dictadura de Pérez Jiménez, Venezuela no celebró elecciones en los estados sino que el presidente nombró desde Caracas a los gobernadores. Ello prácticamente excluyó a Venezuela de la lista de sistemas federales. Sin embargo, la necesidad de democratizar la federación venezolana se hizo patente a finales de los ochenta, por lo que se inició un proceso de cambio que está modificando la estructura política y el sistema de partidos venezolano. En 1992, dos golpes de estado fracasados y la presión para que renunciara el presidente Carlos Andrés Pérez,

acusado de corrupción por el propio Ministerio Público, hicieron patente la rigidez del sistema presidencial de gobierno. Sin embargo, el naciente federalismo pudo canalizar a finales de 1992 y principios de 1993 la enorme presión política opositora en actividades de campaña electoral en los estados y en la capital misma. El federalismo logró institucionalizar el activismo opositor y fue capaz de aminorar, al menos temporalmente, la rigidez y el carácter excluyente del presidencialismo. En marzo de 1993, la oposición pasó a controlar, de la mitad, a dos tercios de las gubernaturas estatales. La capital misma fue conquistada por Causa Radical, un nuevo partido de oposición. La institucionalización de la presión opositora que posibilitó el sistema federal de gobierno no sólo jugó temporalmente a favor del presidente Pérez, quien pudo prolongar su mandato por varios meses, hasta que una crisis final, solución no militar, condujo a su caída. Quizá también haya salvado la existencia misma de la democracia en Venezuela.

IV. EL PRESIDENCIALISMO, EL FEDERALISMO Y LA TRANSICIÓN MEXICANA A LA DEMOCRACIA

En México, el eventual cambio de un sistema hegemónico a una democracia bien pudiera darse lenta y no muy dolorosamente si la oposición gana un número creciente de victorias en el nivel local y adquiere un sentido de la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar.

Robert DAHL, *Polyarchy*, 1971

Nos proponemos ahora discutir la manera en que el régimen presidencial y el sistema federal han influido en la naturaleza y el rit-

mo de la transición a la democracia en México. Nuestro propósito es demostrar que el marco institucional en el que la transición ha tenido lugar le ha dado su carácter y forma, que las explicaciones culturalistas de la lentitud y la ambigüedad del proceso olvidan el marco institucional en el que las acciones políticas tienen lugar y se encadenan, que el abanico de estrategias políticas disponibles a los actores involucrados no es infinito sino que está limitado por el escenario institucional que sirve de marco a las acciones y decisiones políticas.

Nuestro primer argumento tiene que ver con una de las críticas más importantes de Linz al presidencialismo: dicho régimen político permite que compitan y en ocasiones accedan al poder candidatos muy populares y fuertes con partidos muy débiles y desorganizados. El presidencialismo inhibe la formación de partidos fuertes ya que se puede competir y acceder al poder sin su apoyo. El problema con este tipo de arreglo institucional es que una transición democrática y la consolidación de la democracia misma necesitan de partidos sólidos y bien estructurados.

A partir de 1982, el deterioro de la economía mexicana hizo que el sistema político experimentara la más aguda crisis de legitimidad en la etapa posrevolucionaria. Sin embargo, la naturaleza de las instituciones políticas retrasó la expresión política general del malestar ciudadano hasta las elecciones presidenciales de 1988. Soledad Loaeza y Rafael Segovia puntualizaban en 1986 el hecho de que en el ámbito político no se hubiera producido una discontinuidad comparable a la que, en cambio, estaba sufriendo la economía.¹⁵ En perspectiva ya podemos especular por qué. El deterioro económico afectaba a la sociedad como variable continua. Sin embargo, para expresarse la inconformidad política necesita que se le abran ventanas de oportunidad. Éstas hacen a aquella comportarse como variable discreta. En la institucionalidad política mexicana, una elección presidencial en el que el ganador toma todo representa esa oportunidad institucional

¹⁵ Loaeza, Soledad, y Segovia, Rafael (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*. México, EL Colegio de México, 1987, “Introducción”.

para manifestar el desacuerdo. En 1988, esa expresión de inconformidad fue directa, casi sin mediación partidaria.

Adam Przeworski no se equivoca cuando piensa que un régimen autoritario deslegitimado no enfrenta una verdadera crisis política sino hasta que una alternativa se organiza de manera tal que es capaz de ofrecer una opción a los ciudadanos. Piensa que si la creencia en el colapso de la legitimidad de un régimen no se ve acompañada de una “alternativa organizada”, los ciudadanos carecen entonces de una opción, y la crisis política real sencillamente no se presenta. Todo esto es razonable. Sin embargo, Przeworski parece olvidar la importancia de los arreglos institucionales con los que, en algunos sistemas autoritarios, se presentan las “alternativas”. Un régimen autoritario que organiza puntualmente elecciones ofrece, aunque sea de manera distorsionada, oportunidades para expresar la inconformidad, de manera que es capaz de calendarizar ciertas expresiones de desacuerdo.¹⁶ Por otro lado y bajo el formato de competencia presidencial, las alternativas no tienen que ser “alternativas organizadas”. Basta con que representen candidaturas atractivas, las cuales pueden generar un realineamiento electoral en un vacío electoral. En 1988, el sistema presidencial permitió que Cuauhtémoc Cárdenas se convirtiera en una alternativa no organizada. Aquí las ventajas del parlamentarismo son evidentes, quien quiere ser primer ministro necesita casi forzosamente de un partido sólido, de una alternativa *organizada*, sencillamente porque quien ambiciona el poder no puede apelar directamente al electorado, porque éste no elige: lo hace el Parlamento (cuyos actores centrales son partidos organizados).

La transición mexicana se inicia en 1988 con la abrupta caída de los niveles de apoyo electoral del Partido Revolucionario

¹⁶ Sobre las elecciones en sistemas políticos autoritarios, ver Hermet, Guy; Rose, Richard y Rouquié, Alain (comps.). *Elections Without Choice*, New York, John Wiley & Sons, 1978. Sobre el papel de las elecciones en el autoritarismo, ver Loaeza, Soledad, “El llamado de las urnas. ¿Para qué sirven las elecciones en México?”, *Nexos*, junio de 1985.

Institucional (PRI). Este realineamiento fue producto de la candidatura extraordinariamente popular de Cuauhtémoc Cárdenas, ex militante del PRI, quien carecía aún de un partido político sólido y eficiente como aparato electoral. Las críticas elecciones presidenciales de 1988 hicieron posible inaugurar la transición con un *break point*, pero la continuación y profundización de la misma necesitaba de partidos bien institucionalizados en el frente opositor. En un régimen presidencial, anunciar una candidatura es una tarea mucho más sencilla que organizar un partido político con un perfil ideológico claro y un aparato electoral eficiente. Fernando Collor de Mello en Brasil y Alberto Fujimori en Perú son ejemplos patéticos de esto, y las consecuencias para el funcionamiento de la democracia están a la vista. Sólo el presidencialismo y sus peligros permiten que se presente este tipo de fenómenos: candidatos presidenciales extraordinariamente populares apoyados por partidos extraordinariamente débiles. Es hasta después de 1988 cuando Cárdenas tuvo que enfrentar la tarea de organizar el ahora Partido de la Revolución Democrática (PRD). La tarea era particularmente apremiante dada la heterogeneidad organizacional e ideología de los grupos que se fusionaron para integrarlo. Sobre la forma en que el federalismo pudo ayudar a la tarea, y sobre la manera en que la dirección del PRD desaprovechó este arreglo institucional volveremos más adelante. Baste decir por ahora que la transición actual está marcada por el hecho de que la oposición la compartan dos partidos, uno de centro-derecha, que tiene más de 50 años de existir y está relativamente bien organizado, el Partido Acción Nacional (PAN), y el otro nuevo, de izquierda, el PRD, creado después de las elecciones de 1988 y todavía carente de una organización sólida. El régimen presidencial posibilita que compitan candidatos, pero es claro que no organiza partidos. Una transición más dinámica y más profunda requiere de partidos bien estructurados en el frente opositor.

Por otro lado, hay un aspecto de régimen presidencial que ha sido devastador para el proceso de transición actual y que explica

en parte su ambigüedad. La transición comienza después de una elección presidencial particularmente problemática en la que el ganador toma todo; la oposición en su conjunto considera que la elección no ha sido limpia; uno de los perdedores, Cuauhtémoc Cárdenas, considera no sólo que la elección no fue limpia, sino que el triunfo le pertenece, por lo tanto no reconoce en el presidente Carlos Salinas de Gortari a un legítimo interlocutor en el proceso político y demanda, además, su renuncia. La decisión de Cárdenas de no involucrarse en el proceso de negociación que siguió a la elección estuvo determinada no sólo por la cultura política de quien la tomó, ni por los hipotéticos rencores personales de los actores involucrados, sino por el marco institucional en que se dieron los hechos, si el ganador toma todo y el perdedor que se queda con nada no considera legítimo el juego, entonces la probabilidad de que exista diálogo después de la partida se reduce al mínimo. Es claro que Juan J. Linz no se equivoca cuando piensa que el régimen presidencial no es el mejor marco institucional para iniciar una transición. Así, las reglas de la competencia han influenciado enormemente la pauta de cambio político en México en los últimos años: con el reconocimiento de victorias del PAN en distintos estados de la República se inició una apertura *real pero incompleta*, caracterizada por la ausencia de interlocutores mutuamente legitimados en *ambos* lados del espectro político y dispuestos a hablar de problemas cuya solución reclamaba la toma de decisiones *conjuntas*. Sin embargo, no hubo diálogo PRI-PRD porque no se quiso con ello legitimar las decisiones pasadas de los interlocutores. Se puso de manifiesto desde entonces que un proceso más dinámico y profundo de transición debía incluir a *todas* las fuerzas opositoras en la mesa de negociación. Como veremos más adelante, el federalismo ofrecía después de 1988 una oportunidad para desempantanar la situación política que había producido la elección presidencial de ese año, permitiendo la distribución del poder entre los partidos en el nivel estatal y atemperando el carácter mayoritario y excluyente, así como el potencial conflictivo de la siguiente elección presidencial. Por

desgracia, esto sólo se dio parcialmente. Aun así, es indudable que el sistema federal ha influenciado de manera determinante la naturaleza y características del proceso de cambio político mexicano en los últimos años.

En primer lugar, el hecho de que la creciente competencia electoral se esté dando en el marco institucional de un sistema federal tiende a estructurar un tipo de sistema de partidos que tiene que ser a la larga distinto al tradicional. Su perfil futuro es aún incierto, pero nuevos incentivos apuntan en definitiva hacia el cambio. Quizá el impacto de esta variable sea más notorio en el PRI que en ningún otro partido. El énfasis organizacional de corte corporativo y vertical del este partido encajó perfectamente con un partido central, disciplinado, que distribuye en forma periódica posiciones políticas en elecciones no competitivas. Sin embargo, es mucho más eficiente contar con un partido organizado horizontalmente que con uno basado en organizaciones verticales si se trata de enfrentar una creciente competencia electoral en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como departamentos estancos. El nuevo énfasis en la “organización territorial” y el debilitamiento del componente corporativo del PRI es la respuesta estratégica obligada para una estructura de competencia creciente, calendarizada sin concurrencia en el tiempo y atomizada de manera territorial.¹⁷

El centralismo del PRI y su tradicional disciplina enfrenta desde finales de los ochenta un reto de enorme complejidad. En su estudio de partidos en sistemas democráticos competitivos y *federales*, Aaron Wildavsky encuentra que los partidos centralizados compiten en situación de desventaja contra aquellos cuya organización está más descentralizada.¹⁸ Estos últimos son más

¹⁷ Discuto el impacto de los arreglos institucionales mexicanos en la organización de los partidos en “De la democracia a las alternativas. Diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, en *Política y Gobierno*, II, 1995.

¹⁸ Wildavsky, Aaron, “Party Discipline Under Federalism”, en *Social Research*, XXVIII, 1961.

sensibles a la demanda pública local, y a condiciones políticas específicas. El federalismo incentiva a todos los partidos a descentralizarse en uno u otro grado, a seguir líneas de conductas más o menos propias en las unidades componentes, a seleccionar candidatos que respondan a los intereses y condiciones de electorados separados geográficamente e independientes. Australia y Canadá son casos muy particulares: el sistema parlamentario incentiva a la disciplina y al centralismo de los partidos, por su parte, el federalismo incentiva a relajar la disciplina y a descentralizar las estructuras de mando. El mando es curioso: sus sistemas de partidos está más descentralizados que en Inglaterra (sistema unitario y régimen parlamentario), pero más centralizados que en Estados Unidos (sistema federal y régimen presidencial).¹⁹ Sería prematuro hacer una evaluación del impacto del federalismo en la estructura de los partidos políticos mexicanos en esta era de creciente competitividad electoral. El PAN ya era un partido relativamente descentralizado antes de 1988, el PRI vive el proceso con gran dolor y con enormes dificultades, el PRD debe aprender a contrarrestar los efectos negativos del “centralismo democrático” de la vieja izquierda y las tendencias centralizantes de su herencia priísta.

Sin embargo, los efectos del federalismo han sido, a mi modo de ver, mucho más relevantes en otros ámbitos del sistema político. La dinámica de la transición y el reconocimiento de victorias de la oposición panista muestran uno de los aspectos más interesantes y peculiares de la lenta y ambigua transición a la democracia en México. Es difícil decir qué hubiera pasado después de 1988 si el sistema constitucional mexicano no fuera federal sino unitario. Chile y Nicaragua son dos ejemplos de sistemas políticos autoritarios que en el marco de regímenes unitarios han vivido recientemente elecciones presidenciales en donde las oposiciones tiene que decidir cómo enfrentar al candidato presidencial

¹⁹ Livingston, William S., “Canadá, Australia and the United States”, en Earle, Valerie (comp.), *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968.

apoyado por el partido ligado al autoritarismo. En ambos casos, el unitarismo de los sistemas constitucionales impidió compartir el poder con las oposiciones en el ámbito territorial, lo cual las incentivó a unificarse en un frente común para encarar eficazmente el formato de competencia de Suma cero del régimen presidencial mayoritario. La posición ideológica de los partidos ligados al autoritarismo facilitó desde luego la tarea: no era en extremo difícil llegar a un acuerdo de coalición entre fuerzas opositoras de izquierda y de centro para derrotar a la derecha (Chile), o entre fuerzas de derecha y de centro para derrotar a la izquierda (Nicaragua). En estos casos, la ausencia de un federalismo que permitiera integrar a las oposiciones a las tareas de gobierno en el nivel estatal provocó —en combinación con la posición ideológica de los contendientes— que el régimen presidencial mayoritario y excluyente bipolarizará en extremo la competencia y se generara un cambio político abrupto, claro y evidente para todos.

En México, la presencia de un esquema institucional federal y el hecho de que el PRI ocupe el centro del espectro político han hecho que la transición a la democracia presente características diferentes. Aun con las dificultades que supone la distancia ideológica entre ambos partidos y en ausencia de un arreglo federal, el PAN habría tenido fuertes incentivos para aliarse con el neocardenismo después de 1988 con objeto de buscar el colapso del sistema político. En plena descomposición, el Frente Democrático Nacional (que agrupaba a los cuatro pequeños partidos que presentaron la candidatura de Cárdenas) buscó la transición a partir de la quiebra del régimen, de modo que un acuerdo con el PAN y su apoyo resultaban imprescindibles. En el PAN hubo un fuerte debate y se dudó sobre la estrategia a seguir. Sin embargo, el reconocimiento de su triunfo en las elecciones para gobernador en el estado norteño de Baja California aclaró las opciones y fijó una estrategia. El PAN quería elecciones limpias en el futuro para consolidar su indudable presencia *regional*. El presidente de la República estaba dispuesto a impulsar una reforma a la ley electoral del PRI y le permitiera seguir dominando el pro-

ceso político constitucional a nivel nacional: el resultado de la negociación fue una nueva ley electoral que haría más difícil y tortuoso cometer fraude en elecciones *nacionales*, a cambio de la llamada “cláusula de gobernabilidad”, que garantizaría al PRI mayorías absolutas en el Congreso aun sin obtener la mayoría absoluta de los sufragios, en elecciones federales legislativas más competitivas y transparentes. El PRI imposibilita así, y desde su propia lectura, la aparición de escenarios de parálisis y conflicto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y solucionaba de una manera un poco heterodoxa uno de los dilemas más agudos de todo régimen presidencial de gobierno. Se evidenciaba, por lo demás, la incertidumbre del PRI y un cálculo poco optimista de cara a las elecciones intermedias de 1991, de las que finalmente salió airoso. De una u otra forma, con el triunfo del PAN en ese y otros estados se echaba a andar una parte de la maquinaria constitucional mexicana que se mantuvo inerte por décadas: me refiero al federalismo. Harry Kantor siempre tuvo la razón: la presencia de un partido hegemónico es la variable central que ha obstaculizado el funcionamiento del federalismo en México.²⁰ En el pasado reciente, reformas constitucionales y los llamados “convenios únicos de desarrollo” entre el poder central y los estados pudieron descentralizar en alguna medida modesta la distribución de recursos y competencias. Pero eso no hace a un federalismo. Hay sistemas unitarios con una distribución de recursos y de competencias menos centralizada que la mexicana, y eso no los hace federales. Mientras los gobernadores deben su cargo al poder central y consideran al presidente de su jefe político, el federalismo no acaba nunca de potenciarse. William Riker, sin duda el estudioso más agudo de federalismo, ha insistido en el mismo punto: la variable más importante para definir la naturaleza y características de un sistema federal está en la naturaleza del sistema de partidos y en su competitividad. Esta interpretación contrasta con la dominante: para muchos, la autenticidad de un federalismo se mide por la distribución de los recursos fiscales. Para Riker esta

²⁰ Kantor, Harry, “Latin American Federalism”, en *Earle, op. cit.*

noción es errónea: de nada sirve descentralizar un sistema fiscal si quien manda en *última instancia* es el poder central. Aun cuando el PRI ha tenido que respetar ciertas estructuraciones políticas regionales, y sus márgenes de maniobra en los estados no han sido limitados, dicho partido funcionó tradicionalmente como aparato centralizado y disciplinado. En un sistema en que un partido con estas características domina todos los niveles de gobierno en elecciones no competitivas, el federalismo se mantiene inerte, y su relevancia política se reduce a estar ahí, como una institucionalidad disponible que puede potenciarse en cualquier momento. Sin importar la distribución de recursos fiscales, el meollo del asunto está en la diversidad partidaria del centro y de las entidades federativas y/o en la descentralización de los partidos, ya que esta variable es la que da dinamismo *político* a la relación entre el poder central y los estados, al permitir que todos los demás renglones de la agenda federal (quién cobra qué impuestos, quién gasta qué recursos, quién concentra qué competencias, quién implementa qué políticas, etcétera) se estén discutiendo y replanteando institucionalmente por una *pluralidad* de fuerzas políticas.²¹

Es claro pues que el federalismo empieza a potenciarse al comenzar la oposición a tener acceso al poder en los estados y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral. Más adelante abordaremos el problema que supuso el que la oposición perredista se le negara el acceso al poder en los estados, y que a su vez la dirección del PRD concentrara demasiado su atención en la elección presidencial de 1994. De una u otra forma, la maquinaria federal se echó a andar con el reconocimiento de algunos triunfos opositores y con el incentivo descentralizador que supuso la creciente competencia política en los estados.

Sin embargo, otra variable operó en sentido inverso y dio a la federalización de la política mexicana, y al proceso político general, un carácter contradictorio y todavía más ambiguo. Me re-

²¹ Riker, William H., *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little & Brown, 1964, capítulo 5.

fiero a la política de gasto de la administración 1988-1994 a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).²² Gracias al hecho de que el PRI siguió teniendo el control mayoritario del Congreso y por lo tanto de la promulgación de toda legislación secundaria, el Ejecutivo pudo instrumentar una política de gasto social con algunos rasgos claramente clientelistas, con enorme discrecionalidad y sin necesidad de generar ningún consenso con la oposición. La “cláusula de gobernabilidad” permitía al PRI y al Ejecutivo continuar con una política de gasto que en ocasiones atentaba francamente en contra del federalismo y reforzaba el carácter mayoritario del régimen presidencial. Este era pues uno de los rasgos más paradójicos del proceso de cambio político: el pacto PRI-PAN potenció el federalismo al reconocer el PRI las victorias panistas en el nivel estatal; sin embargo, el acuerdo se quedó a la mitad del camino al ceder la “cláusula de gobernabilidad” como única vía para iniciar la transición, el PAN impidió su propio acceso al ámbito institucional en donde, precisamente, pueden replantearse el resto de los renglones del vínculo federal. La presencia de la “cláusula” en el marco constitucional mexicano prácticamente garantizaba el PRI seguir aprobando *su* Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados.²³ Así, el federalismo no era capaz de cumplir cabalmente con su función integradora en el marco del régimen presidencial mayoritario,

²² Hacer una evaluación global de las implicaciones políticas y consecuencias sociales de Pronasol fue una tarea harto compleja. Fue difícil oponerse en bloque al programa, ya que contenía importantes políticas de desarrollo social e implicaba una actitud más sensible del gobierno a la demanda pública. Una propuesta de análisis de los aspectos políticos involucrados en dicho programa se encuentra en Dresser, Denise, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, UCSD, 1991.

²³ Recordemos que una herencia del unicameralismo de la Constitución mexicana de 1857 es la disposición constitucional vigente de que sea sólo la Cámara de Diputados, sin intervención del Senado, la que intervenga en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos. Para una discusión de esta peculiaridad del constitucionalismo mexicano, ver Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956 (edición original, 1912), capítulo 12, y Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1969, p. 287.

ya que la “cláusula” volvía también mayoritaria la competencia por escaños en la cámara baja. En otras palabras, el federalismo integrador se potenciaba por un lado, pero por otro, la “cláusula” reforzaba otra vez el carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial.²⁴ Según mi apreciación, el panismo actuó inteligentemente y logró desempantanar la crítica situación política poselectoral de 1988 y darle mayor dinamismo al proceso político. Pero el acuerdo PRI-PAN no pudo ser visto sino como válido para una estrategia de muy corto plazo. La democracia mexicana necesitaba otro pacto, más comprensivo e integrador, que pensara en arreglos institucionales de largo alcance.

Que Pronasol generara nuevas lealtades políticas en los estados, que canalizara recursos a través de sus representantes regionales y no de las autoridades constitucionalmente establecidas, que fortaleciera la imagen del presidente de la República a costa de toda otra autoridad, etcétera, fue grave para el federalismo, sin duda, pero fue más que lo hiciera en municipios y estados gobernados por la oposición. Que Pronasol desarticulara, aunque no fuera su objetivo principal o único, una coalición gobernante creando una coalición alternativa a través del uso de recursos para el clientelismo venidos de las arcas federales, fue un error político grave porque mermaba enormemente las funciones positivas y el papel integrador que el federalismo podía cumplir en una transición gradual y ordenada a la democracia.²⁵ Obs-

²⁴ Con la reforma electoral de 1993, se eliminó la “cláusula de gobernabilidad”, pero la fórmula electoral que entonces se estableció supone una extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario. Así, no es extraño que la nueva fórmula, vigente todavía, incluya un techo del 63% de representación para dicho partido. Sin embargo, hubo un ligero avance: por debajo del 45% de la votación, y dependiendo de la distribución territorial del voto priísta, el monto de sobrerrepresentación se vuelve incierto. Pero no olvidemos que la “cláusula” seguía y sigue vigente en varios estados, es decir, en los ámbitos de representación en donde la transición e integración políticas pueden tener mayor dinamismo.

²⁵ Véanse las opiniones sobre Pronasol de Ernesto Ruffo, gobernador panista de Baja California, en Reyes Heróles, Federico, y Delgado, René, “Ruffo

taculizaba además, que el federalismo contrarrestase el carácter mayoritario del régimen presidencial. No puede uno dejar de comparar ciertos aspectos de Pronasol con la llamada “guerra contra la pobreza” del presidente norteamericano Lyndon Johnson. Las implicaciones políticas, perfectamente previstas, por dicho programa legislativo generaron tal inconformidad en los estados que la oposición al programa acabó derrotándolo en el Congreso. En cambio, la “cláusula” —o un mecanismo de gran sobrerrepresentación para el partido mayoritario— posibilitaba que Pronasol (y sobre todo el crítico y complejo vínculo Pronasol-federalismo) no tuviese que ser negociado con otros actores del sistema de partidos.²⁶

Finalmente, hay una variable muy importante en el proceso de cambio político actual que afecta al federalismo. Evaluar su impacto es una tarea harto difícil. Me refiero a algunas intervenciones del presidente Carlos Salinas de Gortari en conflictos poselectorales estatales que intentaban salvar su imagen internacional pero más que nada cumplir con su promesa de elecciones limpias, sobre todo a la oposición panista. Quisiera en este punto analizar también el impacto de las irregularidades electorales cometidas en contra del PRD —un partido que tuvo grandes ambiciones presidenciales hacia 1994— en la dinámica política del sexenio 1988-1994.

Appel: es el momento de la prudencia”, en *Este país*, noviembre de 1992. Ver también Acedo Angulo; Blanca (coord.), *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento de Pronasol en municipios gobernados por la oposición*, México, Nuevo Horizonte, 1995.

²⁶ Varios analistas y políticos piensan que el establecimiento de una fórmula electoral proporcional pudiera provocar parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo, problema que ha sido discutido en la primera parte de este trabajo. En mi ensayo “Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano” (capítulo segundo de esta compilación), discuto qué tipo de arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial estable en un sistema de representación proporcional sin “cláusula de gobernabilidad” o excesiva sobrerrepresentación mayoritaria. Las conclusiones a las que arribo son muy similares a las de Shugarty Carey, *Presidents and Assemblies*, *op. cit.*

Como ya hemos visto, es claro que el PAN estuvo dispuesto a ceder la “cláusula” a cambio de una reforma a la ley electoral federal y de elecciones estatales limpias, gracias a las cuales dicho partido podría ir accediendo al poder en los estados de la federación. Sin embargo, el colapso del voto priísta en 1988 y la consiguiente redistribución de fuerzas entre los partidos en el plano del Congreso *Federal* (concretamente de la Cámara de Diputados, que obliga al PRI a arribar a acuerdos con otros partidos para aprobar reformas constitucionales) no tocó la hegemonía del PRI *en los congresos de los estados*, ya que en México las elecciones federales y estatales no son concurrentes. Era imposible entonces incluir en la negociación *federal* PRI-PAN reformas a las leyes electorales *estatales*, que son las que en todo caso podían garantizar elecciones limpias sin intervención federal ni negociaciones entre otros partidos en otros niveles. Insisto en este punto de radical importancia para entender la política mexicana de los últimos años: el colapso de 1988 no tocó la estructura institucional estatal, por lo tanto las reglas políticas locales iban a posibilitar la continuación de prácticas fraudulentas en los estados. Dependiendo de la situación política de cada estado, la ley electoral local pudo ser reformada, o sólo se cambió para dejar todo como estaba. Esta compleja interacción entre reforma electoral federal y reformas estatales generó una paradoja: en algunas ocasiones, el Ejecutivo Federal tuvo que intervenir en la política estatal cuando el PAN le recordaba al presidente los términos de su acuerdo y le reclamaba el cabal cumplimiento de su promesa de elecciones estatales limpias. Es decir, el presidente tuvo que violentar con su intervención política el pacto federal *como única manera de democratizar y potenciar el federalismo*. Sin su intervención, los aparatos priístas locales —protegidos por arcaicas leyes electorales estatales— jamás tolerarían ser “autosacrificados”, reconociendo sus derrotas sin la presión de un agente externo. Paradójicamente, el nuevo discurso social de corte federalista —compartido por amplios sectores de la opinión pública en los estados, por la prensa nacional y por varios intelectuales— terminaba sirviendo a los

intereses del viejo PRI y sus prácticas fraudulentas orgullosamente locales. Así de complejo resultaba el cambio político mexicano y el “estira y afloja” en las relaciones gobierno central-estados de la federación y presidente de la República-aparatos priístas estatales. Ver en 1991 a priístas guanajuatenses de viejo cuño defendiendo su fraude apelando al sacro principio del federalismo fue una ironía que hizo recordar a los esclavistas blancos del sur norteamericano explotando a la población negra amparados por la Constitución federal y la sabiduría de los padres fundadores.

Después, cuando el fraude se reeditó pero se trataba del PRD, la intervención presidencial presentó otros matices, nada benignos por cierto. Varios observadores pensaron que el PAN y el presidente Salinas estaban coludidos para cometer fraude en contra del PRD. Esta idea fue producto de una miopía ya cercana a la ceguera, o de plano de mala fe. El PAN negoció con el PRI una reforma *federal* para las elecciones *federales*. Las elecciones federales legislativas de 1991 demostraron que la reforma de 1989-1990 había sido un avance que beneficiaba en última instancia a *todas* las oposiciones. La opinión perredista de que 1991 “fue el fraude más grande de la historia” no la corroboró nadie y se insertó en una estrategia de descalificaciones automáticas que presentó problemas muy serios para la transición a la democracia mexicana.²⁷

Que el PRI continuara cometiendo fraudes electorales en contra del PRD en algunas elecciones locales y estatales respon-

²⁷ De un estudio puede concluirse que si bien las elecciones federales de 1991 no fueron un proceso electoral immaculado, de ninguna manera pudo caracterizarse como fraudulento. Ver Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, FLASCO-Plaza & Valdés, 1992. Desde entonces quedó claro para todos los partidos que el problema de las elecciones federales mexicanas empezaban a radicar ya no en el robo descarado de urnas y otras violaciones flagrantes a la institucionalidad democrática, sino en las condiciones de equidad de la competencia, en el uso político del presupuesto y de los recursos del Estado en favor del PRI, en el acceso de la oposición a los medios masivos de comunicación y en la confiabilidad del padrón electoral.

dió a otra dinámica y se insertó en otra lógica. Ciertamente, el PRI buscó nulificar a la oposición perredista para desincentivar nuevas escisiones en las élites priístas locales ante la expectativa de elecciones más competitivas. No se esperaba que el reconocimiento de triunfos panistas tuvieran el mismo efecto, ya que disensiones priístas hacia el panismo eran —por razones ideológicas y organizacionales— mucho menos probables. Sin embargo, concluido el sexenio completo de elecciones locales y estatales, es claro que el reconocimiento de victorias del PRD en el nivel estatal no hubiera desatado una avalancha de derrotas, como algunos defensores de la “teoría del dominó” vaticinaron. Al impedirle al PRD el acceso al poder en los estados, el PRI y el presidente cometieron, desde mi punto de vista, un error mayúsculo, ya que con ellos reforzaban el carácter mayoritario y el potencial conflictivo de la elección presidencial de 1994. Si el PRD hubiera llegado a 1994 con dos o tres estados bajo su control y con la expectativa de ganar en el futuro algunos más, se habría debilitado esa noción, muy cardenista, de que en las elecciones presidenciales de 1994 se definía todo el futuro del PRD o hasta el futuro de la nación misma. Por otro lado, la insistente negativa del liderazgo perredista a involucrarse abiertamente en el diálogo y la concertación con el PRI y la presidencia reforzó a su vez la negativa priísta a reconocer sus victorias. En 1992, el caso de Michoacán fue especialmente revelador: el intento de acercamiento de un candidato a gobernador moderado como Cristóbal Arias fue bloqueado por Cárdenas, quien mantuvo su línea dura. El alejamiento de los actores impidió la moderación de la competencia y quizá hasta el triunfo mismo de Arias. Parecía que en el cálculo de Cárdenas las prioridades eran exactamente las contrarias: no compartir el poder y llegar a jugar el todo por el todo a la justa presidencial.

Al PRD se le ha dificultado defender sus votos porque su organización como aparato electoral sigue siendo precaria; por otro lado, el extraordinario interés que su liderazgo mostró en las elecciones presidenciales de 1994 desvió la atención y los re-

cursos del partido hacia la elección que lo decidía todo, la que suponía más riesgos, la que elevaba exponencialmente el potencial de conflicto. No estaba entre las prioridades del liderazgo neocardenista la trabajosa estructuración de una organización institucionalizada para la competencia electoral. El neocardenismo se pensó como “movimiento” de la “sociedad civil”, no como partido político orientado hacia la lucha por el poder en elecciones. En todo caso, sólo había una elección: la presidencial.²⁸ Al desatender el frente de batalla en los estados, el PRD desaprovechó las oportunidades que el marco institucional federal le ofrecía para organizar paso a paso un aparato partidista sólido. Acceder al poder en los estados ofrecía al PRD disponer de nuevos recursos políticos: posibilitaba la generación de nuevos liderazgos, la práctica del patronazgo y la consolidación de cuadros en el nivel estatal. La actitud intransigente de Cárdenas aisló a los moderados al interior del PRD, a los que pensaban que el diálogo y la negociación con el gobierno podían destensar la situación y permitir al partido ir ganando espacios políticos en la federación. Una vez conquistados, dichos espacios habrían fortalecido a la organización y aumentado a la larga la probabilidad de ganar la presidencia. La creencia de que no puede cambiarse

²⁸ La percepción de que el liderazgo del PRD descuidaba la construcción del partido y concentraba su atención en la elección presidencial de 1994, fue compartida por perredistas del más variado género. Arnaldo Córdova, miembro del Consejo Nacional del PRD, atribuye el fracaso de su partido en las elecciones michoacanas a gobernador de 1992 a que al líder de su partido “sólo le interesa la próxima elección presidencial”. *Proceso*, 20 de junio de 1992, p.11. Por su parte, un líder del partido en estado de Guerrero declaró después de otro fracaso electoral perredista: “a Cárdenas sólo le interesa el 94 [esto es, la elección presidencial], pero no Guerrero... Aquí Cárdenas no vino”. *El Financiero*, 5 de abril de 1993, p.50. El problema era tan claro que Porfirio Muñoz Ledo, una de las cabezas del PRD, reconocía en agosto de 1991 que los principales defectos de su partido eran, y son, que “aún tiene una identidad muy confusa, una imagen muy distorsionada y baja credibilidad, en definitiva, una mala organización”. Varela, Helena, *La oposición dentro del PRI y el cambio político en México, 1982-1992*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Madrid, 1992, p. 224. El énfasis es mío.

sustancialmente el sistema mexicano si no es desde la presidencia parece estar muy arraigada en el pensamiento estratégico del liderazgo perredista. Quizá también sea un error. Pareciera que el PRD no siguió la vieja máxima gramsciana que recomendaba a la izquierda no *asaltar* al Estado sino *tomarlo* después de conquistar los espacios de la “sociedad civil”. Uno está tentado a especular sobre la existencia de una tradición cardenista que consiste en crear organizaciones partidistas pero desde arriba, desde la presidencia, y con ayuda del Estado.

La obsesión gubernamental casi delirante de obstruir el avance del PRD dio la razón a la línea dura perredista y aisló a quienes al interior de ese partido se inclinaban por la moderación y el diálogo. La negativa del PRD a reconocer en el presidente a un interlocutor imprescindible para lograr el cambio incentivó aún más al príismo a no ceder espacios. En la lógica política del PRD, dialogar era legitimar lo que no podía ser legitimado. Había, por supuesto, un cálculo muy optimista en la ruta de Cuauhtémoc Cárdenas hacia las elecciones presidenciales. Total, sin posiciones a nivel estatal, el PRD llegaba a los comicios de 1994 a jugarse el todo por el todo, otra vez, en una sola jugada. Así, el sistema federal y todo su potencial integrador e inclusivo se desperdició, al menos parcialmente.

Sería muy extenso analizar en el espacio de este ensayo los eventos políticos que capturaron la atención de los mexicanos en 1994: la rebelión armada en el estado de Chiapas, el dramático asesinato del candidato del PRI a la presidencia de la República, Luis Donaldo Colosio, el del cardenal Posadas Ocampo y el de José Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI. Baste decir para los efectos de nuestra argumentación, que el levantamiento armado en Chiapas exponenció el potencial de conflicto poselectoral de los comicios anunciados para el 21 de agosto de aquel año. El carácter mayoritario y excluyente del régimen presidencial de gobierno agudizaba en la coyuntura mexicana su precaria capacidad para producir acuerdo y consenso. La última reforma electoral del sexenio, aprobada por el Congreso en abril

de 1994, intentaba crear, ahora sí, las condiciones procedimentales mínimas (al margen de la preocupante inequidad general del proceso) para unas elecciones transparentes y confiables. El PRI, el PAN y la mitad de la bancada del PRD en la Cámara de Diputados, aprobaron la reforma de última hora.

El triunfo de Ernesto Zedillo, candidato que sustituyera a Luis Donaldo Colosio después de su muerte, resultó inobjetable. El PAN denunció la inequidad en la exposición de la oferta de los partidos en los medios masivos de comunicación y la utilización de los recursos humanos y materiales del Estado en favor del PRI. Sin embargo, Acción Nacional, que logró colocarse en el segundo lugar en la contienda presidencial, aceptaba su derrota. Por el contrario, el candidato colocado en la tercera posición denunciaría el carácter antidemocrático de todo el proceso y llamaría, sin éxito alguno, a la movilización ciudadana al día siguiente de la elección. La ominosa sombra de la crítica elección presidencial de 1988 se seguiría proyectando sobre la estrategia de Cuauhtémoc Cárdenas. A la postre, el llamado “líder moral” del PRD demandaría primero la celebración de nuevas elecciones y, después, la renuncia de Ernesto Zedillo y la organización de un gobierno “de salvación nacional”. Pero su partido no recibió con entusiasmo la idea. Era suicida para el PRD reproducir la amarga experiencia del periodo 1988-1994. Esta vez no había razón alguna, ni moral ni política, para seguir a un “líder moral” que variaba su capital político. Concluido el sueño perredista de la conquista irremediable de la presidencia en 1994, el partido del sol azteca asumía la posición estratégica de Acción Nacional en 1989: apostar —ya sin enconos en contra del titular del Poder Ejecutivo— al reconocimiento de sus victorias estatales.

Otra lógica imperó en el cálculo político del nuevo presidente. Electo en comicios mínimamente limpios, legitimado democráticamente en las urnas, Ernesto Zedillo intentó también concluir la conflictiva relación entra la presidencia de la República y el PRD. La forma de atraer a dicho partido a la tarea común de reconstruir las instituciones republicanas no podía ser otra:

ofrecer al PRD el reconocimiento de todas sus victorias locales futuras y la solución de problemas poselectorales pendientes. Por el lado del PAN, la reforma a las leyes electorales estatales, su puesta al día en relación a la muy adelantada legislación federal electoral, era condición para que sus legítimas victorias futuras no se entendieran como concesiones ilegítimas entre cúpulas partidarias en la capital de la República. El importante incremento de la votación del PAN en las elecciones presidenciales de 1994 animaba a dicho partido a profundizar su estrategia de avance en el federalismo desde las primeras elecciones para gobernador en 1995: Jalisco, Guanajuato, Yucatán, Baja California y aún Michoacán. El federalismo aparecía otra vez, pero ahora para todos los actores de la oposición y para el propio presidente, como el ámbito por excelencia que trazara una ruta de transición democrática viable. Más que nunca amenazados, los príismos locales asumirían también la demanda federalista, en el entendido de que el arreglo institucional federal podía constituirse en el dique protector de sus intereses frente a una nueva oleada democratizadora.

La firma de los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional del 19 de enero de 1995 constituía la materialización de un pacto —el Pacto de los Pinos, se le bautizó entonces— para la transición democrática en el federalismo. El documento, firmado por el presidente Zedillo y por los principales partidos políticos nacionales, encuentra su eje en los puntos *b)* y *f)*, ambos íntimamente ligados a los dilemas de la transición mexicana a la democracia. A la letra dicen: “Promover, con estricto respeto a las soberanías estatales, reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma federal del Congreso”, y “Acordar la resolución inmediata de los conflictos poselectorales dentro de un marco de legalidad, justicia y respeto mutuo”.

Al Pacto de Los Pinos se le rebautizó de inmediato “El pacto de las 24 Horas”, ya que el 20 de enero, un día después de su firma, el príismo tabasqueño —en litigio con el PRD por las irregularidades cometidas en las elecciones a gobernador a finales

de 1994— se rebela en contra de “la imposición del centro” y a favor de un “auténtico federalismo”. Se evidenciaban así, y con más nitidez que nunca, los límites del poder del presidente de la República como eje de su coalición gobernante. Al principio de su mandato, Ernesto Zedillo tuvo que escoger entre implementar el Pacto en línea con lo acordado con las oposiciones con el riesgo de que las huestes de su propio partido desacataran abiertamente su voluntad y ello patentizara su notoria debilidad política, o acelerar el acuerdo para la reforma electoral federal “definitiva” —así lo llamó el propio presidente— para promoverlo después en el resto de los estados y evitar alienar a sus oposiciones quienes, sintiéndose traicionadas, podían abandonar la mesa de la negociación política para la reforma federal y retrasar a su vez la implementación del Pacto. El presidente ponderó costos y se inclinó por la segunda de las opciones. Por lo demás, el calendario electoral se le echaba encima al presidente Zedillo: nuevas elecciones estatales se acercaban, y algunas leyes electorales estatales anunciaban la repetición del abuso y la irregularidad en los comicios, con el consecuente conflicto poselectoral.

En marzo de 1995, la aplastante victoria del PAN en las elecciones para gobernador en Jalisco impidió la movilización de un priísmo local completamente desprestigiado. No hubo conflicto poselectoral. Contribuyó sin embargo una ley electoral local que permitió, entre otras cosas, una considerable autonomía de los órganos electorales. Por su lado, las elecciones del 28 de mayo de 1995 ofrecieron oportunidades y evidenciaron obstáculos. Por una parte, el inobjetable triunfo de Vicente Fox en la competencia por la gubernatura guanajuatense subrayó la importancia de una ley electoral local capaz de generar condiciones de transparencia y equidad. Por otra parte, las irregularidades denunciadas por el PAN en contra del PRI yucateco no pudieron ser revisadas a cabalidad por las instancias institucionales locales. El PAN, agraviado por lo que consideró una competencia desleal, decide abandonar la mesa de las negociaciones en la Secretaría de Gobernación.

El PAN ya no cuenta con dos recursos centrales para presionar políticamente al presidente de la República: por una parte, y a diferencia de Carlos Salinas de Gortari, el presidente Zedillo se encuentra legitimado en las urnas y no le resulta urgente el aval del panismo en el arranque de su gobierno; por otro lado, la etapa de reforma estructural que requirió en el sexenio 1988-1994 de diversas reformas constitucionales ha concluido, de manera que el voto aprobatorio de Acción Nacional para la reforma a la Constitución ya no es imprescindible, al menos en el corto y mediano plazo. Queda en manos de Acción Nacional un último recurso, que el propio presidente Zedillo puso en sus manos el primer día de su gobierno: la renuncia del procurador general de la República, de filiación panista. Pero aquí quedan de manifiesto los problemas de los gabinetes plurales en sistemas presidenciales de gobierno: la renuncia del procurador sería costosa para el presidente en término de opinión pública y credibilidad, pero con ella el PAN no podría cargar a la contabilidad política del presidente el costo mayor, ese que sí logran registrar los socios de las coaliciones gobernantes en sistemas parlamentarios: el voto de censura en el Parlamento y la renuncia del titular del Ejecutivo. Por lo demás, el *timing* es aquí importante: si el procurador renuncia a su cargo, el PAN perderá un recurso valioso en la proyección de su imagen como defensor del estado de derecho. La tarea, por supuesto, requiere tiempo. Sin, embargo, el escenario del fracaso del procurador (por clara impotencia, porque las pruebas de la culpabilidad de los presuntos culpables de los asesinatos políticos de 1994 no son suficientes, porque no recibe los apoyos necesarios) o la continuidad de prácticas fraudulentas locales pueden incentivar más adelante al PAN a retirar a su procurador del gabinete. Por otro lado, el éxito de este servidor incentivará al PRI durante la segunda parte del sexenio a buscar su remoción del cargo. En cualquier caso, si no hay transición democrática en el federalismo, difícilmente podrá haber cooperación entre partidos en el Congreso y —más improbable aún— en gabinetes populares.

El PRD por su parte ha logrado algo inaudito en la historia posrevolucionaria mexicana: documentar a cabalidad el monstruoso dispendio de recursos estatales y privados en favor del PRI y en abierta violación a los topes legales establecidos, concretamente en las elecciones para gobernador en el estado de Tabasco. Pero ni así es posible que renuncie el gobernador espurio para dar pie a elecciones extraordinarias en el estado.

El resultado final es un círculo vicioso: la única manera de que el federalismo actualice plenamente su potencial integrador es contar con las leyes electorales locales cabalmente democráticas, que garanticen limpieza en los comicios estatales y que permitan que los resultados sean aceptados por todas las partes involucradas. Se ha pactado ya que la próxima ley electoral federal, la “definitiva”, sea el parámetro a partir del cual los estados de la República reformen sus propias regulaciones en la materia. Pero los conflictos poselectorales en Tabasco y Yucatán, producto en primer lugar de legislaciones electorales estatales harto defectuosas, llevan a las agraviadas oposiciones a abandonar la mesa de negociación de esta nueva ley. El retiro de las oposiciones retrasa el arribo a un acuerdo legislativo y por lo tanto se retrasa también la ola de reformismo electoral, ya anunciado y pactado, en los estados de la federación.

Una compleja pregunta sobre diseño de estrategia política y de reforma institucional es cómo “promover (según reza el Pacto de los Pinos) reformas electorales en las entidades federativas que incorporen los criterios de la reforma federal” una vez que, en el mejor de los casos, ésta sea aprobada por el Congreso. Una vía puede ser la estrictamente política, caso por caso se presentan las elecciones en el calendario electoral. Otra ruta de acción, más ambiciosa, ordenada e institucional, es la de la reforma constitucional. Podría reformarse la Constitución para incluir en su cuerpo los principios rectores de los procesos electorales en toda la República y algunos arreglos institucionales específicos (presencia dominante de consejeros ciudadanos en los órganos electorales estatales, voto de dos tercios del Congreso Local para su

elección, resultados electorales preliminares, etcétera). Al mismo tiempo, otra reforma sería necesaria para que se pudieran introducir a la Suprema Corte demandas de inconstitucionalidad de las leyes electorales, pero con un transitorio para dar tiempo a que las legislaturas estatales reformen sus leyes electorales para adecuarlas a las nuevas disposiciones de la Constitución federal. No debe olvidarse, en todo caso, que las leyes electorales estatales son muy dispares en relación con los avances en la legislación federal. Por otro lado, y por la vía de convenios formales de colaboración, ya hay concurrencia del Instituto Federal Electoral y los órganos electorales estatales en la confección de los padrones de ciudadanos y en otros aspectos técnicos de los comicios locales. Promover por la vía constitucional la reforma electoral federal en los estados va a ser una tarea de compleja relojería institucional. Es difícil adelantar vísperas y prever lo que vendrá. Lo cierto es que 1996, año de muy baja actividad electoral (no hay elecciones para gobernador a lo largo del año ni por lo tanto el riesgo de que aparezcan nuevos agravios en el horizonte) ofrece sin duda una oportunidad.

De una u otra forma, queda por fin claro para todos que la transición a la democracia en México no puede entenderse si no como la doma —por parte de las oposiciones, del presidente de la República y de los grupos más tolerantes al interior de su partido— de los sectores más propensos a iniciar un cambio político de fondo. Me refiero, por supuesto, a los aparatos priístas locales, que están dispuestos a romper su alianza histórica con la presidencia de la República, que regresan por sus fueros en defensa de sus feudos, montados en el discurso de la defensa de las soberanías estatales.

Ciertamente por distintas razones, el PAN desde los años cuarenta, por vocación política; el PRD desde su derrota en las elecciones del 21 de agosto de 1994, al despertar de su sueño de conquistar la presidencia; el PRI desde la rebelión de sus huestes tabasqueñas el 20 de enero de 1995, a la defensiva y como mero

acto reflejo. Lo cierto es que, en la transición mexicana a la democracia, ya todos los partidos son federalistas.

V. CONCLUSIÓN

Para acabar con el presidencialismo sin acabar con el país, hay que empezar por exigir el sufragio efectivo donde sí puede haberlo: en las elecciones menos importantes para el gran electorado, pero más importantes para los votantes locales; elecciones donde, además, no hay riesgo alguno para el país, si se declaran nulas, hasta que resulten convincentes.

Gabriel ZAID, agosto de 1988

Un escenario posible y lamentable sobre el fin del PRI constaría, no en que desapareciera el negocio de las aplanadoras, sino en que se volviera local, financiado y operado por los antiguos socios a cargo de las sucursales. En México, abundaron los partidos locales y regionales que fueron dueños de su propia aplanadora. Pueden resurgir.

Gabriel ZAID, julio de 1995

Este ensayo ha intentado convencer al lector de la importancia de las instituciones y de las reglas de competencia en la definición de la naturaleza de la transición mexicana a la democracia, un

proceso de extraordinaria complejidad que aún está en marcha. Hemos utilizado el marco analítico que nos ofrece Juan J. Linz para entender el potencial de conflicto que representa iniciar una transición democrática en el marco de un régimen presidencial de gobierno. El carácter mayoritario y excluyente del presidencialismo, promotor de juegos “todo o nada” y carente de mecanismos efectivos para compartir el Poder Ejecutivo con las oposiciones, nos lleva a concluir que no es este el mejor arreglo institucional para transitar a la democracia con estabilidad y sin rupturas. Adicionalmente, en el caso específico de México, el carácter tripartito del sistema de partidos, es decir, la división del frente opositor en dos grandes bloques en el nivel nacional, ha dificultado enormemente pensar la transición como alternancia en la presidencia. Sin embargo, la naturaleza federal del sistema constitucional mexicano, aunada al hecho de que casi todos los estados de la federación no son tripartitos, sino bipartidistas, ofrece una salida institucional a la transición democrática.

En el arreglo institucional federal se concentran las oportunidades y los retos centrales del cambio político de México. El federalismo, al permitir la fragmentación territorial del poder, posibilita que se atempere el carácter Suma cero del régimen presidencial, en el que el ganador toma todo y los perdedores pierden todo. En el federalismo, distintos partidos pueden tener acceso al Poder Ejecutivo, a posiciones de poder real. El federalismo posibilita la existencia de instancias de colaboración institucional entre los partidos que gobiernan distintos niveles, por lo tanto favorece la integración de las élites políticas. El federalismo permite el acceso al poder estatal a partidos que no han logrado conquistar la presidencia de la República y/o la mayoría en el Congreso, y les brinda la oportunidad de probar sus soluciones y de enseñar al conjunto del país que son opciones políticas eficaces, viables y responsables. El federalismo posibilita atacar el argumento de quienes piensan que las oposiciones no pueden gobernar porque no tienen experiencia, cuando no la tienen precisamente porque no han gobernado. Al acceder al poder estatal, los partidos

opositores en el nivel nacional se obligan a adoptar un comportamiento realista y a abandonar las posiciones irresponsables de quien nunca tiene que poner a prueba la viabilidad lo que su súper oferta propone. El federalismo entrena a los partidos en el arte de la solución de problemas sociales y les demuestran cuán complejas son las tareas de gobierno. Sin embargo, para que esto se logre se necesita vencer a los intereses más reaccionarios, protegidos, paradójicamente, por la autonomía constitucional que les ofrece el arreglo institucional federal.

Desde finales de los ochenta, el federalismo trazó la ruta de la transición mexicana a la democracia. Ciertamente, las elecciones estatales en el sexenio 1988-1994 estuvieron plagadas de irregularidades. Pero un problema institucional estaba en la base misma de los conflictos: leyes electorales estatales, casi siempre distanciadas años luz de la federal, posibilitaban la continuidad del fraude y el abuso en los comicios. Era claro que con leyes electorales de muy pretérita factura sería imposible lograr que las victorias opositoras no necesitaran de la intervención del presidente de República —en su calidad de líder informal de su propio partido— para ser reconocidas. Era claro que con esos marcos institucionales sería imposible conjurar la metódica duda en torno a la legitimidad de los triunfos priístas, ni la de algunos sectores de la opinión pública en torno a la supuesta concesión presidencial, al otorgamiento desde la capital de la República de los triunfos electorales opositores. La intervención presidencial llevó a muchos, dentro y fuera del PRI, a gritar que se violaba el estado de derecho, cuando en los marcos legales se concentraba precisamente el problema.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari nos enseñó sistemáticamente que el dilema de la transición mexicana estaba en el divorcio entre el interés de la presidencia por reconocer triunfos opositores locales (del PAN no siempre, del PRD prácticamente nunca) y el interés de los aparatos priístas locales por conservar el poder a como diera lugar. Las leyes electorales estatales, en manos de congresos locales dominados por el PRI, no hacía sino

obstaculizar el cambio político. Otra cosa que quedaba de manifiesto: que el poder del presidente de la República no es ni fue nunca omnímodo; que su partido no es su instrumento, sino una suma de aliados que condicionan sus apoyos. En el pasado, la relativa estabilidad del autoritarismo le impidió ver a muchos que el presidente no es un “monarca sexenal absoluto”, sino el eje de una coalición de intereses sectoriales y territoriales que tarde o temprano replantearía sus relaciones con el presidente si éste se decidía a actuar inequívocamente en contra de sus viejos privilegios y prebendas. La transición democrática es eso y mucho más. Pero es eso en primer lugar.

Sólo la plena implementación del olvidado documento de los Compromisos para un Acuerdo Político Nacional, firmado en Los Pinos el 19 de enero de 1995, que compromete al gobierno a promover reformas electorales en los estados de la federación una vez que el Congreso de la Unión apruebe los contenidos de la reforma electoral “definitiva”, podrá en el futuro conjurar escenarios poselectorales conflictivos en los estados, en los que, si el presidente no quiere o no puede actuar, se consuma el fraude, y si éste actúa eficazmente se violenta el pacto federal. Solucionando el problema de la legitimidad democrática del presidente de la República, los partidos políticos mexicanos entran de lleno a la tarea de completar la transición de un federalismo que cobija al autoritarismo a otro que ofrece aliento a la democracia.

CAPÍTULO SEGUNDO

PRESIDENTES Y CONGRESOS: LOS ESTADOS UNIDOS, LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA Y EL FUTURO MEXICANO

I. INTRODUCCIÓN²⁹

Las elecciones presidenciales de 1988 señalaron el inicio de la transición hacia la democracia que, aún con gran lentitud y marcadas ambigüedades, experimenta actualmente el sistema político mexicano. Después de aquel controvertido proceso electoral, calificado unánimemente por las oposiciones como fraudulento, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) le fueron reconocidos oficialmente 50.79% de los votos válidos en la competencia por la presidencia de la República y 50.36% de la misma votación válida en las elecciones a la cámara baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional-mayoritario. Con sólo el 52% de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, el PRI no obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo ya reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición en el Legislativo. Este hecho fue de extraordinaria relevancia política para México porque echó a andar una parte esencial de la maquinaria constitucional que se mantuvo inerte por décadas por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el partido en el poder tuvo

²⁹ Agradezco a Juan J. Linz, Margaret K. Keck, David R. Mayhew, Juan Molinar Horcasitas y Federico Estévez, sus comentarios a la primera versión de este ensayo (mayo de 1992) que fue publicado por *Foro Internacional*, XXXIII, 1993. Se reproduce aquí con permiso del editor y con algunas modificaciones.

que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con *otra* fuerza política. Se iniciaba así una transición difícil, llena de obstáculos, caracterizada sobre todo por la ausencia de una ruptura con el pasado y planteada en primer lugar en términos de reforma a las instituciones existente previas al inicio de la transición misma. Así, las preguntas obligadas a principios de 1989 tenían un acento fuertemente institucional: ¿Qué normas políticas podían acelerar un proceso de cambio sin rupturas? ¿Qué nuevas instituciones serían capaces de dinamizar con estabilidad la transición hacia una auténtica democracia mexicana? ¿Qué era necesario para llevar al PRI a compartir de una manera más profunda su otrora indisputada hegemonía? ¿Qué reformas serían capaces de generar un cambio democrático viable sin provocar ansiedad ni temores entre los miembros de la élite gobernante?

Las respuestas a estas preguntas fueron muy heterogéneas en contenido y también muy diversas en cuanto al abanico de instituciones a la que hicieron referencia. Un aspecto central y muy discutido fue el de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Detengamos nuestra atención en este punto. En 1989, era evidente que una variable central en el proceso de cambio político sería el tiempo y que algo fundamental era... simplemente esperar.³⁰ En ese momento, la continuación de la caída de los niveles de apoyo electoral del PRI era algo por demás pronosticable. Entre 1961 y 1988, el PRI perdió casi cuarenta puntos porcentuales en las elecciones a la cámara baja. Durante este periodo, el PRI sólo pudo incrementar su apoyo electoral en *una de nueve* elecciones (esto fue en 1976, cuando el Partido Acción Nacional, entonces el único partido de oposición en México, no participó en la contienda presidencial, y sólo compitió en 135 de 196 distritos electorales).³¹ Era pues

³⁰ Para una discusión sobre la variable tiempo en una transición democrática, ver Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

³¹ Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p.72.

razonable que, para las elecciones intermedias de 1991, el PRI ganara solamente la mayoría relativa de los votos (es decir, menos del 50% más 1), y por lo tanto de los escaños, *si y sólo si* se cambiaba el sistema electoral del mixto a proporcional-mayoritario entonces vigente a uno de representación proporcional más o menos puro. El cumplimiento de ambas condiciones hubiese visto al partido en el poder negociando los términos de una coalición estable con otro(s) partido(s) en la Cámara de Diputados, o bien coaliciones *ad hoc*, y no sólo para votar reformas constitucionales, sino, para aprobar leyes secundarias (incluido, desde luego, el presupuesto federal). Esto hubiese significado la institucionalización de la negociación y de los compromisos entre las fuerzas políticas nacionales, un avance considerable en la democratización del sistema político y la limitación legislativa real al poder presidencial. Al autor de estas líneas pensó que sólo se necesitaba tiempo y un sistema proporcional de reparto de curules en la cámara baja para acelerar y hacer más profundo el proceso de democratización en México.³²

Sin embargo, el PRI percibió estos hechos y estas proyecciones de manera muy diferente. Se argumentó entonces que la proporcionalidad en el reparto de curules no llevaría necesariamente a la profundización del proceso de democratización sino a una era de inestabilidad institucional y de parálisis en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Se dijo que la combinación de presidencialismo, un sistema competitivo y multipartidista³³, y proporcionalidad en la representación en la cámara baja conducirían al inmovilismo gubernamental y, por lo

³² Ver “¿Cuántos partidos para la Reforma?” en *Nexos*, junio de 1989.

³³ En 1988, ocho partidos compitieron en la pista legislativa. Sólo seis superaron el umbral del sistema (1.5%): PRI (51%), PAN (18%), PFCRN (10%), PPS (9%), PARM (6%) y PMS (5%). Los últimos cuatro partidos fueron hasta 1988 muy pequeños, pero en aquel año crecieron repentinamente al apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. Después de la elección, se intentó unificar a las cuatro organizaciones, pero sólo el PMS apoyó el proyecto de un nuevo partido. Entonces nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

tanto, a la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto. Como consecuencia, el PRI decidió en 1989 reformar la normativa electoral para reforzar una cláusula que ya existía, y que claramente violaba toda noción de representación política justa y equitativa. Efectivamente, desde la reforma electoral de 1987, el PRI introdujo al marco constitucional mexicano la llamada “cláusula de gobernabilidad” en la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. Dicha cláusula intentaba, según las palabras de su impulsor Miguel de la Madrid en la exposición de motivos de la iniciativa, garantizarle al partido mayoritario “una clara y firme mayoría de curules” de cara a las elecciones presidenciales de 1988. Así, y aun antes de la escisión de una fracción del ala izquierda del PRI comandada por Cuauhtémoc Cárdenas, el PRI evidenciaba un pronóstico pesimista sobre la evolución de sus apoyos electorales. Con la reforma de 1987, la Cámara de Diputados se integraría con 300 diputados electos en distritos de mayoría relativa y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional vía listas cerradas de partidos. Si el partido más grande no conquistaba por la vía mayoritaria más de 251 diputados, es decir, el control mayoritario de la cámara, la fórmula electoral le asignaría un número adicional de escaños proporcionales suficientes para alcanzar el 50% más 1 de los escaños. Después de una elección hartamente fraudulenta, en 1988 el PRI obtuvo oficialmente el 50.27% de la votación efectiva, pero sólo 235 distritos de mayoría, razón por la cual hubo de aplicarse la “cláusula” para otorgarle al PRI el control mayoritario de la cámara. La reforma electoral de 1989 reforzó el mecanismo de la “cláusula”, ya que la fórmula electoral no sólo ofrecería el 50% más 1 de los escaños al partido más grande, sino también un *plus* adicional de escaños, dependiendo de la magnitud de la caída de dicho partido: al partido mayor se le asignarían dos diputados adicionales por encima de la mayoría absoluta por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 35%; si ningún partido obtenía más del 35% de los votos (es decir, en un escenario de extraordinaria atomización del sistema de partidos), la “clá-

sula” no se aplicaría. En todo caso, el techo de la representación para el partido más grande al que se aplicara la “cláusula” sería 60%. Si el partido mayoritario obtenía más de 60% de los votos, la fórmula le ofrecería a dicho partido un monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios.

Ambas fórmulas electorales violaban principios democráticos básicos y abrían la puerta a complejos problemas políticos. No olvidemos que toda la ley electoral —sea mayoritaria o proporcional— puede “manufacturar” una mayoría parlamentaria a partidos que no han conquistado la mayoría de los votos. Sin embargo, las leyes electorales democráticas 1) no predeterminan el monto exacto de la sobrerrepresentación del (los) partido(s) mayor(es) y 2) pueden beneficiar a un partido opositor cuando se convierte en mayoritario. Véase el caso español: aun beneficiando al partido mayor (particularmente si basaba gran parte de su apoyo en zonas rurales), la ley electoral fue incapaz de manufacturarle una mayoría parlamentaria a Unión de Centro Democrático (UCD) en 1979: con el 35% del voto, UCD alcanzó 48% de los escaños en las Cortes. En los ochenta, el PSOE tomó ventaja de la ley. Por el contrario, las fórmulas mexicanas de 1987 y 1989 predeterminaban el premio al partido mayor. Por otro lado, y bajo el sistema presidencial mexicano. Resultaba absurdo que un partido de oposición tomase ventaja de la ley. Imagínese que después de una elección legislativa *intermedia*, la presidencia está ocupada por un partido, y la cámara baja dominada por otro, de oposición, *sin haber obtenido la mayoría de los sufragios*. En ese escenario la pretendida “governabilidad” no se ve por ningún lado.³⁴

³⁴ Si lo que se busca en el diseño de arreglos institucionales para México es que el partido del presidente de la República siempre cuente con mayoría en la Cámara de Diputados, entonces la solución es clara: consérvese una fórmula electoral que sobrerrepresente al partido más grande en elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, y elimínese del marco constitucional las elecciones intermedias. Recordemos que no todos los sistemas presidenciales del mundo cuentan con elecciones legislativas de este tipo. Viene a la mente los casos filipino, venezolano, costarricense, uruguayo, dominicano y nicaragüense. Ahora bien, si —como creo que es el caso— se mantiene en el marco constitucio-

Estas fórmulas electorales no incentivan a la cooperación ni a la negociación entre partidos. Peor aún: bajo condiciones extraordinariamente competitivas, todos los partidos jugarían al “todo o nada” y se incentivaría al fraude. En un momento de transición, las normas deben incentivar a la negociación y al fortalecimiento de la confianza mutua entre partidos, no al revés.

Sin embargo, en contra de nuestro pronóstico y como resultado de una estrategia política bien orquestada y muy activa —que incluyó, entre otros elementos, una política de gasto con rasgos clientelistas muy poco pulcros— el PRI obtuvo 61.20% de la votación efectiva en las elecciones legislativas intermedias de 1991. La “cláusula” no tuvo que aplicarse. Pero no por ello dejó de ser importante. Para 1994, las elecciones presidenciales se perfilaban muy competidas, de manera que permanecía el interés por parte del PRI de proteger su mayoría congresional con mecanismos de extraordinaria sobrerrepresentación legislativa. La reforma electoral de 1993 volvió a transformar el mecanismo de asignación de curules en la cámara baja. Ciertamente, la nueva fórmula significó un avance: desapareció en estricto rigor el indefendible mecanismo de la “cláusula”. A pesar de que se abre la posibilidad de que ningún partido conquiste el control mayoritario de la Cámara de Diputados, desde entonces la fórmula electoral le sigue ofreciendo una enorme sobrerrepresentación al partido más grande. Dicha cámara conserva su combinación de 300 escaños de mayoría y 200 de representación proporcional de acuerdo con sus porcentajes obtenidos en la pista uninominal, lo cual beneficia enormemente al partido mayor que fue sobrerrepresentado

nal las elecciones intermedias, debe pensarse entonces para qué sirven: sirven precisamente para que el electorado realice una evaluación, de algún modo, plebiscitaria del gobierno de la República al cumplir este la mitad de su mandato. Se abre entonces la posibilidad de que la segunda mitad de su gobierno, el presidente de la República tenga que gobernar con el consenso de una Cámara de Diputado controlada por otro partido político o simplemente sin control mayoritario de partido político alguno. Volveremos a discutir la importancia de las elecciones intermedias más adelante.

por el sistema de mayoría; sin embargo, ningún partido puede obtener más del 60% de los escaños si obtuvo menos del 60% de los votos, si un partido obtiene entre el 60 y el 63% de los sufragios, se representa proporcionalmente: en ningún escenario, partido político alguno puede obtener más del 63% de los escaños. Con esta fórmula electoral, el PRI obtuvo en 1994 el 50.22% de los votos válidos, el 52.57% de la votación efectiva y el 60% de los escaños. Con esta fórmula de gran sobrerrepresentación mayoritaria se encuentra México de cara a las elecciones intermedias de 1997 y frente a una situación política crecientemente más plural y competitiva. De modo que la pregunta obligada es la siguiente: ¿Conviene mantener la extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario o es preferible acercar al sistema a la perfecta proporcionalidad en el reparto de escaños? Mi respuesta es inequívoca: conviene a México un claro acercamiento a la proporcionalidad estricta en el reparto de curules en su Cámara de Diputados. Este ensayo argumentará en contra de la “cláusula de gobernabilidad” y de cualquier mecanismo de gran sobrerrepresentación mayoritaria, y a favor de un sistema proporcional de reparto de curules en la cámara baja mexicana *aun dentro del marco de un régimen presidencial*.

Pero reconozcamos que algunos de los argumentos que utilizan quienes defienden la “cláusula” o las fórmulas que ofrecen un extraordinario premio al partido mayor son razonables y merecen ser escuchados. No es fácil combinar el sistema presidencial con un sistema de partidos competitivo multipartidista: la coexistencia de ambos minimiza la probabilidad de que el presidente cuente con una mayoría que lo apoye en el Legislativo. El centro del problema está en que, en un sistema presidencial, los partidos de oposición no están fuertemente incentivados a apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de los escaños en dicho órgano. Se dice que, en el escenario en el que las oposiciones deciden cooperar es exitosa, los créditos políticos tiende a llevarse los el partido del presidente, y no sus “socios opositores” en el Congreso; por el contrario, si la

cooperación fracasa, los costos electorales tienden a ser compartidos por el partido del presidente y por sus “socios opositores” en el Legislativo. El presidente cuenta, por lo demás, con un periodo rígido de gobierno, por lo tanto no le es *imprescindible* el apoyo de la Legislatura: por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. En ciertas coyunturas, apoyar al presidente puede llegar a ser un acto suicida para un partido de oposición, ya que se pone a jugar un papel ambiguo: se juega a la oposición, se coopera con el gobierno, *pero no se forma parte del gobierno*. Aún peor, en algunas ocasiones, cuando la popularidad de un presidente se ve sustancialmente disminuida, es común que su propio partido le retire su apoyo en el Legislativo, ya que apoyarlo significa poner en riesgo el triunfo de su siguiente candidato a la presidencia. Por otro lado, y aun cuando la oposición apoye al Ejecutivo en su programa legislativo, el presidente no tiene obligación política alguna de mantener las preferencias de sus “socios opositores” en su agenda de gobierno: aún si le retiran su apoyo, el presidente permanece en el cargo porque tiene un periodo rígido de gobierno. Así, el presidencialismo no incentiva a la cooperación entre el presidente y los partidos de oposición, y a veces ni siquiera entre el presidente y su propio partido.

Obviamente, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo sin imponerle al sistema una “cláusula de gobernabilidad” o un sistema de grandes premios al partido mayor, es cambiar 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 J. Linz, la 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”.³⁵

Sin embargo, aun cuando varios países latinoamericanos están debatiendo intensamente la posibilidad de convertir sus regímenes presidenciales en sistemas parlamentarios,³⁶ en México ese debate simplemente no existe, ni siquiera frente a la urgencia de discutir seriamente qué arreglos institucionales harían viable y estable una auténtica democracia mexicana. Ni en círculos intelectuales ni políticos se habla del asunto.³⁷ La Constitución de 1917 sigue siendo el espejo en el que México se ve y se piensa políticamente. Nadie en México está pensando en un sistema político que no tenga al presidente como eje. Este es un grave problema para el proceso de transición actual. El país enfrenta hoy muchos dilemas políticos, todo de extraordinaria complejidad. La ausencia total de un debate sobre cambio de régimen ha llevado a que uno de los dilemas se presente como un verdadero acertijo en el que toda opción resulta ser extraordinariamente

³⁵ Linz, Juan J., “The Persils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, II, 1990. Véase, para un desarrollo más detallado de este argumento, Linz, Juan J., “Democracy, Presidential or Parliamentary: does it make a Difference?”, en Linz, J.J. y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.

³⁶ Para el debate chileno ver Valenzuela, Arturo, “Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, VII, 1985; para el caso uruguayo, Pérez, Romeo, “El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay”, en Nohlen, Dieter, y Solari, Aldo (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; sobre el debate de este asunto en Brasil, Lamounier, Bolívar, *Depois da Transição*, São Paulo, Edições Loyola, 1991; sobre el caso argentino, ver Riz, Liliana de, “Régimen gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?”, en Nohlen y Solari, *op.cit.*

³⁷ El PSUM y después el PMS incluyeron en sus propuestas de reforma el esquema parlamentario. Sin embargo, la propuesta desapareció de la agenda de la izquierda mexicana al integrarse el PMS al proyecto del PRD, un partido con expectativas de éxito mayores y con ambiciones presidenciales.

costosa: con un presidente con mayoría en el congreso, el presidencialismo entre en crisis y, al menos en teoría, se corre el riesgo de caer en el inmovilismo y en la parálisis gubernamental; con “cláusula” o mecanismos de supersobrerrepresentación mayoritaria, se viola el principio de la competencia entre iguales y se distorsiona todo sentido de representación política. La opción parlamentaria, por otro lado, parece estar cerrada. ¿Qué otras opciones quedan? ¿Acaso no existen formas exitosas de gobernar con estabilidad una *democracia* presidencial sin el control automático del Congreso en manos del partido del presidente? Sí existen esas formas, ¿podemos imitarlas? Si no, ¿qué podemos aprender, al menos, de regímenes presidenciales exitosos? ¿Qué variables pueden maximizar la *probabilidad* de una democracia presidencial estable, gobernable y sin cláusulas electorales antidemocráticas? En opinión de Juan J. Linz, “la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional son los Estados Unidos”.³⁸ Desafortunadamente, Linz no explica por qué el caso norteamericano es único en este sentido. Las únicas palabras que Linz le dedica son las siguientes:

Explicar cómo es que las instituciones y prácticas políticas norteamericanas han logrado este resultado excedería los límites de este ensayo, pero vale puntualizar aquí el carácter difuso de los partidos políticos norteamericanos —que irónicamente irrita a muchos cientistas políticos norteamericanos y los lleva a abogar por partidos ideológicos y disciplinados— tiene algo que ver con todo esto. Desafortunadamente, en el caso norteamericano parece ser una excepción...³⁹

La siguiente sección de este capítulo tratará de enumerar más variables que “tienen que ver” con el carácter “excepcional” de la democracia presidencial norteamericana. No trataremos de ser exhaustivos. Este será un intento de entender por qué, a pesar

³⁸ Linz, Juan J. “The Perils...”, *op. cit.*, p. 52.

³⁹ *Ibidem*, p. 53.

de la aparente predisposición de las democracias presidenciales a la quiebra institucional, el régimen norteamericano ha sobrevivido por un periodo tan largo de tiempo.

Este ejercicio nos ayudará a comparar la experiencia norteamericana con la dinámica de los sistemas presidenciales en América Latina y México. Como se verá, el caso norteamericano es, ciertamente, una excepción histórica. Sin embargo, debemos subrayar que no existe razón alguna para creer que todas las variables “para-constitucionales”⁴⁰ que nos ayudan a entender la continuidad del sistema presidencial norteamericano son también *prerrequisitos* para la sobrevivencia de otras democracias presidenciales. Al menos no estamos absolutamente ciertos de ello. ¿Existe alguna razón para pensar que el caso norteamericano no es sólo una excepción *histórica* sino también *lógica*, esto es, que sólo las prácticas “para-constitucionales” norteamericanas pueden salvar a la democracia presidencial de la parálisis entre poderes y de la quiebra institucional? Desde una perspectiva teórica, asumamos desde este momento que otra u otras configuraciones de arreglos institucionales y prácticas “para-constitucionales” pueden también contribuir a la sobrevivencia de las democracias presidenciales. ¿Cuáles son esas “configuraciones”? Es difícil contestar a esta pregunta. Linz ni siquiera intentó enfrentarla, porque está convencido de que cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo es mucho más sabio que buscar una “configuración óptima” de variables *dentro* del marco del sistema presidencial. También debemos preguntarnos si tal “configuración” de variables existe en realidad, como marco general. Quizá no existe “configuración” alguna que pueda ser generalizable. En este caso, sólo nos quedaría entender —manteniendo presentes “los peligros del presidencialismo”— “configuraciones” *particulares* dentro del contexto histórico

⁴⁰ Tomo este concepto de Riggs, W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, XIX, 1988.

de casos *específicos* con el fin de aprender algo de ellos y evitar la quiebra de la democracia presidencial.

Por otro lado, ¿existen o han existido otras democracias presidenciales estables a partir de las cuales los mexicanos puedan aprender algo para su futuro? Nuestra respuesta es sí. En nuestra opinión, el criterio que Linz usó para identificar un régimen presidencial estable es demasiado rígido. Quizá no debemos esperar doscientos años para poder concluir que un régimen presidencial es estable. ¿Qué periodo de tiempo es el mejor para clasificar los casos históricos disponibles? Es también difícil encontrar una respuesta a esta pregunta. Sin embargo, en este ensayo se van a estudiar brevemente cuatro democracias presidenciales latinoamericanas que han sido consideradas regímenes exitosos: Costa Rica desde 1948, Venezuela desde 1958, Chile entre los treinta y 1973, y Uruguay entre los años cuarenta y 1973.⁴¹ En todos estos casos, democracias presidenciales han estado o estuvieron operando por más de 25 años, estos es, por más de una generación, quizá tiempo suficiente para concluir que, aun con las dificultades que le son innatas, el presidencialismo sobrevivió *porque ciertas condiciones estabilizadoras estuvieron presentes*. ¿Cuáles son esas “condiciones”? No lo sabemos. Este ensayo es un intento preliminar de encontrar una respuesta.

En el siguiente apartado de este ensayo, discutiremos brevemente las variables que pueden ayudarnos a entender por qué no

⁴¹ Vamos a excluir a Colombia de nuestro estudio, un régimen presidencial que ha sobrevivido por más de 25 años, debido a que es discutible si ha sido en verdad una democracia (recordemos que entre 1958 y 1974, el Frente Nacional negó al electorado su libertad de elección) o simplemente un sistema de “conversaciones entre caballeros”. Véase Wilde, Alexander, “Conversation Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. Por otro lado, hay quienes ven en la República Dominicana una democracia a partir de 1966. Se le excluye aquí porque se ha considerado el primer gobierno de Joaquín Balaguer como un gobierno seudo democrático, y porque en 1978 y 1986 las fuerzas armadas han amenazado con anular las lecciones, lo cual habla de la ausencia de una plena consolidación democrática.

existe inmovilismo en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los Estados Unidos, así como las instituciones que han contribuido a sostener la gobernabilidad del sistema. Posteriormente, revisaremos nuestros cuatro casos latinoamericanos, tratando de encontrar las condiciones que permitieron a estos sistemas presidenciales sobrevivir en condiciones democráticas por más de cinco lustros. Trataremos de entender qué hace gobernable a una democracia presidencial si no cuenta con una “cláusula de gobernabilidad”. Finalmente, regresaremos al caso mexicano con el fin de discutir qué cambios institucionales podrían maximizar la *probabilidad* de una democracia presidencial estable en México *sin* que el partido del titular de Poder Ejecutivo cuente con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

II. ¿POR QUÉ ES GOBERNABLE EL SISTEMA PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO?⁴²

En esta sección se intentará explicar la continuidad del sistema presidencial norteamericano. Primero que nada recordemos que el elemento más problemático de todo sistema presidencial está en la relación Ejecutivo-Legislativo, ya que ambos tienen periodos rígidos de gobierno: ni el presidente puede convocar a nuevas elecciones cuando el Poder Legislativo no lo apoya, ni el Congreso puede retirarle al presidente su confianza cuando aquél se opone a la política de éste. Ningún poder puede cambiar la composición política del otro sin violar la Constitución. Esto puede crear inmovilismo (obviamente el *impeachment* puede jugar en contra del presidente, pero no puede aplicarse por razones de desacuerdo político

⁴² No queremos sugerir que no ha existido inmovilismo en la relación Ejecutivo-Legislativo en la historia política norteamericana. Todo lo contrario: problemas de inmovilidad se presentan con frecuencia. Nuestro argumento es que el arreglo institucional norteamericano ha logrado sobrevivir en tanto que ha sido constantemente capaz de superar los momentos de desacuerdo político y parálisis del sistema.

y se utiliza muy rara vez). Así, para que un sistema presidencial sea gobernable, el presidente y el Congreso deben coexistir y arribar a acuerdos políticos. ¿Qué variables ayudan a maximizar la probabilidad de ese acuerdo?

En el caso norteamericano, la primera variable es de extraordinaria importancia y es estrictamente constitucional. Me refiero a los escasos poderes constitucionales con que cuenta el presidente norteamericano *vis a vis* el Poder Legislativo. El presidente norteamericano es sin duda uno de los más débiles de entre los ejecutivos en sistemas presidenciales. Woodrow Wilson llegó incluso a caracterizar el sistema de los Estados Unidos no como “presidencial” o “parlamentario”, sino como “congresional”. A diferencia de otros sistemas presidenciales, el norteamericano impide al presidente gobernar vía leyes-decreto (que, bajo ciertas normas, permite gobernar a otros presidentes sin la Legislatura): no puede declarar el estado de sitio; no puede vetar parcialmente los proyectos de ley provenientes del Legislativo, lo cual impide al Ejecutivo seleccionar sólo aquellos aspectos de las iniciativas que se corresponden con su agenda de gobierno; si bien siempre hay congresistas dispuestos a introducir iniciativas presidenciales como propias, el presidente no tiene la prerrogativa constitucional de introducción de iniciativas; no puede nombrar (pero sí remover) a miembros de su gabinete sin el consentimiento del Senado. La Constitución de 1787 no concibió al presidente como dínamo de la maquinaria gubernamental. En el diseño original, la Casa de Representantes era no sólo el único cuerpo popularmente electo, sino el actor del sistema encargado de llevar la iniciativa de gobernar. El presidente y el Senado –ambos electos originalmente por medios indirectos– fueron instituciones diseñadas para contrapesar los excesos de la cámara popular.

Es obvio que en más de doscientos años el *sistema* político norteamericano ha experimentado grandes transformaciones, pero el *régimen* político no ha cambiado sustancialmente. El carácter de la presidencia se ha transformado enormemente, parti-

cularmente en el último medio siglo,⁴³ pero el presidente sigue inserto en el aparato constitucional original: el Congreso continúa jugando un papel central en el proceso político norteamericano. El balance en la relación entre poderes debe ocupar un lugar privilegiado en toda la explicación de la continuidad institucional de los Estados Unidos: los limitados poderes presidenciales obligan al Ejecutivo a negociar su agenda de gobierno con el Congreso e incentivar a ambos poderes a buscar el acuerdo. El hecho de que la Constitución no otorgue grandes poderes a sólo uno de los actores del proceso constitucional hace que ninguno de ellos conciba al otro como un obstáculo *per se*, sino como una contraparte obligada en el proceso gubernamental. Discutiremos más profundamente el impacto que esta variable ejerce sobre la estabilidad de las democracias presidenciales cuando se comparen los poderes del presidente norteamericano con los de los ejecutivos en otras latitudes.

Por otro lado, el sistema bipartidista contribuye explicar la continuidad norteamericana, al menos en dos sentidos. En países en los que la clase media es dominante social y político, y existen sólo dos partidos, ambos tienden a ocupar el centro del espectro político-ideológico.⁴⁴ En términos generales, no es racional que los partidos polaricen sus agendas políticas, ya que semejante estrategia puede conducir a la derrota en las urnas. Ambos partidos tienden a ser coaliciones heterogéneas de varios grupos e intereses, con demandas, propuestas y diferenciación ideológica limitadas. Obviamente, la regla de mayoría y la ausencia de representación proporcional en el sistema electoral han incenti-

⁴³ La literatura sobre la evolución histórica de la institución presidencial norteamericana es inmensa. Véanse en particular las aportaciones de Greenstein, Fred I., "Change and Continuity in the Modern Presidency", en King, Anthony (ed.), *The New American Political System*, Washington, AEIPPR, 1979; Ceaser, James W., *Presidential Selection. Theory and Development*, Princeton, Princeton University Press, 1979; y Tulis, Jeffrey K., *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

⁴⁴ Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, cap. 8.

vado a los grupos políticos que ocupan los extremos del espectro a incorporarse a los partidos existentes, evitándose así el multipartidismo y, probablemente, la polarización de la competencia entre los partidos.⁴⁵

Con el fin de asegurar el apoyo de la mayoría de los electores, esto es, de la mayoría requerida por la aritmética del formato de competencia en donde el ganador toma todo, las plataformas políticas suelen presentar posiciones ambiguas para evitar divisiones muy claras en el electorado. De esta forma, la moderación, que es la estrategia electoral dominante, refuerza la tolerancia entre las élites políticas y los partidos. Es claro que todas estas variables pueden contribuir a facilitar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en periodos de “gobiernos divididos” (cuando la mayoría de una o ambas cámaras se encuentran en poder de uno de los partidos, y el presidente pertenece al otro).⁴⁶

Sin embargo, la hipótesis de que la moderación es una característica que le es innata a los sistemas bipartidistas está muy lejos de ser una ley. La polarización en los años previos a la Guerra Civil, el populismo en la última década del siglo XIX y el conflicto ideológico que caracterizó la década de los años sesenta son ejemplos que deben animarnos a dudar del potencial heurístico de la hipótesis señalada.⁴⁷ Sin embargo, en periodos no caracterizados por conflictos ideológicos agudos, puede decirse que el sistema bipartidista ha moderado la competencia por el poder

⁴⁵ Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976, cap.6.

⁴⁶ La ausencia de polarización ideológica también se ha explicado con argumentos de cultura política. En opinión de Louis Hartz, “no es accidental que en ausencia de una tradición feudal, los Estados Unidos hayan carecido también de una tradición socialista”. Ver *The Liberal Tradition in America. An Interpretation of American Political Thought since the Revolution*, New York, Harvest Books, 1955, p.6. Este es un tema apasionante, pero discutirlo excedería con mucho los límites de este ensayo. Aquí sólo analizaremos variables institucionales.

⁴⁷ Sundquist, James L., *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington, The Brooking Institution, 1983, cap.1.

y ha evitado situaciones de inmovilismo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por su parte, el sistema bipartidista, en conjunción con el hecho de que la mitad de las elecciones al Congreso se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, han sido variables cruciales para evitar “gobiernos divididos” durante largos periodos de la historia norteamericana. Dos tercios del total de “gobiernos divididos” se han presentado como resultado de elecciones legislativas *intermedias*, cuando el elector no tiene que elegir presidente y se le da la oportunidad de emitir un voto de castigo en las elecciones al Congreso.⁴⁸ La presencia de boletas electorales impresas por los partidos (en donde se votaba por congresista y por presidente en la misma boleta, sin poder dividir el voto entre partidos) y la ausencia del voto secreto facilitaron aún más la permanencia de “gobiernos unificados” (aquellos en donde el mismo partido domina ambas cámaras del Congreso y la presidencia) a lo largo del siglo XIX. Tengamos claro que, pese a todo esto, la presencia de “gobiernos unificados” no ha sido siempre condición suficiente para garantizar relaciones plenamente fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo.⁴⁹ Sin embargo, es claro que el presidente es siempre el líder nacional, aunque sea informal, de su propio partido. Cuando el presidente goza de mayoría en el Congreso, podemos suponer que las relaciones entre los poderes podrán superar obstáculos con menores dificultades que en condición de “gobierno dividido”.⁵⁰

Por otro lado, la indisciplina de los partidos políticos también parece estar relacionada con la sobrevivencia de la democracia presidencial en los Estados Unidos. En primer lugar, la separa-

⁴⁸ Florina, Morris, *Divided Government*, New York, Macmillan, 1992, p.11.

⁴⁹ Mayhew, David R., *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 92 y 93.

⁵⁰ Patterson y Caldeira ofrecen evidencia de ello. Encuentran que en periodos de “gobierno unificado” existe una mayor probabilidad del partido minoritario lo lleva a comportarse cohesionadamente. “Party Voting in the United States Congress”, en *British Journal of Political Science*, XVIII, 1988.

ción de poderes atenúa la necesidad de disciplina partidista en el Congreso, ya que, para sobrevivir políticamente, el presidente no necesita del voto de confianza de la Legislatura. En opinión de Leon Epstein, los arreglos institucionales deben estar en el centro de toda explicación de la conducta de partidos y legisladores en el Congreso de los Estados Unidos:

Los legisladores que forman parte de los partidos en el gobierno tienen una motivación enteramente racional para comportarse cohesivamente en el Parlamento, cosa que no encuentran los congresistas bajo la separación de poderes. Cada voto en el Parlamento involucra la cuestión de si el legislador apoya al gabinete de su partido o a la oposición... Él no sólo comparte los obvios beneficios de que su partido forme parte del gobierno, sino que sabe que su propia fortuna electoral se verá en entredicho si su partido no se muestra cohesivo y no es capaz de mantener un liderazgo en el gobierno... Los miembros de un partido en el Parlamento actúan bajo el claro incentivo político de presentarse como un frente unido. Bajo la separación de poderes, no hay incentivo que opere con suficiente fuerza para obligar al congreso norteamericano a actuar cohesivamente... [Un] congresista, sea republicano o demócrata, puede votar sin seguir el liderazgo de su partido y, sea que su voto lo beneficie a él o a los electores de su distrito, el congresista no lastima a su partido de una manera que le sea políticamente significativa... La cohesión legislativa de los partidos no es un valor importante en el esquema norteamericano.⁵¹

Esto es cierto para el caso norteamericano. Pero existen arreglos institucionales paralelos que han posibilitado que, aun con separación de poderes, varios partidos en sistemas presidenciales latinoamericanos actúen disciplinada y cohesivamente. Volveremos a este punto más adelante.

Un elemento central en la experiencia presidencial norteamericana es también la existencia de elecciones primarias al

⁵¹ Epstein, Leon D., "A Comparative Study of Canadian Parties", en *American Political Science Review*, LVIII, 1964, p. 56.

Congreso. El sistema legislativo norteamericano premia la sensibilidad a los intereses locales. Esto es posible en el contexto de organizaciones partidistas extraordinariamente descentralizadas y de distritos uninominales. Esta sensibilidad ha sido reforzada con el sistema de elecciones primarias, que permite al legislador que la maquina electoral local de su partido apoye su candidatura aun en contra de la voluntad del liderazgo nacional de su partido. La nominación de candidatos está en manos de las organizaciones partidistas locales y no depende de ningún aparato partidista nacional y centralizado. Así, el legislador está más interesado en servir al interés de sus electorados distritales que en seguir la línea de su partido (siempre que estén en conflicto, obviamente). Las diferencias ideológicas entre el presidente y los congresistas existen y son importantes, pero pueden ser superadas si se sabe negociar el precio de ciertos intercambios más mundanos. La autonomía del congresista le permite entablar un diálogo individual con el Ejecutivo y con sus colegas con el fin de intercambiar su voto por recursos para patronazgo, por favores o inversiones federales. El congresista acepta este tipo de intercambio en la medida que se fortalece su posición e imagen política frente a sus representados en el nivel distrital. Así, el congresista puede ignorar la opinión que de su voto tienen los líderes de los partidos en las cámaras y dar fluidez a la relación entre poderes.

Otra variable importante parece obvia, pero no lo es: la regla de la reelección en la Legislatura. El supuesto de que al congresista norteamericano le interesa su reelección y nada más que su reelección no parece ser descabellada.⁵² David R. Mayhew piensa que el Congreso norteamericano de la era moderna puede caracterizarse como “una Asamblea de políticos profesionales que cultiva carreras políticas”.⁵³ Para Mayhew, los políticos tienen que hacer algo para ganar sus reelecciones, no importa si su par-

⁵² Mayhew, David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, parte I.

⁵³ *Ibidem*, pp. 14 y 15.

tido ocupa o no la presidencia, la empresa política del legislador, esto es, la reelección, es una empresa individual. Dice Mayhew:

Si los miembros [del Congreso] pueden reclamar crédito por haber apoyado la aprobación de leyes importantes, es indudable que trabajarán en pos de ganancias electorales tanto en tiempos de gobierno divididos como en los tiempos de gobiernos unificados. ¿Por qué no habrían de hacerlo?⁵⁴

El argumento de Mayhew es que existe un incentivo para aprobar leyes, en otras palabras, no existe incentivo alguno de parte del legislador para obstruir el proceso legislativo, para paralizar prolongadamente la relación entre el presidente y el Congreso.

Otra variable interviniente es la creciente importancia de la “regla de antigüedad” en el Congreso norteamericano desde la revuelta de los legisladores en contra del *Speaker Cannon* en la Cámara de Representantes en 1910.⁵⁵ A través de este importante arreglo, un congresista pertenecerá al comité legislativo de su preferencia dependiendo de su antigüedad como miembro de la Legislatura; no es fácil retirar de un comité a uno de sus miembros, y la presidencia de los comités es ocupada por el miembro más antiguo del mismo. Debido a esta regla, los miembros del Congreso ganan aún más independencia, ya que sus posiciones al interior de la institución —y en consecuencia su éxito en cuanto legisladores— no depende tanto de su disciplina partidista como de su propia acción política.⁵⁶ En suma, la indisciplina de

⁵⁴ Mayhew, David R., *Divided We Govern*, *op. cit.*, pp. 102 y 103. El énfasis es mío.

⁵⁵ Traduzco “seniority system” como “regla de antigüedad” o “sistema de antigüedades”.

⁵⁶ Sin embargo, no debemos ir demasiado lejos en este punto. Aún existen violaciones a la regla, si bien no son tan frecuentes como para eliminar la independencia de los legisladores. Por otro lado, cierto resurgimiento del voto partidista en la Cámara de Representantes ha sido entre otras cosas resultado de varias reformas aprobadas en los sesenta y setenta, por medio de las cuales,

los legisladores pareciera estar ligada al éxito del sistema presidencial norteamericano, en donde, si se practicara cabalmente la disciplina partidista, quizá la gobernabilidad del sistema se pondría en entredicho, sobre todo en aquellos periodos en los que el presidente pertenece a un partido y la mayoría en una o en ambas cámaras del Congreso está dominada por el otro.

Finalmente, el federalismo puede ser también parte de la explicación de la ausencia de parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo en los Estados Unidos. Parece claro que el sistema presidencial norteamericano ha encontrado en el arreglo federal un apoyo para su sobrevivencia. Dejemos que sea Fred W. Riggs quien explique esto en sus propias palabras:

Instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten retener el poder en los gobiernos estatal y local al partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local... En tanto que la estructura organizacional de los partidos norteamericanos es localista e indisciplinada, la viabilidad local de los mismos no depende de sus victorias en el nivel nacional... Organizaciones partidistas locales fuertes apoyan la indisciplina de sus congresistas, indispensables para evitar el colapso del sistema. Podemos concluir que el federalismo es... una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.⁵⁷

legisladores liberales buscaron reducir el poder de los presidentes conservadores de varios comités. Esto se intentó mediante el relativo fortalecimiento del *speaker* de la cámara. Ver Rodhe, Davis W., *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

⁵⁷ Riggs, Fred W., *op. cit.*, p. 266. Cabe mencionar otra variable que no es institucional pero está fuertemente influida por el diseño de las reglas políticas. Nadie puede dudar que un *liderazgo presidencial* energético y creativo puede contribuir a la fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en una democracia presidencial. Es importante aquí la agenda del presidente (que va de ambiciosa a modesta), la fuerza de su voluntad (desde la introducción de iniciativas hasta la implementación de las leyes), y sus habilidades (en la jerarquización de prio-

En la siguiente sección especularemos en perspectiva comparada en torno a la importancia de los poderes del presidente norteamericano para la sobrevivencia de la democracia en los Estados Unidos. Baste por el momento decir que, en suma, el poder limitado del presidente y el papel activo de la Legislatura, el sistema bipartidista, la regla electoral de mayoría, la concurrencia de elecciones presidenciales con al menos la mitad de las elecciones legislativas, la indisciplina de los congresistas norteamericanos (promovida por la vocación localista del sistema legislativo, por las reglas de reelección, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del “sistema de antigüedades”), la distribución de recursos para el patronazgo y, finalmente, el sistema constitucional *federal*, han podido crear un marco institucional propicio para la sobrevivencia de la democracia presidencial norteamericana. Veamos ahora si otros sistemas presidenciales exitosos han compartido estas características institucionales.

III. LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

No es fácil analizar la experiencia latinoamericana con el sistema presidencial de gobierno. Estas páginas serán un intento preliminar que deberá ser seguido por análisis mucho más rigurosos.

ridades, en el *timing* de sus decisiones, en la negociación con los legisladores, en la movilización de la opinión pública para apoyar su programa legislativo, etcétera). Esta variable es muy importante. Es indudable que la democracia presidencial puede sobrevivir o colapsarse, dependiendo, entre otras cosas, de la habilidad o la torpeza de quien ocupa la presidencia, hay presidentes extraordinariamente hábiles, hay otros que están muy lejos de serlo. Es imposible diseñar un modelo que explique y pronostique el comportamiento de esta variable. Sin embargo, es claro que, en este sentido, los sistemas parlamentarios presentan una gran ventaja: un primer ministro es casi siempre un político experimentado que ha pasado varios años trabajando y adquiriendo experiencia de gobierno en el parlamento. Por el contrario, el presidencialismo permite que *outsiders* ocupen la presidencia. Lyndon Johnson es buen ejemplo de un presidente que sabe cómo lidiar con el Congreso. En un continuum, quizá Alberto Fujimori ocuparía el extremo opuesto.

Debido a la gran variedad de arreglos institucionales que coexisten con el presidencialismo, es difícil hacer un análisis completo y extraer de él conclusiones definitivas.⁵⁸ Por otro lado, una importante laguna en el estudio de la política en América Latina ha sido el análisis de las instituciones, el presidencialismo incluido.⁵⁹ Existe un número muy limitado de fuentes útiles. En los años cuarenta y cincuenta encontramos estudios sobre el tema, pero con una orientación formal, y concentrados en el análisis de los textos constitucionales.⁶⁰ Entre los años sesenta y ochenta, las instituciones políticas prácticamente no fueron estudiadas por la ciencia política. Varios enfoques de economía política dominaron el área de estudio, y el funcionamiento institucional fue visto como una variable independiente, producto de factores “estructurales”. Esta lamentable realidad hace que, frente a una década de democratizaciones y reconstrucción institucional —fundamental para el futuro político de la región— la ciencia política en América Latina no tenga una voz firme que ilumine el debate, señale riesgos y proponga soluciones. No confundamos las causas: la existencia de gobiernos autoritarios en la región es sólo parte de la explicación.

⁵⁸ La variedad en la distribución de poderes constitucionales entre Ejecutivo y Legislativo es, desde luego, el tema más importante. Pero la diversidad de otras instituciones es también digna de consideración. Varios países permiten la reelección del presidente en periodos no inmediatos (Colombia, Bolivia, Venezuela, Uruguay, Chile, etcétera), otros no (Ecuador, Costa Rica Honduras, México); dos permiten la reelección presidencial para dos periodos inmediatos desde mediados de los noventa (Argentina y Perú), mientras que las “constituciones autoritarias” de Haití bajo los Duvalier, Paraguay bajo Stroessner y Nicaragua bajo Ortega, la permitieron sin restricción; algunos países tienen periodos presidenciales de seis años (Argentina hasta 1994, México, Haití), otros de cinco (Brasil, Venezuela, Perú, Paraguay), otros más de cuatro (Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay, Ecuador). Sólo Brasil y México tienen una estructura constitucional propiamente federal.

⁵⁹ Extraordinaria excepción es el texto que Jean Blondel y Waldino C. Suárez publicaron en el semanario bonaerense *Criterio*, núm. 1853, 27 de febrero de 1981: “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”.

⁶⁰ Una revisión de esa literatura se encuentra en Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, en *Latin American Research Review*, XXV, 1990.

El rechazo a la democracia, por “burguesa”, tan común en décadas pasadas, paga hoy su costo, y no es pequeño.

Nuestro primer argumento está relacionado no sólo con los peligros del presidencialismo en general, sino con los peligros del *excesivo poder presidencial* que encontramos en varios países latinoamericanos. Un sistema democrático con presidencia fuerte es resultado de dos propósitos contradictorios. Varias constituciones latinoamericanas han querido otorgar poderes extraordinarios a la presidencia porque, en teoría, un Poder Ejecutivo fuerte puede enfrentar exitosamente la difícil situación social y económica en la que viven permanentemente los países en desarrollo. Por otro lado, se ha buscado restringir el poder del presidente (comúnmente prohibiéndole la reelección) porque los países latinoamericanos no han querido abandonarse a la arbitrariedad y abuso del poder; han deseado ser auténticas democracias constitucionales en donde los ciudadanos eligen libremente gobiernos y los hacen responsables. El problema es que no es fácil combinar ambos elementos en el marco de un sólo arreglo constitucional.

Los presidentes latinoamericanos son generalmente dominantes con relación a los poderes de la Legislatura, en contraste con el balance de poderes que encontramos en la Constitución norteamericana. Existen ciertamente “pesos y contrapesos”, pero en general son débiles. Todas las constituciones permiten al Ejecutivo la introducción de iniciativas de ley al Congreso, pero a veces el presidente tiene la capacidad exclusiva de introducción de iniciativas en materia presupuestal, de servicio civil o militar (en asuntos presupuestales: Brasil, Perú, Paraguay, Haití, Bolivia, Uruguay, Colombia, México, etcétera). Varias constituciones permiten al presidente vetar aspectos específicos de propuestas legislativas en marcado contraste con la Constitución de los Estados Unidos, que sólo permite al presidente el veto de la totalidad de una iniciativa. Esta cláusula otorga a varios presidentes latinoamericanos la extraordinaria oportunidad de aprobar sólo aquellos aspectos de las iniciativas de ley que corren en línea con su ideología y programa, dejando muchas veces indefensa a

la Legislatura (encontramos el *line ítem veto* en Perú, Brasil, Colombia, Argentina, México, etcétera). Leyes-decreto permiten al presidente gobernar sin la Legislatura (entre otros, Chile 1980, Paraguay, Brasil, Perú), un poder con el que no cuenta el Ejecutivo en los Estados Unidos. Varias presidencias latinoamericanas tienen también más poderes que el presidente norteamericano en el nombramiento de funcionarios (gobernadores en sistemas unitarios, jueces de la Suprema Corte, etcétera). El Ejecutivo en los Estados Unidos carece también de la capacidad para declarar al país en estado de sitio (poder con el que se cuenta particularmente en Chile 1980, pero también en Venezuela, Perú, Ecuador, Costa Rica, etcétera). En ocasiones, el presidente puede llamar a periodos legislativos extraordinarios, casi siempre puede nombrar y remover a miembros de su gabinete sin el consenso del Legislativo y, a veces, secretarios de despacho pueden participar en el debate parlamentario.⁶¹

En línea con quienes defienden la existencia de la “cláusula de gobernabilidad” en México, no es inusual escuchar el argumento de que las naciones en desarrollo requieren un Ejecutivo eficaz, que países subdesarrollados necesitan un sistema ágil de toma de decisiones con el fin de enfrentar circunstancias difíciles, que los “pesos y contrapesos” llevan al inmovilismo, y que éste a su vez conduce a la quiebra de la democracia. Sin embargo, aun cuando varias presidencias latinoamericanas son fuertes en relación a la Legislatura, es común que los presidentes enfrenten enorme dificultades en la aprobación de sus agendas debido a que usualmente sus partidos no cuentan con apoyo mayoritario en la asamblea. Varias legislaturas latinoamericanas no pueden presentar iniciativas en algunas áreas, pero generalmente pueden *bloquear* la agenda presidencial. El problema se presenta en términos de una especie de doble legitimidad democrática: el

⁶¹ Para un reciente análisis comparativo, ver Nogueira Alcalá, Humberto, “El presidencialismo en la práctica política”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, mayo-junio de 1985. Ver también Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1990.

presidente reclama tenerla, la Legislatura también y la voz de ésta no puede ser totalmente ignorada en el proceso político democrático. Es entonces el sistema presidencial el que conduce a que la Legislatura ejerza un poder esencialmente negativo, no la Legislatura *per se*. Peor aún, sistemas presidenciales fuertes llevan a que los presidentes tengan la impresión de ser muy poderosos, cuando en realidad no lo son. Pero la *impresión* afecta su *conducta*, y a la larga el sistema de incentivos y la conducta de todos puede llevar a la quiebra de la democracia. Scott Mainwaring está en lo correcto cuando argumenta que:

La estabilidad democrática depende en gran medida del deseo de las élites... de negociar y de crear instituciones democráticas duraderas. Lo más deseable es que los sistemas políticos tengan mecanismos institucionales que refuercen esa disposición en las élites.⁶²

Es claro que los mecanismos institucionales que incentivan al diálogo y a la negociación no se refuerzan si la presidencia como institución es extraordinariamente dominante en términos constitucionales.

La idea de que es imprescindible una presidencia fuerte supone que hay asuntos urgentes en la agenda, y sobre todo que decisiones difíciles han de ser tomadas, que tales decisiones son difíciles porque van a afectar intereses, y que no hay tiempo que perder discutiendo con la Legislatura. ¿Qué intereses van a ser afectados y quién se va a beneficiar de la acción ágil y pronta del presidente? ¿A qué costo? Si el presidente actúa y el Congreso no sirve para impulsar opciones, ¿qué mecanismos institucionales y legales van a ser observados para expresar la inconformidad? El problema es que no existe un claro consenso detrás de una presidencia fuerte, sea en el Congreso o en la sociedad en su

⁶² Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation", *Kellogg Institute of International Studies*, Working Paper #144, septiembre de 1990, p. 23. El énfasis es mío.

conjunto. Rara vez el presidente gana la elección con mayoría absoluta, y una segunda vuelta no siempre es la solución porque incentiva a la multiplicación de candidaturas en la primera vuelta; esto atomiza aún más la representación de los partidos en la Legislatura, y por lo tanto se minimiza la probabilidad de que el partido del presidente cuente con una mayoría en dicho órgano. Sin embargo, aun sin el apoyo de la Legislatura, el presidente siente que una mítica asamblea constitucional y la historia lo están llamando a actuar. La imposibilidad de reelegirse aumenta aún más la ansiedad y el deseo de actuar ya, pronto. Si el Congreso es un obstáculo, entonces el presidente puede pasarlo por alto, quizá violando la Constitución y seguramente debilitando la democracia, o tal vez peor, el presidente impulsará —a través de medios de dudosa legalidad— reformas a la constitución para ver aumentados sus poderes. En este caso, el Ejecutivo: 1) erosiona los espacios constitucionales de negociación y acuerdo, 2) anima a que la expresión de las oposiciones tome lugar fuera de las arenas institucionales diseñadas por las democracias para canalizarla, 3) el siguiente presidente puede no ser aceptable para importantes grupos sociales [tengamos en mente, por ejemplo, a peronistas y apristas sin las oportunidad de competir por “presidencias fuertes” en Argentina y Perú, o a Salvador Allende, quien ganó la presidencia chilena con el 36% del apoyo ciudadano y tomó ventaja de reformas constitucionales que el presidente demócrata-cristiano anterior diseñó con gran optimismo pensando en futuros presidentes demócrata-cristianos] y 4) un sistema presidencial fuerte puede degenerar en gobierno personal, algo muy cercano a la dictadura, diseñado para enfrentar quién sabe qué “problemas estructurales”.

Estamos convencidos de que estos resultados están muy lejos de la democracia. Casi en todos los casos y casi todo el tiempo, la democracia sólo ha sido capaz de procesar cambios incrementales. Cambios no incrementales pueden ser justos y necesarios en términos sociales, pero es difícil que puedan ser procesados a través de medios democráticos, ya que intereses fuertemente

afectados acaban renunciando al pacto democrático. Y cuando quiebra la democracia, casi siempre quedamos peor que antes: ni siquiera cambios incrementales serán posibles. ¿Por qué entonces promover presidencias extraordinariamente fuertes, si de una u otra forma se va a necesitar de la negociación y el acuerdo para arribar a la toma de decisiones importantes y viables? Se ha argumentado que, si bien de manera informal, presidencias fuertes sí enfrentan “pesos y contrapesos”. Es cierto, pero entendamos que ellos debilitan en última instancia la confianza y la legitimidad de las instituciones democráticas diseñadas precisamente para institucionalizar y canalizar las presiones, las demandas y los desacuerdos.

La mejor evidencia que puede dar fuerza a estos argumentos es el hecho de que nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas cuentan con legislaturas que sí juegan un papel positivo en el proceso político. Llama la atención que la regla de las legislaturas débiles encuentre excepciones en Chile (al menos hasta que los demócrata-cristianos reformaron la Constitución a finales de los sesenta), en Costa Rica y en Uruguay (hasta 1973), países con la tradición política más democrática en América Latina. En su clásico estudio comparativo de asambleas legislativas, Michael L. Mezey clasificó a estos tres países junto a los Estados Unidos, Italia, Francia en la IV República y la Alemania de Weimar.⁶³ El Congreso chileno ejerció importantes funciones durante la era de gobiernos civiles y competitivos; éste “en una palabra, ejerció admirablemente tareas esenciales que, entre las instituciones políticas, asignamos a las Legislaturas”.⁶⁴ Por su parte, y en el contexto latinoamericano, “Costa Rica cuenta un sistema presidencial débil. El Ejecutivo no cuenta con el poder

⁶³ Mezey, Michael L., *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 36.

⁶⁴ Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”, en Smith, Joel y Musolf, Lloyd D. (eds.), *Legislatures in Development; Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 191.

para legislar vía decretos. Tampoco puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa”.⁶⁵ Finalmente, un conocido especialista en política uruguaya escribía a principios de los setenta: “Ninguna Legislatura latinoamericana tiene la historia que el Congreso uruguayo tiene en relevancia y actividad sostenidas”.⁶⁶ Mezey no tomó en cuenta el caso de la Legislatura venezolana, pero ésta no puede ser ignorada. El poder de veto del presidente de Venezuela es uno de los más débiles en América Latina. Si el presidente veta, no es necesaria una mayoría calificada en el Congreso para regresar la iniciativa al despacho del Ejecutivo, si la veta de nuevo, podrá ser promulgada nuevamente con sólo el 50% más 1 de los votos en la Legislatura. El presidente puede legislar por decreto, pero otra vez el Congreso puede retirarle la prerrogativa con el 50% más 1 de los votos de los congresistas. Estas normas constitucionales, en concierto con otros arreglos “consociacionales”,⁶⁷ lograron debilitar sustancialmente el carácter mayoritario del sistema presidencial a principios de los sesenta,⁶⁸ e hicieron de la democracia venezolana un caso único de búsqueda de acuerdos y cooperación entre élites políticas en la historia política de América Latina.⁶⁹ Volveremos a este punto más adelante.

No sólo esta variable (una presidencia sin extraordinarios poderes, una Legislatura activa y con poder real) corre paralela al sistema político norteamericano. La evidencia sugiere que el bi-

⁶⁵ Baker, Christopher E., “The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function”, en Agor, Weston H. (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, New York Preager, 1971.

⁶⁶ McDonald, Ronald, “Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement”, en Agor, Weston H. (ed.), *op. cit.*

⁶⁷ Lijphart, Arend, “Consociational Democracy”, *World Politics*, XXI, 1969.

⁶⁸ Para una discusión sobre el carácter mayoritario y excluyente del sistema presidencial, ver Lijphart, Arend, “Prezidencialismo e Democrazia Maggioritaria”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIX, 1989.

⁶⁹ Levine, Daniel H., “The Transition to Democracy: Are there Lessons from Venezuela?”, *Bulletin of Latin America Research*, IV, 1985.

partidismo está también relacionado con la estabilidad de la democracia presidencial. En los regímenes presidenciales, “los sistemas bipartidistas parecen estar mejor capacitados para enfrentar los problemas de gobernabilidad ya que facilitan la formación de gobierno con una mayoría (o casi una mayoría) en el Congreso, y también porque la polarización ideológica es menos probable en un esquema de dos partidos”.⁷⁰ El problema de combinar presidencialismo con multipartidismo se centra en la dificultad de sostener coaliciones en el Congreso. En sistemas multipartidistas, el presidente casi nunca goza de una mayoría permanente en el Legislativo, por lo tanto “son esenciales las coaliciones entre partidos... [Sin embargo,] establecer coaliciones estables es considerablemente más difícil en democracias presidenciales multipartidistas...”⁷¹

Es importante observar que tres de nuestros cuatro casos de democracias presidenciales exitosas fueron o son sistemas bipartidistas. Uruguay tuvo un sistema de partido dominante (Colorado) o bipartidista (Colorado y Blanco) durante gran parte de su historia democrática. Su sistema de partidos evolucionó hacia un esquema de dos y medio partidos a principios de los setenta. Costa Rica ha tenido un sistema de partido dominante (PLN), o un sistema bipartidista (PLN y Unificación Social-Cristiana), y a veces ha surgido otro partido de relevancia muy relativa (Republicano u otros). Desde finales de los años cuarenta, Unificación ha arrebatado tres veces la presidencia al PLN (en los periodos presidenciales 1958-1962, 1966-1970 y 1978-1982). En Venezuela, dos partidos políticos (Acción Democrática y COPEI) han dominado la vida política desde 1973 hasta principios de los noventa. Durante los sesenta, coaliciones parlamentarias fueron necesarias, y arreglos “consociacionales” permitieron que dichas coaliciones fueran lo suficientemente estables como para impedir la parálisis del sistema. Desde principios de los sesenta,

⁷⁰ Mainwaring, “...The Difficult Equation”, *op. cit.*, p. 2.

⁷¹ *Ibidem*, p.19.

sin embargo, el control de la presidencia ha cambiado cuatro veces de AD a COPEI y viceversa. Por su parte, Chile es el único país latinoamericano en donde la democracia presidencial ha sobrevivido por un periodo mayor de veinticinco años en el marco de un sistema multipartidista, lo cual debe hacernos pensar en el bipartidismo como una variable que puede contribuir de manera relevante a la estabilidad de la democracia presidencial, pero no como una condición absolutamente necesaria para su sobrevivencia. Sin profundizar en este punto, Scott Mainwaring encuentra que “la rareza de esta democracia presidencial multipartidista ha pasado generalmente inadvertida”⁷² y que el sistema de dos partidos es el mejor si se trata de evitar gobiernos minoritarios: “En cinco de seis democracias presidenciales estables (E.U.A., Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia), el partido del presidente controla casi la mitad de los escaños en la cámara baja”.⁷³ Volveremos al caso chileno más adelante.

Debemos notar también que casi todos los países latinoamericanos, las elecciones legislativas en la cámara baja reparten escaños con fórmulas proporcionales, no mayoritarias, en distritos cuya magnitud (es decir, el número de escaños en cada distrito plurinominal) es suficientemente grande como para facilitar la representación de partidos pequeños. Sin embargo, y a pesar de la célebre “Ley Duverger”, que pronostica pluripartidismo ahí donde el sistema electoral es proporcional, tres de nuestras cuatro democracias presidenciales fueron o son, como ya hemos visto, sistemas bipartidistas.

El presidencialismo —dice Mainwaring— es por lo menos parcialmente responsable de esta combinación de proporcionalidad y bipartidismo... [En] este sentido, el *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes, un sistema de dos par-

⁷² Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *op. cit.*, p. 168.

⁷³ *Idem*, “...The Difficult Equation”, *op. cit.*, p. 17 El autor incluyó a Colombia en su estudios.

tidos suele emerger, aun en el marco de un sistema proporcional generalmente anima la formación de un sistema multipartidista.⁷⁴

Este argumento es muy útil en el análisis de nuestros cuatro casos. En Uruguay, por ejemplo, ambas cámaras del Congreso son completamente renovadas cada cuatro años; al mismo tiempo toma lugar la elección presidencial, no hay elecciones intermedias, y “no hay manera de votar por un candidato presidencial Colorado y una lista legislativa Blanca (o viceversa) por la simple razón de que los partidos imprimen sus boletas”.⁷⁵ Obviamente, este tipo de instrumentos favorece a los partidos grandes aún en presencia de sistemas proporcionales, y posibilita el surgimiento de mayorías legislativas afines a la presidencial. *En dos de nuestros otros tres casos (Venezuela y Costa Rica) también encontramos este importante arreglo institucional: 1) elecciones presidenciales y legislativas concurrentes y 2) ausencia de elecciones intermedias.* Por el contrario, en Chile se celebran elecciones presidenciales cada seis años (por ejemplo, en 1958, 1964, 1970), elecciones a la cámara baja cada cuatro años (en 1957, 1961, 1965, 1969, 1973), y se renovaba la mitad del Senado también cada cuatro años. Era casi imposible que el partido del presidente tuviera mayoría en el Congreso, ya que el electorado nunca expresaba sus preferencias presidenciales y legislativas al mismo tiempo. Esta no es la única causa de la existencia del multipartidismo chileno, pero es claro que el calendario electoral, lejos de atenuar la multiplicación de partidos, la animaba. Si los sistemas presidenciales ya de suyo dificultan que el presidente disfrute de apoyo mayoritario en la Asamblea, ciertos arreglos institucionales dificultan aún más la tarea. En Chile,

⁷⁴ *Idem*, “Presidentialism...”, *op.cit.*, p. 174. Este importante hallazgo es originalmente de Shugart, Matthew, *Duverger’s Rule, District Magnitude, and Presidentialism*, tesis doctoral, Universidad de California, 1988.

⁷⁵ Gillespie, Charles y González, Luis Eduardo, “Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions”, en Diamond, Larry *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 213.

las reglas electorales aumentaban la probabilidad de que ambas cámaras del Congreso estuviesen dominadas por mayorías opositoras. Aquí ciertos arreglos institucionales eran un claro obstáculo para arribar al consenso y, como veremos más adelante, *hubieron de existir otras instituciones para contrarrestar los efectos perniciosos de estas reglas.*

Ya hemos discutido la importancia que tiene para la sobrevivencia de las democracias presidenciales el poder limitado del presidente y el papel activo del Legislativo, así como la importancia de un número limitado de partidos, de preferencia dos, en la búsqueda de consenso entre poderes. También se ha visto la importancia de la estructura de la boleta electoral y del calendario de elecciones ejecutivas y legislativas. Veamos ahora el funcionamiento de nuestros cuatro países en sus relaciones Ejecutivo-Legislativo. En este tema está fuertemente vinculado a una de nuestras variables centrales qué tan fuertes o débiles, qué tan cohesivos o indisciplinados son los partidos políticos en su conducta legislativa.

Es difícil encontrar aquí una regla general. Empecemos por el caso uruguayo. Quizá el sistema latinoamericano de partidos más parecido al norteamericano fue el uruguayo hasta antes de los setenta, ya que el Colorado y el Blanco fueron típicamente partidos *cath all*, separados por una muy pequeña distancia ideológica. Sin embargo, el sistema electoral uruguayo era muy diferente, y muy influyente también en la conducta de partidos y legisladores. En opinión de Gillespie y González, la política uruguayo no puede discutirse si antes no se entiende su muy particular sistema electoral, el llamado “voto doble simultáneo”. Tanto los 99 diputados como los 30 senadores uruguayos se eligieron con base en este sistema. En la cámara baja los departamentos administrativos servían como distritos plurinominales, y el Senado se elegía en el país todo como distrito único. Los partidos (o “lemas”) presentaban más de una lista de candidatos en cada elección, y los escaños se repartían de acuerdo al número de votos de cada partido (se utilizaba la fórmula *d'Hondt*); después, los

escaños de cada partido se repartían entre sus facciones (o “sub-lemas”) mediante el mismo procedimiento. El sistema electoral permitía a las facciones una considerable autonomía. Las facciones estaban institucionalizadas, generalmente giraban alrededor de un líder, quien colocaba el orden de candidatos en la lista (cerrada) de su “sub-lema”. Decía Ronald McDonald a principios de los setenta:

La disciplina de los lemas es difícil de imponer. El centro del Poder Legislativo es el sub-lema. Es frecuente encontrar sub-lemas de distintos lemas combinándose en tareas legislativas específicas, si bien normalmente los sub-lemas se coaligan con los lemas a los que pertenecen.⁷⁶

Aun cuando no pueden identificarse en distritos bien definidos —sino en departamentos en donde comparten la representación con otros congresistas— los diputados dispersan patronazgo al tiempo que sirven de *ombudsman* para aliviar las peores instancias de insensibilidad administrativa gubernamental. El patronazgo y su dispersión están relativamente bien estructurados en Uruguay.⁷⁷

Podemos por ahora concluir que cierto grado de indisciplina partidista y los recursos para el patronazgo facilitaron, como en los Estados Unidos, la relación Ejecutivo-Legislativo en Uruguay. Por su parte, el patronazgo y la solución de problemas locales inmediatos también fueron centrales en el trabajo de los legisladores chilenos. En opinión de Valenzuela y Wilde, “la capacidad del congresista para cumplir estas tareas estuvo basada, por encima de todo, en su permanente influencia en el proceso presupuestal. Tanto el Congreso como el Ejecutivo trataban de sobrepasar las limitaciones que ambos se imponían a través del financiamiento de sus proyectos predilectos”.⁷⁸ En Chile, la

⁷⁶ McDonald, Ronald, *op. cit.*, p. 117.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 130.

⁷⁸ Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander, *op. cit.*, p. 193.

disciplina partidista no fue la norma, y el patronazgo era una variable central en la introducción de fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

La competitividad y enorme fragmentación del sistema chileno de partidos (trece partidos compitieron en elecciones al Congreso en 1973, poco antes del golpe militar) hicieron que el presidente se obligara a trabajar en su programa de gobierno con la Legislatura. Los presidentes enfrentaban una multiplicidad de partidos en el Congreso en su esfuerzo por negociar alianzas y ver aprobada su agenda de gobierno. Los recursos para el patronazgo y el trabajo de los legisladores en el nivel local proveían el “toma y daca” necesario para cruzar las líneas partidistas. Dicen con ironía Valenzuela y Wilde: “El calor general del debate partidista era disipado hasta cierto punto por esa bondadosa tarea que es satisfacer necesidades políticas mundanas. Este estilo... ayudó a hacer difusa la amargura de las disputas ideológicas en asuntos mayores”.⁷⁹

Los congresistas chilenos eran muy efectivos al intervenir en apoyo de sus localidades en varias agencias administrativas. Todos los partidos entraban a la negociación con el presidente minoritario en apoyo de sus demandas particulares. En Chile se distribuían escaños mediante la fórmula proporcional *d'Hondt* modificada, ya las listas de candidatos con más votos dentro de cada lista entraban al Congreso. Esto hacía que los candidatos del mismo partido compitieran entre sí, y que los electores eligieran representantes dependiendo en alguna medida de sus habilidades en el reparto de beneficios. En opinión de Valenzuela, las reformas constitucionales impulsadas por el gobierno demócrata-cristiano de Frei a finales de los sesenta con el objetivo de fortalecer los poderes presidenciales retiraron casi por completo el poder de negociación de la Legislatura sobre el presupuesto: “Estas reformas fueron demasiado lejos en el recorte de fuentes tradicionales de patronazgo y ayuda recíproca entre los pode-

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 201, 203, 204.

res, reduciéndose así la más importante arena de negociación en la política chilena”.⁸⁰

En Costa Rica, los recursos para el patronazgo son también centrales en la relación y el presidente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí, la Asamblea y el presidente han convivido tanto en “gobiernos unificados” como en los “divididos”. Aun cuando el PLN ha perdido la presidencia tres veces desde 1953, el partido ha logrado retener el control de la Asamblea Legislativa (excepto durante un periodo). ¿Cómo evitó Costa Rica la parálisis? Una variable medular en este caso es que el presidente no puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea. No hay problema cuando ambos poderes pertenecen al mismo partido, ya que con el sistema de representación proporcional, con listas cerradas de partidos tienden a disciplinarse. En situaciones de “gobierno dividido”, “el partido mayoritario [en la Asamblea] es capaz de incluir recursos para su patronazgo en el presupuesto que el presidente no podrá vetar”.⁸¹ Así, el partido que controla la Legislatura puede colocar recursos de determinados ministerios en proyectos locales. Ni la Legislatura ni la presidencia son completamente dominantes en el proceso legislativo. En tanto que la Asamblea Nacional comienza la mayoría de las iniciativas de ley,⁸² el Poder Ejecutivo ve aprobada gran parte de sus iniciativas con muy pequeñas modificaciones por parte de la Asamblea.

Finalmente, Venezuela nos brinda una novedosa idea de lo que puede hacerse con las relación Ejecutivo-Legislativo en democracias presidenciales. Después del Pacto de Punto Fijo de

⁸⁰ Valenzuela, Arturo, “Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime”, en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 183. El énfasis es mío.

⁸¹ Taylor, Michelle M., “What Motivates Legislators to Engage in Constituency Service? A look at the Effects of the Structure of a Democratic System on Legislator Behavior”, ensayo presentado en la *Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política*, 1989, p. 11.

⁸² Alrededor del 70% de las iniciativas. Véase Mijeski, Kenneth J., “Costa Rica: the Shrinkin of the Presidency?”, en DiBacco, Thomas V. (ed.), *Presidential Power in Latin American Politics*, New York, Praeger, 1977, p. 60.

1958, en Venezuela se crea un sistema en el que los principales partidos políticos juegan un papel participativo importante en las tareas gubernamentales, de manera que todos tienen un incentivo para comprometerse con el mantenimiento del régimen democrático. Los enormes problemas que enfrenta actualmente la economía venezolana no deben ocultarnos las virtudes del sistema democrático que se fundó después de la caída del régimen militar de Pérez Jiménez. El corazón del Pacto de 1958 fue que, sin importar quién ganara las elecciones, todos los partidos tendrían garantizada cierta participación en el gobierno. El Pacto no establecía cuotas específicas, pero los partidos negociaron con éxito el alcance de su influencia en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos estatales.⁸³

Todos los partidos no comunistas firmaron el Pacto después de la caída de Pérez Jiménez y antes de las elecciones de 1958, comprometiéndose a respetar las elecciones sin importar su resultado, a consultarse mutuamente en el diseño de políticas críticas y a compartir recursos para el patronazgo. Los partidos “colocaron a un lado asuntos difíciles y potencialmente explosivos para concentrarse en áreas más manejables, en donde soluciones “técnicas” podían encontrarse”.⁸⁴ A principios de los setenta, cuando empieza a consolidarse el sistema bipartidista, la fuerte disciplina —producto del sistema electoral venezolano de listas cerradas de partidos— otorga al presidente la capacidad de ejercer el liderazgo en el proceso legislativo que la Constitución de 1961 no le otorga. La experiencia de varios gobiernos desde 1958 ha incluido tanto gobiernos de coalición como administradores monopartidistas. Los presidentes venezolanos se han encontrado frecuentemente con la necesidad de coordinar coaliciones multipartidistas, y aun cuando el esquema “consociacional” no se uti-

⁸³ Lynn Karl, Terry, “Petroleum and Political Pacts: Transition to Democracy in Venezuela”, en O’Donnell, Guillermo *et al* (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

⁸⁴ Levine, Daniel, “Venezuela: The Nature, Sources and Future Prospects of Democracy”, en Diamond, Linz y Lipset, *op. cit.*, p. 257.

liza como a principios de los sesenta, dicha experiencia fue determinante en la socialización política de las élites partidistas y en su disposición a la negociación y a la búsqueda de acuerdos: “La negociación entre el liderazgo de los partidos se ha convertido en una característica familiar en el sistema político venezolano”.⁸⁵

Al término de este breve análisis de nuestros casos latinoamericanos de democracias presidenciales exitosas, cabe incluir lo siguiente:

- a) Una democracia presidencial con Ejecutivo dominante concentra excesivo poder en un solo actor del sistema político y debilita los espacios de negociación y acuerdo, ambos ingredientes esenciales de la democracia. Las democracias presidenciales en donde la Legislatura cuenta con poder real y ejerce un papel activo están mejor dotadas para sobrevivir.
- b) Aun con las dificultades que presenta toda democracia presidencial en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que es más probable que sobreviva la combinación democracia presidencial-bipartidismo que la combinación democracia presidencial-multipartidismo. Un sistema bipartidista o uno con moderado pluralismo facilita la formación de un gobierno con mayoría en el Congreso, al tiempo que incentiva a la moderación. Sin embargo, el caso chileno nos lleva a pensar que ésta no es una condición estrictamente necesaria, y que un efectivo balance de poderes constitucionales entre el presidente y la Legislatura puede contrarrestar los efectos negativos del multipartidismo en los sistemas presidenciales.
- c) Aun cuando los sistemas presidenciales carecen de medios para asegurar que el presidente contará con una mayoría en la Asamblea, el calendario de elecciones legislativas y presidenciales puede incrementar o disminuir dicha pro-

⁸⁵ Martz, John D., “The Venezuelan Presidential System”, en DiBacco (ed.), *op. cit.*

bilidad. En este sentido, elecciones concurrentes en ambas arenas y la ausencia de elecciones intermedias parece ser el escenario óptimo.

- d) Los recursos para el patronazgo pueden servir como lubricante en la relación entre poderes. Dichos recursos no necesariamente han de ser distribuidos por legisladores indisciplinados que negocian directamente con el Ejecutivo. La negociación y la distribución puede también darse entre partidos disciplinados. A pesar de que el sistema presidencial incentiva a la indisciplina partidista en la Legislatura, el sistema electoral puede contrabalancear dicha tendencia (control en la selección de candidatos, listas cerradas, etcétera). El uso de este recurso político no está necesariamente asociado a una “corrupción atroz”.⁸⁶
- e) Es cierto que los sistemas presidenciales no institucionalizan alianzas, pactos ni arreglos “consociacionales” en la misma medida en que lo hacen los sistemas parlamentarios, y que las democracias presidenciales rara vez incluyen estos mecanismos institucionales para establecer coaliciones. Sin embargo, esto no significa que alguna forma de arreglo “consociacional” y presidencialismo no puedan coexistir. Aun cuando no es fácil sostener un sistema mixto, la experiencia venezolana demuestra que no es imposible; ade-

⁸⁶ Mainwaring, Scott, “...Equition”, *op. cit.*, p.169. Es cierto que “los efectos de este instrumento político en la vida institucional, la moralidad pública y la legitimidad democrática pueden ser perniciosos”, pero esto no es así necesariamente, y si puede ser la clave para tener relaciones fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo, entonces bien vale pagar el costo. Quizá la posición de Mainwaring está demasiado influenciada por el caso brasileño -el cual ha sido profundamente estudiando por este autor- en donde una institución conocida con el nombre de *candidato nato* permite a los diputados en lo individual hacer literalmente lo que quieran (ser indisciplinados, cambiar de un partido a otro, etcétera) sin perder la oportunidad de volver a ser candidatos nuevamente. Ver “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy”, ensayo preparado para la Reunión Anual de la AMSA, 1990 y “Political Parties and the Prospects of Democracy in Brazil” ensayo presentado en el XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, 1988.

más, puede haber circunstancias en que ésta sea la única solución disponible cuando la opción parlamentaria está cerrada.

- f) El federalismo es importante para el funcionamiento del sistema presidencial norteamericano. No hemos podido decir lo mismo para ninguna de nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas, debido a que ninguna de ellas presenta propiamente un formato federal.⁸⁷ Sin embargo, la hipótesis sigue siendo valiosa para otras democracias presidenciales y federales.
- g) En ocasiones, los presidentes necesitan negociar una coalición para cada pieza de legislación controvertida, de modo que tanto coaliciones congresionales cambiantes como coaliciones *ad hoc* tienen que estar siendo constantemente renegociadas. Esto puede hacer oneroso el proceso legislativo. Sin embargo, piénsese que este tipo de problemas se presenta aún en ciertos regímenes parlamentarios.⁸⁸ Coaliciones *ad hoc* son también algo muy común en los Estados Unidos. En cualquier caso el presidente enfrenta constantemente pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza política. Nada es sencillo en política, y sostener una coalición no es la excepción.

IV. EL FUTURO MEXICANO

Uno de los propósitos de este trabajo ha sido ofrecer evidencia de que el caso norteamericano arroja alguna luz sobre el tipo de

⁸⁷ Venezuela es un caso peculiar. Hasta finales de los ochenta, el presidente nombró a todos los gobernadores de los “estados”, por lo tanto Venezuela no fue un sistema propiamente federal. Aunque recientemente se han establecido elecciones directas a gobernador.

⁸⁸ Logus, John, “Stable Government without Majorities? Scandinavian Parliamentary Governments Today”, *Scandinavian Review*, LXXIII, 1985; y Herman, Valentine y Pope, John, “Minority Governments in Western Democracies”, *British Journal of Political Science*, III, 1973.

instituciones que puedan facilitar la estabilidad de un régimen presidencial democrático. Sin embargo, también es claro que la democracia presidencial puede crecer en distintos suelos. Hasta el momento, la idea a subrayar es que, a pesar de la existencia de condiciones desfavorables para una vida estable, algunos arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial *gobernable*.

La última sección de este capítulo no intentará proponer una visión comprensiva de lo que puede o debe hacerse en el sistema político mexicano en un momento en que una lenta y ciertamente ambigua transición a la democracia está tomando lugar. Nuestro propósito es más bien arrojar al aire algunas ideas y ensayar algunas propuestas que puedan dar origen a una discusión posterior, más profunda y fructífera. El asunto que aquí tratamos no ha sido objeto de discusión formal en la comunidad intelectual mexicana. Este es un intento modesto de iniciar una discusión. Nuestro principal argumento es que la gran sobrerrepresentación que la fórmula electoral mexicana ofrece al partido más grande, no puede justificarse con argumentos democráticos. Democracias presidenciales han funcionado sin ella. Hay que reconocer, sin embargo, que una auténtica democracia enfrenta constantemente una tensión entre distintos objetivos que no son siempre completamente reconciliables: regímenes democráticos tienen que decidir entre promover una vasta representación política y seguir una línea de política sostenida; entre acentuar el ideal de la estabilidad en la conducta de las políticas y el ideal de la sensibilidad a la demanda pública; entre la eficiencia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones y el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo políticos. Pero cuando una élite política no reconoce esta tensión y otorga un excesivo énfasis a la parte de la ecuación que coloca a la gobernabilidad como imperativo y como prioridad, se está al mismo tiempo debilitando el carácter democrático del régimen político. Aquí vamos a examinar qué cambios institucionales pudieran instrumentarse en México con

el fin de evitar la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo en el escenario en el que el partido del presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. *Partimos del supuesto de que la gobernabilidad puede ser conquistada a través de medios más democráticos.* Es más que nunca claro que existe entre las élites gobernantes mexicanas el interés de democratizar el sistema político. Sin embargo, el proceso de cambio genera ansiedad y temores. Existe entre las élites gobernantes una natural aversión al riesgo: sólo quieren democracia para todos si ésta no los desplazará del poder, al menos en el corto y mediano plazos. Por eso es que las propuestas de reforma deben ser, en primer lugar, democráticas, pero también deben ser variables para que todos los actores ganen, nadie pierda de entrada, y nadie se arriesgue demasiado. La siguiente discusión supone que el partido gobernante, el PRI, seguirá siendo la organización partidista más importante en la política mexicana en el futuro cercano. Éste *no* es un supuesto normativo. Sólo se quiere dejar claro que sin el PRI, o con un PRI escindido, el sistema de partidos, y de hecho todo el sistema político, sería muy distinto, por lo que nuevos elementos tendrían que considerarse en cualquier esfuerzo por construir arreglos institucionales democráticos.

a) En primer lugar, y como resultado de nuestra discusión previa, el poder del presidente mexicano debe atemperarse al tiempo que debe fortalecer el papel del Poder Legislativo.⁸⁹ Sería imposible discutir aquí todos los elementos del sistema presidencial mexicano (veto total, veto parcial, exclusividad en la presentación de iniciativas de ley en materia económica, etcétera). Sin embargo, una de sus características esenciales es su carácter “para-constitucional”,⁹⁰ esto es, el hecho de que el presidente sea también el jefe del partido hegemónico en un régimen político autoritario todavía en transición. Tradicionalmente, el

⁸⁹ La clásica formulación de las características del régimen presidencial mexicano se encuentra en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México. Siglo XXI, 1978.

⁹⁰ “Meta-constitucional” en el lenguaje que utilizó Carpizo.

presidente selecciona a su sucesor y juega un papel decisivo en la selección de candidatos a gobernador, a varias presidencias municipales, a ocupar escaños en ambas cámaras del Congreso, etcétera. El presidente puede influenciar y frecuentemente determinar la conducta de estos actores políticos. No es claro qué reformas constitucionales pudieran cambiar algunas de estas prácticas “para-constitucionales”. Es por ello que nuestra propuesta consiste en la introducción de una fórmula más proporcional de reparto de escaños en un momento de cambio político y democratización. Si el presidente no cuenta con un apoyo mayoritario automático en el Congreso —debido a que su partido no cuenta con la mayoría absoluta de los curules en la cámara baja— entonces tendrá, sin otra opción, que negociar con las oposiciones. La Cámara de Diputados tiene la prerrogativa de aprobar el presupuesto anual, por ejemplo. En este importante punto, si el partido del presidente de la República no tiene otra opción sino negociar con otros partidos el contenido del presupuesto, entonces el poder del titular del Ejecutivo se verá atemperado, y la democratización acelerada.⁹¹ Ciertamente, pudieran revisarse los poderes constitucionales de la presidencia, que ya no son excesivos si se compara la Constitución mexicana con otras de corte también presidencial. Un presidente menos poderoso en términos constitucionales modificaría la muy común sensación en el presidente latinoamericano de que es él quien goza de verdadera legitimidad democrática, que es él quien representa la verdadera “voluntad popular”, que la Legislatura no goza de su legitimidad y es fuente de ineficiencias y proveedora de obstáculos. Sin embargo, si el

⁹¹ Relajemos el supuesto de que el PRI seguirá siendo el partido más grande y pensemos en el escenario en que la sobrerrepresentación beneficia a un partido opositor en elecciones legislativas intermedias y pasa a contar con el control mayoritario de la Cámara de Diputados. En ese caso, dicho partido podría aprobar el Presupuesto de Egresos de las Federación sin que el presidente pudiera vetarlo, ya que la aprobación de dicha ley es prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados (artículo 74), y el presidente no tiene la prerrogativa constitucional de veto a resoluciones exclusivas de una de las cámaras del Congreso (artículo 72).

Congreso sigue siendo controlado por un solo partido (un partido que pudiera estar lejos de obtener la mayoría de los votos, pero con mayoría de escaños) y éste es además sujeto de control presidencial, entonces ninguna reforma constitucional producirá los efectos deseados. Atemperar los poderes de la presidencia mexicana significa, en primer lugar, la desaparición de la fórmula electoral que premia excesivamente al partido mayoritario.

b) Un número moderado de partidos sería positivo para el futuro político de México. Existen dos formas de reducir el número de partidos en la cámara baja del congreso mexicano. Pero veamos primero el sistema electoral que regula el acceso a la Cámara de Senadores. El Senado reparte tres escaños a cada una de las 32 entidades federativas al partido que gana la mayoría relativa en el estado, y un escaño al partido que ha obtenido la primera minoría. Por lo tanto, los partidos pequeños no tienen acceso a dicha asamblea. En el mediano o largo plazo, y en la medida en que el sistema de partidos sea más y más competitivo, el Senado se convertirá en un cuerpo más y más plural. Sin embargo, en el corto plazo este órgano es un bastión del partido revolucionario (después de las elecciones de 1994, el PRI cuenta con el 74% de esta asamblea), y por lo tanto un actor que puede jugar un rol importante como moderador del proceso legislativo.

Pero concentremos nuestra atención en la Cámara de Diputados. Ésta se compone de 500 miembros: 300 son electos por mayoría relativa en distritos uninominales, y 200 son electos vía cinco listas regionales cerradas de partidos. La cámara se renueva en su totalidad cada tres años, y sus miembros no pueden reelegirse en periodos inmediatos. El PRI sigue siendo casi absolutamente dominante en la pista mayoritaria de competición: en 1991, ganó 290 de 300 curules, mientras que el PAN fue el único opositor que pudo ganar distritos de mayoría (10). En aquel año de elecciones intermedias, la semiproportionalidad del sistema electoral permitió que otros siete partidos ingresaran a la cámara. En 1994, año de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, el PRI obtuvo 277 de los 300 distritos de mayo-

ría, 18 el PAN y cinco el PRD. La concentración del voto entre los cuatro candidatos más atractivos a la presidencia hizo que los apoyos electorales de los otros cinco partidos en competencia se colapsara, de modo que no superaron el umbral del sistema electoral (1.5%). Es claro entonces que una manera de intentar manufacturar un sistema de dos partidos sería eliminar los 200 escaños proporcionales y volver a la situación imperante antes de 1964, es decir, al sistema mayoritario puro. Esta opción está cerrada por tres razones: 1) no se producirá exactamente un sistema bipartidista, sino un sistema con un partido extraordinariamente dominante; 2) el PAN no aceptaría el cambio, porque aun teniendo el monopolio opositor en la cámara baja, perdería gran cantidad de escaños proporcionales, que son un importante recurso para distribuir posiciones políticas; 3) el cambio produciría, como efecto no deseado, prácticamente la nulificación legislativa del nuevo partido de oposición de izquierda, el PRD, empujándolo quizá a reforzar sus tendencias antisistémicas.

Crear un sistema desequilibrado de dos partidos en una situación en la que un tercer partido es inevitablemente importante no tiene ningún sentido. La segunda solución pareciera ser más viable: hacer más proporcional el sistema, pero cambiando el umbral de representación, del 1.5% al 5%, como en la República Federal Alemana, para hacer más restrictivo el acceso a la cámara de pequeños partidos (reduciendo, sin embargo, las barreras de entrada a la competencia, para hacer permeable el sistema de partidos). Obviamente, debemos tener en cuenta que modificar la naturaleza de un sistema de partidos no es una tarea fácil, debido a que los partidos producen identificaciones colectivas, acumulan compromisos, son contenedores de memoria política y representan años y años de esfuerzo organizacional.⁹² Scott Mainwaring no se equivoca cuando piensa que:

⁹² Sobre la estabilidad de los sistemas de partidos y sobre la manera en que esfuerzos organizacionales sostenidos estructuran la naturaleza de la competencia política, ver la introducción de Martin Lipset, Seymour y Rokkan, Stein,

Esfuerzos destinados a transformar un sistema de partidos no siempre tienen éxito. El conflicto social se institucionaliza una vez que el sistema de partidos ha operado por un tiempo considerable, de modo que tanto élites como seguidores opondrán a una drástica restricción en la representación. [Intentos de recrear un sistema de partidos] están seguramente destinados al fracaso.⁹³

Pero el caso mexicano es distinto. Los pequeños partidos mexicanos son organizaciones muy débiles que han sido meramente testimoniales, cuando no son aliados del PRI. Dicho partido ha amamantado electoral y quizá hasta económicamente a varios de ellos. Por algo se les conoce en el lenguaje político mexicano como partidos “satélite” o, más elocuente aún, como partidos “paraestatales”. Es difícil encontrar un conflicto social que estos partidos hayan institucionalizado. Son prácticamente cascarones que no representan interés social alguno que no puedan representar otros partidos. No sería extraño que con un umbral alto se esfumaran del mapa político mexicano, o que unieran sus débiles maquinarias electorales a las de otros partidos, sin ninguna consecuencia negativa importante para la vida política de México.

Un formato competitivo de tres partidos traería consecuencias importantes. Con un sistema electoral proporcional, y en caso de no obtener el 50% más 1 de los curules en la Cámara de Diputados, el PRI tendría que negociar una coalición estable o coaliciones *ad hoc* con sus oposiciones en el Congreso (PAN y PRD), contribuyendo así a un auténtico balanceo de poderes y a la institucionalización de la negociación y el acuerdo entre las élites políticas. Al incluir sólo dos partidos, las coaliciones tendrían oportunidad de ser más estables. Al garantizar la salida de los minipartidos de la cámara, se evitaría la ocurrencia del escenario en el que el partido mayoritario obtiene 47 o 48% de los escaños y se

Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives, New York, The Free Press, 1967.

⁹³ Mainwaring, Scott, “...Equitation”, *op. cit.*, p. 24.

exponencia la capacidad de chantaje de partidos con 2 o 3 % de la representación cameral. Otra consecuencia positiva sería que el electorado tendría mucho más claras sus opciones electorales; al no tener que informarse sobre las plataformas de un excesivo número de opciones electorales, sus costos de información se reducirían considerablemente, de modo que los incentivos para votar se verían incrementados.⁹⁴

c) Se podría argumentar que, en un sistema presidencial, una coalición en el Congreso es por naturaleza inestable, ya que la sombra que proyecta una elección intermedia o la siguiente elección presidencial debilita enormemente los incentivos de las oposiciones para cooperar con el partido del presidente en la Legislatura. Este argumento es válido, pero ciertas instituciones y estrategias pueden minimizar el debilitamiento del incentivo. Por otro lado, el argumento es general y puede ignorar la naturaleza de situaciones específicas en casos históricos concretos. Si las elecciones presidenciales dejan de ser un juego de Suma cero porque las oposiciones ya tienen acceso a gubernaturas estatales vía elecciones locales transparentes, entonces se crearían mayores incentivos para cooperar en el Legislativo si el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario de la cámara baja. Es decir, las oposiciones dejarían de percibir su cooperación como una estrategia riesgosa que pueda llevarlos a perder todo, porque las elecciones presidenciales no lo definirían todo. Negociar piezas de legislación a cambio de apoyo a programas gubernamentales locales podría aceptar enormemente la relación Ejecutivo-Legislativo. Así, el federalismo no sólo es el ámbito por excelencia para trazar rutas viables de transición democrática. También pudiera aprovecharse en la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo.

⁹⁴ Por otro lado, Henri Capron y Jean-Louis Kruseman discuten la forma en que la tasa de participación electoral es afectada por el número de partidos. Concluyen que un índice de fraccionamiento ideal para la participación es el que se corresponde con una estructura de competencia de *tres* partidos. Ver Capron, H. y Kreseman, J., "Is Political Rivalry an Incentive to Vote?", *Public Choice*, LVI, 1988.

Compartir el poder regional con *ambas* oposiciones —pero sobre todo compartir la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar— puede contribuir a cambiar la relación entre el gobierno y la oposición en México, caracterizada por el pataleo, el chantaje, la promesa incumplida de quien siempre ha de ganar y la súper oferta irresponsable del que de una u otra forma siempre pierde; a una caracterizada por la confianza mutua, la competencia electoral la discusión de problemas reales y la búsqueda de soluciones viables. Contribuiría además a limpiar un ambiente político enrarecido que refuerza la sensación de que México es incapaz de encontrar soluciones que quizá no representan la primera preferencia de ninguno de los involucrados, pero que pueden satisfacer *mínimamente a todos*. Nadie sugiere que el marco institucional que aquí se propone haría que el cambio político fuese siempre sereno y estuviera siempre ausente la tensión del “estira y afloja”. Pero no hay razón para pensar en su imposibilidad. Es verdad: las habilidades políticas de los líderes del gobierno y de las oposiciones, así como la ausencia de actitudes mesiánicas entre ellos, serían extraordinariamente importantes.

d) El *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas sería de gran relevancia. En México, ambos procesos electorales son concurrentes cada síes años, pero existen elecciones legislativas intermedias. La victoria de un candidato presidencial puede traducirse en una mayoría (o casi una mayoría) congressional, por lo menos hasta la elección intermedia. Obviamente, dicha traducción sería más probable bajo un esquema de tres partidos que bajo un formato multipartidista. Como ya hemos visto, la concurrencia de ambas elecciones puede debilitar también el impulso multiplicador de partidos asociados a la fórmula proporcional.

Por otro lado, no es fácil evaluar la presencia de elecciones intermedias en el marco constitucional mexicano. La literatura disponible define a las elecciones intermedias en sistemas presidenciales como cuasi-plebiscitos, como una continuación del veredicto expresado en la anterior elección presidencial y en parte, como un medio para ajustar dicho veredicto. La elección inter-

media es casi siempre la evaluación del gobierno de la República: los electores premian o castigan al presidente en turno, sea votando por su partido en la elección intermedia, sea votando por la oposición.⁹⁵ Pueden utilizarse dos perspectivas contrapuestas para evaluar la existencia de elecciones intermedias: 1) si la elección concurrente produce un “gobierno unificado” (el mismo partido dominando ambos poderes), entonces la presencia de la elección intermedia puede verse como una posible fuente de división y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda mitad del mandato presidencial;⁹⁶ 2) si la elección concurrente produce un “gobierno dividido” (un partido en control de la presidencia y otro u otros controlando una o ambas cámaras del Congreso), entonces la elección intermedia se percibe como una oportunidad para que el partido del presidente amplíe su cuota de escaños en el Congreso y pueda dominar el proceso legislativo en la segunda mitad del mandato presidencial.⁹⁷

Para muchos, las elecciones intermedias son vistas con sospecha, más que como un activo. Las elecciones intermedias pueden producir ansiedad, maximizar los incentivos a la manipulación de variables económicas con propósitos electorales, y ser fuente de inconsistencia en las políticas. En México, el segundo escenario arriba señalado sería más probable bajo condiciones plenamente competitivas: el presidente sin contar con mayoría

⁹⁵ Dos estudiosos clásicos del caso norteamericano son Hinckley, Barbara, “Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party’s Expected Loss of Seats”, *American Political Science Review*, LXI, 1967, y Tufté, Edward R., “Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections”, *American Political Science Review*, LXIX, 1975.

⁹⁶ En el caso norteamericano, el partido del presidente pierde generalmente varios escaños en elecciones intermedias. Véase Tufté, *op. cit.*

⁹⁷ Hay un ejemplo muy vivo. Quienes defienden el golpe de Estado del presidente Fujimori, argumentan que la ausencia de elecciones intermedias cuasi-plebiscitarias en el Perú brindó a Fujimori un incentivo para violar la Constitución peruana con el fin de poder ejercer su mandato y atender la “voluntad popular”. Este argumento es erróneo porque olvida que los sistemas presidenciales gozan, o quizá padecen, de una legitimidad dividida: el Legislativo peruano también es producto de la expresión de la “voluntad popular”.

en el Congreso en el inicio de su mandato. En este caso, la presencia de la elección intermedia ofrece al presidente la oportunidad de adquirir una mayoría, pero a la vez acorta el periodo de tiempo en el que los partidos de oposición tienen incentivos para cooperar con el partido del presidente cuando éste no cuenta con el control mayoritario de la Cámara de Diputados. Mientras más cercana una elección nacional, menos incentivos tienen los actores para negociar un acuerdo legislativo. Establecer, con elecciones intermedias, distancias cortas entre elecciones legislativas, equivale a debilitar los incentivos para cooperar. Por el contrario, si no hay elecciones intermedias, el periodo de tiempo entre elecciones es mayor, de modo que el espacio temporal en que cooperar es una estrategia racional se hace más largo, y por lo tanto la coalición tiene más probabilidades de ser estable por un periodo de tiempo más prolongado.⁹⁸ En el caso mexicano ayuda el hecho de que las legislaturas duren en su encargo tres años, un tiempo razonable para incentivar a la cooperación entre partidos.

Sin elecciones intermedias, sería positivo acortar el periodo presidencial (y legislativo) de seis a cinco años, como en Venezuela, ya que seis años son demasiados si el electorado no puede evaluar en ningún momento del periodo el ejercicio gubernamental. Si en las elecciones nacionales el presidente obtiene un apoyo mayoritario en la Legislatura, entonces podría contar con él quizá hasta el final de su mandato. Por el contrario, si el ganador no cuenta con dicha mayoría, entonces tanto al presidente como a los potenciales miembros de una coalición en el Congreso no les quedará más opción que cooperar como única salida a cinco años de interacción obligada e ininterrumpida. Obviamente, el incentivo para un trabajo legislativo activo y una relación entre poderes fluida tendería a concentrarse en los primeros tres o cua-

⁹⁸ Para una discusión sobre la relación entre la duración de las interacciones bipolares y la cooperación, ver Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

tro años del mandato.⁹⁹ Esta consideración (mientras más cercana la elección nacional, menos incentivos para cooperar) debe influir en la estrategia legislativa del presidente y de los partidos de oposición, aun en el escenario en el que se conservan las elecciones intermedias.

Es recomendable en cualquier caso la ausencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales si ningún candidato conquista la mayoría absoluta de los votos. La segunda vuelta tiende a fragmentar la competencia e incentiva a las escisiones, ya que cualquier precandidato mínimamente popular (y con expectativas generalmente infladas) puede creer que obtener un segundo lugar es posible en una primera vuelta, y que una segunda vuelta puede darle el triunfo. La presencia de una segunda vuelta fortalece en teoría la legitimidad democrática del presidente, pero al mismo tiempo puede fragmentar aún más a la Legislatura, provocando que por un lado el presidente se sienta más fuerte y por otro más frustrado frente a la ausencia de apoyos inmediatos en el Congreso. Con una sola vuelta, los partidos compiten más unidos y no se incentiva a la multiplicación de candidatos. Pero, aún más importante, la ausencia de segunda vuelta impide que el presidente refuerce su convicción de que él posee un mandato popular y una gran misión a cumplir.¹⁰⁰ Esta clase de sentimientos es contraria al espíritu de negociación y de diálogo que un presidente (como eje de una coalición gobernante, no como la voz de la nación) debe cultivar y promover.

⁹⁹ El PAN cooperó con el PRI en la aprobación de distintas piezas de legislación a lo largo del sexenio 1988-1994. Que el porcentaje de votos obtenido por Acción Nacional en 1991 y 1994 no sólo no haya caído, sino que incluso se haya visto incrementado, no nos lleva a pensar que fue castigado por el electorado por cooperar con el PRI y olvidar su “vocación opositora”, pese a los que pensaban quienes criticaban al liderazgo panista desde el interior de dicho partido y desde algunos sectores de la intelectualidad de izquierda. La cooperación sustantiva —más allá de lo estrictamente procedimental vía reformas electorales— no se produjo, sin embargo, cerca de la elección presidencial de 1994.

¹⁰⁰ Para una crítica al concepto de “mandato popular”, un invento político que no tiene referente empírico alguno, véase Dahl, Robert A., “Myth of the Presidential Mandate”, *Political Science Quarterly*, CV, 1990.

e) Finalmente: el patronazgo político es muy común en México, sin embargo, los recursos para éste, están monopolizados por un partido, el PRI. Negociar con los socios de la coalición el reparto de recursos para el patronazgo, o reubicarlos como partidas presupuestales a los estados de la federación gobernados por partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables en la cámara baja. Los partidos mexicanos tienden a ser disciplinados, de modo que los recursos para el patronazgo no serían repartidos por políticos en lo individual, sino por partidos como organizaciones nacionales. Este hecho pudiera hacer que la entrega de dichos recursos fuera algo más abierto, menos corrupto y pernicioso para la moralidad pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto.

V. CONCLUSIÓN

Es claro que el caso norteamericano contiene arreglos institucionales que parecen tener una relación muy estrecha con la estabilidad de la democracia presidencial. Sin embargo, en algunas democracias presidenciales latinoamericanas otras “configuraciones” institucionales han sido capaces de evitar parálisis definitivas por largos periodos de tiempo. Este ensayo ha defendido la idea de que la manera en que se combina un conjunto de arreglos institucionales puede ser definitiva para la estabilidad de una democracia presidencial y para evitar su quiebra como son: los poderes constitucionales del presidente, el papel de la Legislatura, el número de partidos, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, los recursos para el patronazgo, la disciplina de los partidos, la elección presidencial de mayoría relativa a una sola vuelta, el federalismo. El tema es de extraordinaria complejidad y relevancia. El autor de este ensayo sugiere que investigaciones posteriores especulen desde una perspectiva teórica más refinada en torno a las posibles combinaciones de estas variables para tal

vez llegar a construir un “tipo ideal” weberiano de configuración de arreglos institucionales. Ello permitiría estudiar los casos reales con relación a un modelo. Es urgente este tipo de investigación, particularmente cuando algunas democracias presidenciales multipartidistas no están tomando en consideración la opción parlamentaria. Juan J. Linz no se equivoca cuando piensa que los sistemas parlamentarios pueden facilitar las cosas, que democracias estables parecen estar más relacionadas con ministros y parlamentos que con presidentes y congresos. Sin embargo, esta idea pudiera llevar paradójicamente a legitimar la “cláusula de gobernabilidad” o mecanismos de extraordinaria sobrerrepresentación mayoritaria en un país que aún no ha empezado a pensar en la opción parlamentaria. Si Linz tiene inevitablemente razón, si una democracia presidencial es algo intrínsecamente inestable en un país con las características de México, y si un arreglo parlamentario no va a ser nunca el eje del marco constitucional mexicano, entonces la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad”, u otros mecanismos afines, se justificarán siempre. Sin embargo, este ensayo ha demostrado que éste es un falso dilema. La combinación de un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional dentro de la esfera institucional del régimen presidencial de gobierno es una ecuación democrática posible para el México de hoy. Sólo una élite política creativa e inteligente, preocupada por la gobernabilidad, hará del cambio para bien una salida viable.

CAPÍTULO TERCERO

LA PRESIDENCIA, LAS GUBERNATURAS, LOS ESCAÑOS. LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS MEXICANO (1988-1994)

I. INTRODUCCIÓN¹⁰¹

Difícilmente encontramos un sexenio en la historia posrevolucionaria mexicana en el que el sistema de partidos haya experimentado cambios tan importantes como en el periodo 1988-1994. Sin duda, el cambio de mayor relevancia, insuficiente si se quiere pero alentador en perspectiva histórica, lo encontramos en la *naturaleza* del propio sistema de partidos: el periodo ha sido testigo de una difícil, compleja, ciertamente ambigua y todavía incompleta transición de un sistema de elecciones no competitivas, del partido hegemónico, a uno más competitivo, quizá en el futuro de partido dominante, en el que se respeta el voto en lo general pero privan todavía inequidades en las condiciones de competencia. En una palabra, a la enteramente inacabada transición a la democracia en México vivió en el periodo 1988-1994 un avance de innegable importancia. Aun con claroscuros, todo cambió. Tres reformas institucionales (1989-1990, 1993 y 1994) fueron testigos de inequívocos avances en materia de legislación político-electoral. Cambió el número de oferentes reales en el sistema de partidos, de modo que tres oposiciones parecen, aún con horizontes de incertidumbre, constituirse en las alternativas partidarias para la ciudadanía. El periodo fue testigo de serios replanteamientos de la *identidad* políti-

¹⁰¹ Este ensayo fue publicado originalmente en Alcocer, Jorge (ed.), *Diálogo, reforma y elecciones: México 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995. Se reproduce aquí con permiso del editor.

ca de los actores del sistema. Los tres principales partidos políticos discutieron organización interna y estrategia política. Aunque de distinta magnitud e importancia, los tres partidos sufrieron desgajamientos y escisiones, los partidos pequeños iniciaron en 1994, después de un sexenio que arrancó con la inflación artificial de sus apoyos electorales, una etapa, quizá definitiva, de decadencia política. Las elecciones municipales y estatales evidenciaron el agotamiento de los marcos legales que las regulan, la necesidad del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de contar con una mínima interlocución con el Partido Acción Nacional (PAN), y el rechazo del propio PRI a tolerar al recién nacido Partido de la Revolución Democrática (PRD), oposición de centro-izquierda aún sin probadas capacidades de convencimiento y penetración electorales pero de indudable presencia política. Las elecciones locales mostraron, a su vez, la enorme fuerza política de los intereses más reacios a iniciar una reforma democrática del sistema político: los aparatos priístas locales.

Según mi apreciación, discutir la evolución del sistema de partidos entre 1988 y 1994 equivale prácticamente a analizar la historia política misma del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Pese a que son vilipendiados por la última moda, y se les considera equivocadamente actores prescindibles y aun estorbos para la vida democrática, los partidos políticos mexicanos son los protagonistas de la historia política mexicana reciente. En el breve espacio de este capítulo se analizarán los elementos centrales de la evolución del sistema de partidos en el periodo 1988-1994. Se iniciará con una breve descripción de los antecedentes de la elección de 1988 y del escenario que arrojaron las elecciones presidenciales más conflictivas de la era posrevolucionaria; en continuación, se discutirá los grandes retos que enfrentaron los principales partidos del sistema; después se abordará brevemente el tema de las elecciones locales a lo largo del sexenio e intermedias en 1991; se describirá de paso los aspectos centrales de las tres grandes reformas electorales que de manera más clara influyeron en el sistema de partidos; finalmente, se discutirán los resultados

de las elecciones presidenciales de 1994 y sus consecuencias, y se abordará el tema, espinoso, complejo, difícil, del futuro del sistema de partidos en la edificación, ahora sí, de una auténtica democracia mexicana.

II. EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA CRISIS DE 1988

Las elecciones de 1988, que para el candidato oficialmente ganador sellaron el fin de la era del partido “prácticamente único”, están marcadas por un hecho que influyó determinadamente en la evolución del sistema de partidos: el principal competidor en el frente opositor no se organizó como partido. Fue un individuo, Cuauhtémoc Cárdenas, quien organiza su candidatura como coalición de varios partidos que se repartieron su apoyo electoral. Esto condicionó la evolución del sistema de partidos durante todo el periodo bajo estudio. Para poder competir por la silla presidencial, Cuauhtémoc Cárdenas, toda su vida miembro del PRI hasta su renuncia en 1987, es presentado como candidato a la presidencia por un conjunto de cuatro partidos: tres de ellos viejos aliados del PRI en peligro de extinción; otro, el partido histórico de la izquierda independiente mexicana.

La existencia de pequeños partidos aliados al Partido Revolución Institucional había sido necesaria para dicho partido por varias razones. Sin embargo, sin duda la más importantes tenía que ver con la Comisión Federal Electoral (CFE), que era el órgano encargado de preparar y administrar las elecciones federales, legislativas y presidenciales, en donde cada partido participante tenía voz y voto. Dicho de manera sencilla, la multiplicación de partidos opositores que trajo la Reforma Política de 1977 complicaba el manejo de la CFE, ya que —para ganar las votaciones en la mesa de la comisión— era necesario contar con aliados que, sumados al PRI, superaran los votos del bloque opositor.¹⁰² Ello

¹⁰² Véase el capítulo tercero de Molinar Horcasitas, Juan. *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

hacia imprescindible la existencia de los partidos aliados, condicionada a que los mismos obtuvieran por lo menos el 1.5% de la votación plurinominal en elecciones federales legislativas. El PRI se aseguraba de que los pequeños aliados superaran el umbral a través del traspaso a sus cuentas de votos plurinominales que el partido mayoritario no usaba (recordemos que entonces la Cámara de Diputados se componía de 300 diputados de mayoría o “uninominales” y de 100 de representación proporcional o “plurinominales”, y que el voto plurinominal por el PRI se desperdiciaba al no tener acceso el partido con más de 60 triunfos de mayoría al reparto de curules de representación proporcional). Así, en 1985, por ejemplo, el Partido Popular Socialista (PPS) vio incrementado en un 26% su apoyo electoral al pasar del voto uninominal al plurinominal, gracias a que el PRI le “regaló” a sus aliados votos que él no necesitaba. En el mismo año, el voto plurinominal del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) fue 41% superior a su votación uninominal; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), que en 1988 cambió su nombre a Partido del Frente Cardenistas de Reconstrucción Nacional (PFCRN) vio igualmente inflada su votación en la pista plurinominal en un 34% con respecto a su caudal de votos en la pista uninominal.

¿Por qué decidieron estos partidos traicionar el PRI y presentar junto con el Partido Mexicano Socialista (PMS), a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la presidencia de la República en 1988? La respuesta está en la Reforma Electoral de 1987 promovida por el entonces presidente Miguel de la Madrid. Calculando desde entonces que en 1988 se diera un voto importante de protesta frente a los críticos efectos sociales de su ajuste económico, y que por lo tanto el PRI viera mermados abruptamente sus niveles de apoyo electoral, el presidente De la Madrid aumentó a 200 el número de diputados de representación proporcional e introdujo en la constitución la llamada “cláusula de gobernabilidad”, a través de la cual, y en caso de que ningún partido obtuviese la mayoría absoluta (50% más 1) de los votos en la pista de

competencia de la Cámara de Diputados, se le asignarían al partido mayoritario (si bien minoritario frente al conjunto de la oposición) curules de representación proporcional adicionales para que sumara la mayoría absoluta de los escaños en la cámara. La reforma significaba un paso para atrás en materia de representación política, a la vez que un pronóstico pesimista: aun antes de la escisión de Cárdenas, De la Madrid pronosticaba una elección competida y difícil, al tiempo que le ponía un candado de protección al control mayoritario del presidente sobre el Congreso a través de la sobrerrepresentación de su partido.

Ello hizo necesaria la desaparición de la llamada “doble paleta”: el reparto de curules tanto uninominales como plurinominales se haría con base en el voto uninominal. El problema es que ello impedía garantizar la existencia de pequeños partidos aliados en la CFE, y por lo tanto se ponía en riesgo el control de dicho órgano colegiado de administración electoral. Para evitar problemas, la reforma de 1987 cambió, por otra parte, la composición política de la CFE ahora los partidos tendrían en dicho órgano un número de votos proporcional a su caudal de sufragios en la anterior elección federal. Eso aseguraba al PRI el control de la CFE sin el concurso de sus pequeños aliados que, sin el subsidio plurinominal y ya prescindibles para el PRI en la CFE, prácticamente se condenaban a desaparecer.

Este proceso de “reformismo autoritario” que garantizaba el control de las elecciones, sobre los órganos encargados de administrarlas y sobre los órganos de representación que se derivan de ellas, coincidió con la crisis de la llamada “Corriente Democrática” al interior del PRI. Cárdenas y su grupo político condenaron la política económica del presidente De la Madrid y lo que ellos describieron como la desviación del PRI de los principios auténticamente revolucionarios. Intentaron cambiar los métodos de selección de candidatos al interior de su partido. Después de una lucha infructuosa, la “Corriente Democrática” decidió abandonar el PRI y competir contra él. Para ello, contaron con el apoyo de tres pequeños partidos a punto de morir por inanición

y dispuestos a salvar el registro y el subsidio gubernamental presentando como candidato a un atractivo ex miembro de la élite política priísta. El éxito de la candidatura de Cárdenas durante la campaña presidencial sorprendió a todos e incentivó al partido de la izquierda mexicana, el PMS, a unirse a lo que entonces aparecía como una bola de nieve que arrastraba un enorme caudal de votos en favor de una opción de izquierdas. Se formaba, así, como coalición de cuatro partidos, lo que en su momento se llamó el Frente Democrático Nacional (FDN). Bastaron, pues, dos reformas a la ley electoral en 1987 para que el PRI les dejara saber a sus entidades políticas paraestatales que ya no tenía exceso de recursos (votos), para mantenerlos vivos (subsidiados), y que en la CFE ya no le serían imprescindibles para garantizarle el control de dicho órgano. Los “satélites” cambiaron de órbita con tal de seguir existiendo. Los mecanismos de control mostraban así su agotamiento. La escisión de la “familia revolucionaria”, tabú del grupo en el poder desde los años cincuenta, fue posible por los cambios institucionales de 1987 que intentaban seguir controlándolo todo. El llamado “reformismo autoritario” ya generaba efectos contraproducentes y perversos para la racionalidad política de quien lo instrumentaba.

La escisión permitió que el electorado tuviera opciones eficientes para castigar al PRI tanto a su derecha (PAN) como a su izquierda (FDN). Se posibilitaba así un escenario catastrófico para el PRI: el electorado accedía a opciones en ambos flancos del espectro ideológico para mostrar su inconformidad. La elección estuvo plagada de irregularidades y abusos. El fraude reinó durante todo el proceso. Oficialmente, el PRI ganó la elección presidencial con el 50.79% de los votos válidos, porcentaje en el que nadie creyó. Tal como puede verse en el cuadro 3.1, los apoyos electorales a Cárdenas se atomizaron en cuatro partidos que vieron crecer abrupta y hasta cierto punto artificialmente sus niveles de votación. El sexenio 1988-1994 empezaba, así, caracterizado por la incertidumbre en torno a la evolución del “bloque” neocardenista, no partido por la escasa o nula credibilidad

de la elección presidencial del 6 de julio de 1988. Dicha elección por demás conflictiva proyectaría una sombra sobre la conducta de todos los actores del sistema de partidos a lo largo del sexenio. En 1988, el PRI enfrentaba la crisis de legitimidad más grave de su historia y el país corría el riesgo de iniciar una etapa de inestabilidad y, eventualmente, de violencia política. Llegaba a su fin una etapa de construcción institucional y se iniciaba otra, que —aún llena de obstáculos y de ambigüedades— posibilitó la gobernabilidad del país.

CUADRO 3.1
Elecciones presidenciales, 1988

	<i>Partido político</i>	<i>votos</i>	<i>%</i>
Carlos Salinas de Gortari	PRI	9,687,926	50,79
Cuauhtémoc Cárdenas	FDN	5,911,133	31,00
Frente Democrático Nacional (FDN)	Satélites		
	PARM	1,199,547	-
	PPS	2,016,160	-
	PST-PFCRN	2,011,541	-
	PMS	683,888	-
Manuel Clouthier	PAN	3,208,684	16,82
Rosario Ibarra	PRT	74,857	0,39
Gumersindo Magaña	PDM	190,891	1,00
FUENTE: Comisión Federal Electoral.			

III. NUEVOS EQUILIBRIOS EN EL CONGRESO: CLAVE INSTITUCIONAL DEL CAMBIO

Las elecciones presidenciales y federales legislativas de 1988 arrojaron un cuadro inédito en la historia posrevolucionaria mexi-

cana: por primera vez, el PRI no contaba con el control de dos tercios de la Cámara de Diputados. Recordemos que la Constitución exige que para que una reforma constitucional sea aprobada, debe ser votada favorablemente por dos tercios de ambas cámaras del Congreso y por la mayoría de los congresos de los estados. Con el 52% de los diputados en la cámara baja, el PRI —y el presidente de la República— no podían reformar la Constitución sin el consentimiento de *otra* fuerza política. Este nuevo equilibrio institucional, ignorado sorprendentemente por muchos analistas, debe estar en el centro de toda explicación del cambio político que ha experimentado México en los últimos años. La presidencia de la República y el PRI no podían cambiar la Carta Magna sin el acuerdo de otro u otros partidos, justo en el momento en que más lo necesitaban. Para Carlos Salinas de Gortari, privatizar la banca, reconocer personalidad jurídica en las iglesias y cambiar los derechos de propiedad en el campo eran transformaciones imprescindibles para su proyecto político y económico, cambios que a su vez requerían de reformas a la Constitución.

En el cuadro 3.2 puede observarse cómo el voto por Cárdenas en la pista de competencia presidencial “llovió” sobre el ámbito congresional y atomizó también la representación política. El neocardenismo iniciaba el sexenio sin una fuerza parlamentaria equivalente a su fuerza electoral original. Las distorsiones en el sistema de partidos invadían las instituciones de representación política. Véase asimismo cómo el PAN, una fuerza política cercana, o al menos no opuesta ideológicamente, a los cambios estructurales del proyecto de gobierno de Salinas, podía con el 20% de los escaños en la asamblea, sumarse al PRI en una “coalición ganadora mínima” para aprobar reformas constitucionales. Como veremos más adelante, dicho partido, o al menos una fracción dominante del mismo, veía con desconfianza el carácter auténticamente democrático del neocardenismo. La experiencia del panismo como oposición en el gobierno de Cárdenas en Michoacán no había arrojado saldos positivos. Los viejos partidos

aliados del PRI que constituyeron el FDN, eternos defensores del “fraude patriótico” contra el partido-instrumento del clero, del imperialismo norteamericano, de la clase empresarial, “triple teoría conspiratoria” que dichos partidos se encargaron de difundir *ad nauseam* durante años.¹⁰³ Por otro lado, muy pocos de los integrantes de la nueva fuerza de izquierda —venidos fundamentalmente tanto de la evolución PCM-PSUM-PMS como de la “Corriente Democrática” del PRI— habían hecho una reflexión profunda sobre los valores y virtudes que ahora encontraban en la democracia, sistema político otrora despreciado por “burgués”, ni habían explicado la metamorfosis por la que se autoerigían como sus auténticos defensores.

CUADRO 3.2

Elecciones Federales Legislativas (1988). Votos y escaños en la Cámara de Diputados

Partido	votos	% de la votación válida	% de la votación efectiva	500 escaños		% de escaños
				Mayoría	RP	
PRI	9,145,255	50,36	51,27	234	26	52,0
PAN	3,259,992	17,95	18,27	38	63	20,2
PARM*	1,109,087	6,10	6,21	0	29	5,8
PPS*	1,669,200	9,19	9,36	0	30	6,0
PFCRN*	1,845,583	10,17	10,35	0	35	7,0
PMS*	808,082	4,45	4,54	0	17	3,4
CD**	-	-	-	28	-	5,6

¹⁰³ Krauze, Enrique, “Chihuahua, ida y vuelta”, en *Vuelta*, junio de 1986.

<i>Partido</i>	<i>votos</i>	<i>% de la votación válida</i>	<i>% de la votación efectiva</i>	<i>500 escaños</i>		<i>% de escaños</i>
				<i>Mayoría</i>	<i>RP</i>	
PDM***	226,458	1,25	-	-	-	-
Totales	18,157,131	100	100	300	200	100
* Partidos del FDN.						
** En gran parte de los 300 distritos uninominales, los partidos del FDN presentaron sus propios candidatos. Candidatos de la “Corrientes Democrática” presentados por los partidos del FDN en candidaturas comunes obtuvieron 28 victorias.						
*** Estos partidos no superaron el umbral del sistema (1.5%), de modo que no tuvieron acceso a escaños de Representación Proporcional (RP).						
FUENTE: Comisión Federal Electoral						

El PAN da a conocer su posición, el 1o. de diciembre de 1988, en el acto de toma de posesión del nuevo titular del Ejecutivo: Carlos Salinas de Gortari era un presidente ilegítimo de origen, pero podría legitimarse en la práctica si iniciaba un auténtico proceso de democratización. La posición era difícil de defender desde una perspectiva filosófico-política, pero ofrecía una salida a la crítica situación poselectoral. La posición asumida por la dirigencia panista ahondó conflictos internos que poco después se harían crecientemente manifiestos. No sin críticas internas a la línea política seguida, el neocardenismo asumió desde entonces una posición intransigente. Iniciaba el sexenio con la división de dos grandes fuerzas opositoras, división que se relajaría en ciertos momentos pero que tendería a acentuarse a lo largo de todo el periodo. La apuesta de Cárdenas sería el colapso del sistema y la línea política a seguir la de la descalificación, la insistencia en la ilegitimidad de origen del nuevo presidente, la confrontación permanente, la esquizofrenia de la búsqueda de acuerdo y la negativa a hacer política. La apuesta del PAN sería el inicio, gradual si se quiere, con zonas de ambigüedad —como después veremos— pero real y efectivo, del proceso de democratización.

IV. LA LÍNEA POLÍTICA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: DECISIONES Y ESCISIONES

El escenario que enfrentó el PAN en 1988 era un verdadero acertijo. La movilización intensa coorquestada con el neocardenismo para provocar el colapso del sistema político era una opción poco atractiva para Acción Nacional. La ciudadanía no percibía aún el autoritarismo como algo insoportable y odioso que hubiera que derrotar a toda costa; la debilidad del régimen no era suficientemente obvia como para que la movilización pudiera ser intensa, breve en el tiempo y eficaz en el cumplimiento de sus objetivos; por lo tanto, los riesgos de represión producto del endurecimiento del régimen frente a la ausencia de interlocutores moderados, estaban ahí, más presentes que nunca, planteando un escenario fácilmente descartable para el PAN por razones ideológicas y estratégicas. Sumarse, por otro lado, al esfuerzo neocardenista vía coaliciones para toda elección a cargos de elección popular era una opción atractiva pero riesgosa. Su éxito suponía que el electorado de oposición privilegiaba estrategia por encima de ideología. El experimento en Durango en 1992, por ejemplo, demostró que la hipótesis era errónea: el panista Rodolfo Elizondo fue apoyado por el PRD, pero gran parte del voto de izquierda se concentró en el Partido del Trabajo, no en la coalición opositora encabezada por Elizondo. El electorado demostraba que la ideología importa, y que una gran coalición opositora de izquierdas y derechas para derrotar al centro no tendría necesariamente el éxito esperado, sumando en teoría todos los votos que ambas opciones captaban compitiendo por separado. Todavía a principios de 1993, el PAN y PRD discutían la posibilidad de una candidatura única a la presidencia de la República, pero la condición que ponía el PRD —que el candidato fuera Cuauhtémoc Cárdenas— resultaba inaceptable para Acción Nacional, por el temor, nada infundado, de que buena parte del electorado panista prefiriera votar por el PRI antes que por una opción claramente identificada con la

izquierda. Dicho escenario no hubiera hecho sino evaporar la opción panista.

La decisión de Acción Nacional fue asumir una posición de interlocución con el gobierno. La primera reunión de la dirigencia panista con el nuevo presidente tuvo lugar un día después de su toma de posesión. Así de urgente percibía el presidente Salinas la necesidad de iniciar un diálogo fluido con por lo menos *una* de las dos grandes fuerzas de oposición. El PRI y la presidencia de la República tendrían, sin embargo, que pagar algunos costos a cambio de la cooperación panista. El PAN, finalmente un partido con apoyos políticos concentrados territorialmente, exigió el reconocimiento de sus victorias en el nivel local y una nueva reforma a la Ley Electoral Federal a cambio de su cooperación en el Legislativo. La ruta de transición federalista acabaría siendo bautizada como “gradualista”. Este intercambio parecería a ojos de perredistas intransigentes y priístas duros —los que querían que cambiara todo y los que querían que no cambiara nada— como indeseable, ilegítimo, *concertacionador*, para usar una de las expresiones más desafortunadas de la picardía política mexicana contemporánea.

En julio de 1989, el histórico reconocimiento del triunfo del panista Ernesto Ruffo en las elecciones para gobernador en el estado de Baja California fue entendido por la dirigencia del PAN como un mensaje de cooperación por parte del presidente y del PRI. La reforma electoral —aprobada por Acción Nacional tanto en su etapa constitucional en octubre de 1989 como en la elaboración del nuevo código en julio de 1990— desató al interior de dicho partido un importante debate entre quienes apoyaban los cambios y quienes no los consideraban suficientes.¹⁰⁴ Poco tiempo después de la reforma a la Constitución, el presidente del PAN, Luis H. Álvarez, concluía su primer mandato de tres años, de modo que los críticos de su línea política arreciaron teniendo

¹⁰⁴ De los 101 diputados panistas, 20 se negaron a votar en favor de las reformas a la ley electoral secundaria COFIPE.

en mente la Convención Nacional de enero de 1990. Álvarez es reelecto, de modo que la derrota de sus críticos lleva a la organización, en marzo del mismo año, del llamado Foro Democrático y Doctrinario, que exige: la actualización de los principios de doctrina, el alejamiento de Acción Nacional de grupos de extrema derecha y empresariales, reformas a los estatutos del partido y, lo más importante, la “recuperación de la línea opositora tradicional del PAN”.

Analizar con detalle las razones que llevan a un grupo de panistas a organizarse en el Foro y finalmente a escindirse del PAN en octubre de 1991 y organizarse como Partido Foro Democrático en noviembre de 1992 excedería los límites de este ensayo.¹⁰⁵ Baste ahora con estas reflexiones generales. El conflicto entre los llamados “alvaristas” y los “foristas” tiene poco que ver con un conflicto, hasta cierto punto inventado por los foristas y alimentado por la prensa, entre “panistas tradicionales” y “neo-panistas”. Luis H. Álvarez fue candidato a la presidencia de la República en 1958, de manera que no es precisamente un panista nuevo. Lo mismo puede decirse de Carlos Castillo Peraza, su principal asesor político y continuador de su línea política, miembro de Acción Nacional desde principios de los sesenta. Tampoco puede decirse que el panismo “alvarista” violentara la tradición política opositora del partido, ya que en el PAN conviven distintas tradiciones políticas. La dirigencia de Adolfo Christlieb Ibarrola (1962-1968), por ejemplo, buscó el diálogo y la concertación con el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), sobre todo en su primer trienio. La dirigencia de José Ángel Conchello (1972-1975) fue una especie de cruzada ideológica contra el gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). De modo pues que decir que Luis H. Álvarez desfigura la tradición opositora del panismo no

¹⁰⁵ El lector interesado en el tema puede consultar los capítulos sexto y séptimo de Arriola, Carlos, *Ensayos sobre el PAN*, México, Porrúa, 1994; y el ensayo de Reynoso, Víctor M., “El Partido Acción Nacional: ¿La oposición hará gobierno?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 1993.

es un juicio histórico muy atinado, por decir lo menos. La línea política de Christlieb, valga esto entre paréntesis, fue impugnada y criticada sistemáticamente por José González Torres, miembro a la postre del Foro que llegó a decir que si alguna vez el PAN llegaba al gobierno, él se integraría a la oposición. De modo que en algunos foristas se observa una vocación opositora, cuasi-religiosa, variable psicológica y/o actitud moral ante la política que no permite recrear las tareas opositoras frente a circunstancias nuevas.

También se han hecho juicios muy ligeros sobre el carácter ideológico del conflicto al interior del PAN. José Ángel Conchello y Pablo Emilio Madero criticaban a Luis H. Álvarez el que éste toleraba la infiltración de grupos empresariales y asociaciones cívicas de extrema derecha como la Coparmex, el Grupo proVida, el DHIAC, la ANCIFEM y el MURO, cuando fueron ellos, durante sus presidencias del CEN del PAN, quienes inauguraron esas relaciones institucionales. La lucha entre “foristas” y “alvaristas” era una lucha entre grupos políticos al interior del PAN por el dominio de sus órganos de decisión en donde se veían cruzadas diversas líneas de conflicto. Era, sin embargo, la expresión en primer lugar de un conflicto político interno, más que de definiciones ideológicas o incluso estratégicas.

Finalmente, errores políticos muy concretos, como por ejemplo la negativa de Álvarez a incorporar a Bernardo Bátiz y a José González Torres al Comité Ejecutivo Nacional en febrero de 1990. No hizo sino alienar aún más al grupo político que a la postre constituiría el Foro, provocando la renuncia de Gabriel Jiménez Remus (quien finalmente no se escindió del partido) y de otros al propio comité.

Víctor Manuel Reynoso, un joven estudioso del Partido Acción Nacional, evalúa así las consecuencias de la escisión del Foro:

Si atendemos al resultado del Consejo Nacional panista de marzo de 1993 parecería que el partido no sufrió [por la escisión

del Foro] daños de consideración. En dicho consejo se eligió un nuevo presidente nacional del partido [Carlos Castillo Peraza] y aunque los tres precandidatos, Carlos Castillo, Rodolfo Elizondo y Alfredo Ling Altamirano, representan estilos y personalidades (y regiones) distintas, los tres reivindicaron la línea política de Luis H. Álvarez.¹⁰⁶

Quizá exagere Reynoso. Tal vez la línea política de Elizondo y sobre todo de Ling no eran precisamente de “reivindicación” de la de Álvarez. Ambos asumían posiciones de oposición más antisistémica que la del presidente del partido. Lo cierto es que se mantuvo el conflicto interno dentro de ciertos límites, lo cual permitió evitar nuevas escisiones. Por otro lado, la salida del Foro apenas se reflejó en los aparatos locales del PAN, de modo que la escisión se mantuvo en general a nivel de la cúpula panista. Por último, es claro que la escisión no afectó al PAN en términos electorales, si nos atenemos al resultado de las elecciones presidenciales de 1994. El Partido del Foro Democrático no pudo conseguir su registro para participar en las elecciones presidenciales de 1994 y en la crítica coyuntura se dividió: algunos de sus principales líderes fueron presentados como candidatos a puestos de elección popular por el PRD en distintas elecciones (Jesús González Schmal a la gubernatura en Coahuila en 1993, Bernardo Bátiz a la senaduría del D.F. en 1994). Ninguno tuvo éxito. Otros, en el extremo opuesto del espectro político, apoyaron la candidatura de Madero a la presidencia de la República, sostenida por el Partido Demócrata Mexicano-Unión Nacional Opositora. El estrepitoso fracaso de Madero —no obtuvo más de medio punto porcentual en las elecciones presidenciales de 1994— no logró dividir el voto panista. Así, todo pareciera indicar que el electorado identificara al PAN más como institución que como instrumento de caudillos políticos. Más adelante discutiremos los avances electorales de Acción Nacional durante el periodo bajo estudio.

¹⁰⁶ Reynoso, Víctor M., *op. cit.*, p. 148.

V. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA: ACOSO GUBERNAMENTAL E “INTRANSIGENCIA DEMOCRÁTICA”

Por razones diversas —el reencuentro de varios partidos del Frente con el PRI y el presidente Salinas, el jugoso financiamiento público incrementado por el aumento de la votación de los partidos del Frente en 1988, etcétera— el FDN se disuelve el 18 de abril de 1989. Había que crear otro partido, uno que fuera capaz de darle continuidad y sobre todo institucionalidad el enorme apoyo político que Cárdenas recibiera el 6 de julio de 1988. Ya desde antes de la disolución formal del FDN, el 4 de febrero de 1989, se celebra la primera reunión preparatoria del Congreso Constituyente del PRD, cuya Asamblea Constitutiva tiene lugar el 4 de mayo, para que, un día después, se celebre ya propiamente la primera Asamblea Nacional del partido. Ya fundado —y después de un debate interno sobre los costos a pagar por registrar al partido como organización totalmente nueva y sobre la pertinencia ideológica de retomar el registro de la organización heredada del Partido Comunista Mexicano— el partido queda registrado propiamente ante las autoridades el 12 de mayo del mismo año, cuando el PMS le cede su registro como partido nacional a la nueva organización política. “vamos a sacar la licencia de manejo en la oficina de tránsito correspondiente”, dijo Cárdenas el 4 de mayo de 1989.¹⁰⁷ La apuesta parecía ser 1994, las elecciones locales, más anécdota que otra cosa. El ingeniero Cárdenas conduciría el vehículo. Destino final: Los Pinos. El partido era, en palabras de Cárdenas el día de su fundación, “una alternativa real de poder y garantía de alternancia”. Aquel mismo día, prometía a sus correligionarios “despersonalizar el movimiento” encabezado por él.¹⁰⁸ Para desgracia de la evolución política de México, el PRD no pudo convertirse en una alternativa real de poder, en garante de la alternancia, ni

¹⁰⁷ *La Jornada*, 5 de mayo de 1989, p. 9.

¹⁰⁸ *La Jornada*, 4 de mayo de 1989, p. 1.

en institución en donde dominaran las reglas y no las personas o, peor aún, una persona: el conductor del vehículo.

En noviembre de 1990, Rodrigo Morales planteaba de manera muy elocuente el dilema que enfrentaba el joven partido: “el PRD debe afrontar dos hechos: por un lado, una reubicación de las expectativas electorales, hacerse cargo de que los resultados de 1988 no son repetibles mecánicamente; por otro lado, la constatación de la alergia que sigue provocando en las alturas del poder cualquier humor perredista”.¹⁰⁹ Ciertamente, es difícil evaluar qué pesó más en el fracaso del PRD en el periodo 1988-1994, si el acoso sistemático al que fue sometido por parte de la autoridad federal y los gobierno locales, o los errores políticos del propio partido. Es igualmente complejo intentar evaluar la forma en que ambos fenómenos se alimentaron el uno al otro, es decir, la manera en que la alergia gubernamental frente a todo humor perredista no hizo sino alimentar a los sectores más intransigentes del PRD y viceversa. Nadie quiso romper el círculo vicioso de la descalificación y la sistemática negación al diálogo. ¿Faltó *crafting*, artesanía política, habilidad, visión, o la cerrazón del régimen era en cualquier caso inevitable? Es nuevamente difícil contestar a esta pregunta. Lo cierto es que la creencia, por demás equivocada, de que un alud de apoyo ciudadano haría inevitable la victoria y el fin febrilmente deseado del “partido del Estado”, no hizo sino bloquear todo intento de diálogo, todo acercamiento, toda voluntad de construir —con obstáculos, con “estira y aflojes”, de manera imperfecta si se quiere pero con ánimo de hacer política— una relación con el interlocutor obligado que estaba muy lejos de colapsarse y, peor aún, se fortalecía con el tiempo. Con el régimen no podía haber relación alguna, pública y aceptada, porque se legitimaba al “usurpador”, se manchaba la dignidad de la República (y del líder “moral” de la revolución democrática). Es realmente patético constatar que entre julio de 1988 y mayo de 1994, 250 miembros del PRD

¹⁰⁹ *La Jornada*, 19 de noviembre de 1990, p. 6.

fueron asesinados y 9 de sus militantes desaparecidos.¹¹⁰ Nadie puede minimizar este dato. Nadie puede ignorar la enorme responsabilidad de caciques locales, gobiernos estatales y aun del gobierno federal —que en el mejor de los casos omitió detener la ola de violencia en contra del PRD— por la muerte de decenas y decenas de personas. Pero más agobiante aún para la conciencia de quienes creen en la política es pensar que el rechazo a, o la incapacidad para, construir el diálogo y la convivencia pudieran explicar también tanta violencia y tanta muerte. Construir un partido político es una tarea que lleva años. Aquí el ingeniero no quiso ser arquitecto. La tarea de edificar una institución era particularmente apremiante, dada la heterogeneidad del partido, la gran variedad de grupos que lo componían y las grandes expectativas que generaba. La democracia necesita partidos, por lo tanto la construcción de la democracia requiere de algo que los anglosajones llaman *building machine*, algo imprescindible en un país de tan basta territorialidad como es México. En vez de hacer la obra negra del partido, se construyó sin base institucional y en el caos organizacional; un “movimiento” para sumar fuerzas y derrotar, cosa inevitable, destino patrio; al “régimen del partido de Estado”. Ello no fue posible en 1994, de manera que el PRD debe empezar, prácticamente de cero, a hacer política, a dialogar con sus contrapartes, a hacer y a ser institución y partido.

El PRD se pensó a sí mismo como un bloque para la aniquilación del adversario, asumió una posición de antigobiernismo contestatario, un braverismo que no condujo al partido a ninguna parte. El negativismo permanente y la satanización del diálogo llevaron a un inevitable desgaste. El núcleo de dirigentes más cercano a Cárdenas extrapoló equivocadamente su desbordado optimismo y su estado de ánimo al resto de la población. Todo intento de acercamiento fue sistemáticamente bloqueado: el acuerdo, digno por los demás, al que llegaron Gilberto Rincón

¹¹⁰ Secretaría de Derechos Humanos del Partido de la Revolución Democrática, *En defensa de los derechos humanos. Un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos y Grupo Parlamentario del PRD, 1994.

Gallardo y Luis Donald Colosio en el escenario poselectoral de las elecciones municipales michoacanas de 1989 fue violado por las huestes lideradas por Cárdenas, que continuaron la movilización una vez que la tregua había sido pactada; el 11 de febrero de 1991 Muñoz Ledo se entrevista en Los Pinos con el presidente Salinas tratando de provocar una distensión y de crear una relación política estable, pero su conducta es duramente recriminada al interior del partido; el acercamiento de Cristóbal Arias, candidato a la gubernatura de Michoacán, a la presidencia de la República para negociar las condiciones de la contienda de 1992 fue público y agresivamente bloqueado por Cárdenas, el 18 de marzo de 1994 éste descalifica públicamente los Acuerdos de Barcelona a los que había llegado la posición negociadora de Muñoz Ledo, presidente del partido. Otra vez Cárdenas creía que el entusiasmo de las huestes más radicales del PRD era entusiasmo nacional. Con el pretexto, o la idea equivocada, de que en 1988 estuvieron mal hechas con buena o mala fe, Cárdenas no quiso creer, como si se tratara de un acto de fe, lo que arrojaba encuesta tras encuesta, sobre todo después del fatídico debate televisado del 12 de mayo de 1994. Cuauhtémoc en el país de *sus* maravillas.

Cuauhtémoc Cárdenas denunció sistemáticamente la existencia de fraude electoral antes de las decenas de elecciones en las que el PRD participó en el periodo bajo estudio, con lo cual no hizo sino incentivar al PRI a cometer fraude. Si de todas formas se denunciaba y por lo tanto de una u otra manera se pagaba el costo de que el PRD gritara fraude, parecía entonces absurdo desde la lógica priísta no cometerlo.¹¹¹ Alguna vez, Cárdenas llegó a sugerir un cambio de estrategia: “si se impone de nuevo el fraude, debemos decidir si sólo selectivamente participamos en los procesos electorales o si de plano nos retiramos de ellos y buscamos, con nuestra acción política institucional, otros caminos”.¹¹² Nunca se retiró el PRD de la competencia electoral. Competir,

¹¹¹ Molinar, Juan *et al.*, “El año que votamos en más peligro”, en *Nexos*, agosto de 1994.

¹¹² *La Jornada*, 6 de mayo de 1989, p. 12.

por lo tanto, necesitaba de la negociación con el gobierno de las condiciones concretas de participación bajo las cuales daría cada elección. Dicha postura era defendida por importantes voces al interior del partido. Pero no. Decía aquel mismo día Cuauhtémoc Cárdenas: “Hay quienes hablan de diálogo y concertación, pretendiendo que con ello se olvide el pasado. Lo ya sucedido no puede modificarse. Ahí quedó”.¹¹³ Cárdenas insistía en que “esa realidad debe aceptarse”, en que no debía pretenderse “capitular”. Es claro que en la sombra de 1988 se proyectaba todo el tiempo sobre el espacio estratégico de Cárdenas. En el origen, “la ilegitimidad de Salinas”. En el destino, “la restauración de la República”, “la refundación del Estado”. La apuesta: el desplome del régimen, el colapso del sistema, llegar immaculado a 1994. El PRD sacrificaba así potenciales triunfos locales con un anti-gobernismo que parecía estéril. Pero eso no parecía cierto para Cárdenas: lo único que podía ser fértil era la presidencia de la República. El todo o nada, porque cualquier posición intermedia era acomodaticia y legitimadora de lo ilegítimo. La democratización como cruzada: nosotros somos los buenos, los demás partidos son ilegítimos, entreguistas, concertacionistas. Esta lectura, dicho esto entre paréntesis, permeó a parte importante de la prensa, a sectores de la opinión pública y de la intelectualidad mexicana. Una lectura maniquea y mesiánica de la política. La factura la pagamos todos.

Aislados en el interior del partido, los líderes más moderados del PRD deciden renunciar al mismo. Es en verdad interesante volver a analizar, con la perspectiva que ofrece el tiempo, los argumentos con los que Jorge Alcocer (el 26 de diciembre de 1990) y Pablo Pascual Moncayo, Adolfo Sánchez Rebolledo y José Woldenberg (el 12 de abril de 1991) abandonaron el Partido de la Revolución Democrática.¹¹⁴ Alcocer piensa que la evolu-

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ *Proceso*, núm. 748, 31 de diciembre de 1990 y *La Jornada*, el 13 de abril de 1991.

ción del PRD corre a contrapelo de la evolución de la izquierda mexicana, que quería concebirse a sí misma en “la pluralidad, el respeto y la tolerancia”. Critica “la ausencia de procedimientos y espacios institucionales para confrontar la ideas” y el que “las decisiones se tomen fuera de la sede partidista”, Alcocer critica la línea política del partido “que deber ser revisada y modificada cuanto antes”, “que hoy tiene ya rendimientos negativos” y que lleva “al alejamiento de la base social mayoritaria que debería ser el mayor capital del partido”. Juzga con severidad la descalificación automática como método, la incapacidad del PRD para “hacer de la crítica arma transformadora” y “construir alternativas políticas viables”. No sin una considerable dosis de informado pesimismo, Alcocer, un militante de la izquierda obsesionado por la idea de una institución partidaria con visión de largo plazo, ve en el PRD la encarnación de una “apuesta al pasado, a una forma ya superada de hacer política; es convertir al PRD en partido efímero”. Poco tiempo después, Alcocer se planteaba el gran problema de la construcción institucional: ¿Cómo construir al PRD si “el liderazgo de Cuauhtémoc trasciende al partido?” ¿Cómo construir un partido “verdaderamente organizado que vaya contrapesando de manera creativa ese liderazgo”? ¿Cómo lograr que “el liderazgo de Cárdenas no retarde la construcción del PRD”? y la pregunta profética: “después de 1994, ¿qué va a pasar con el PRD?”¹¹⁵

Por su lado, Pablo Pascual Moncayo, Adolfo Sánchez reboledo y José Woldenberg renuncian por la imposibilidad de “un debate sistemático y productivo” sobre la estrategia del PRD y su precaria institucionalidad. Piensan que el capital de la izquierda mexicana está siendo dilapidado por actitudes sectarias. Critican la incapacidad de la dirigencia del PRD para pensar en una “transición democrática institucional, pacífica y, para ello, pactada”. Manifiestan su preocupación por la creencia de que en 1994 se volverá a repetir el alud de votos en apoyo a Cárdenas. Criti-

¹¹⁵ *Proceso*, núm. 749, 7 de enero de 1991.

can el que “las tareas de edificación de un partido no se encuentren en los primeros lugares de la agenda del PRD, apostando todo (o casi todo) a un movimiento mesiánico”, al reduccionismo maniqueo de confrontación entre buenos y malos. Critican a la “vieja noción de que mientras peor, mejor”, y la apuesta “de desplome del sistema, de acorralamiento de las fuerzas oficiales” por no parecer ni factible ni deseable.

Los argumentos, en el fondo, son los mismos: precaria vida institucional, descuido de la construcción del aparato partidista, excesivo énfasis en la elección presidencial de 1994, reacciones antigubernamentales automáticas. Ni el primero ni el segundo congresos del PRD (octubre de 1990 y julio de 1993) pudieron evitar lo que para muchos parecería inevitable: con la ayuda gubernamental, sin duda alguna, el PRD acabó creando frente a la ciudadanía la noción de que el cambio abanderado por Cárdenas era sinónimo de incertidumbre y, eventualmente, de violencia. Si la apuesta es tan grande, la frustración puede ser mayúscula; y enormes por lo tanto, los incentivos a patear el tablero de las instituciones. El levantamiento armado en Chiapas no vino sino a agravar la manera en que el PRD se construía a sí mismo en el imaginario social: el conflicto sentó a los partidos en la mesa de la negociación y muchas de las demandas perredistas fueron atendidas, cambios que contribuyeron en definitiva a la limpieza de la elección que el PRD, paradójicamente, quería rechazar si no ganaba. Al mismo tiempo, la insurrección alejó a muchos electores de una opción de izquierdas. El coqueteo de Cárdenas con el subcomandante Marcos (quien lo criticó agria y públicamente en la selva chiapaneca pero lo exaltó después del 21 de agosto) entusiasmó a la huestes más radicales (las que interrumpían a Cárdenas en el cierre de su campaña con el grito “Marcos, Marcos, Marcos”) pero alejó a una masa de potenciales electores que vieron con desconfianza la simpatía perredista, más implícita que manifiesta, por la acción política extra-institucional. Tengo la impresión de que el llamado preelectoral a la movilización el 22 de agosto en el Zócalo de la capital de la República incentivó

a muchos a emitir un voto por la continuidad del *status quo*. Si en verdad hubo un voto del miedo en 1994, Cárdenas no hizo sino animarlo en un país en donde la inseguridad campea. Volveremos al PRD más adelante, cuando hagamos un balance de su participación en los comicios estatales durante el sexenio, en las elecciones legislativas intermedias de 1991 y en las presidenciales de 1994.

VI. EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL: LA XIV ASAMBLEA

Si algo demostró las elecciones federales de 1988 fue que la estructura del PRI, un partido colocado entonces contra la pared, no estaba diseñada para la competencia electoral. La elección significó inequívocamente un trauma para el partido. Los antiguos mecanismos corporativos de cooptación y de control, junto con la arcaica repartición de cuotas para los sectores del partido, evidenciaron su agotamiento. La crecientemente compleja sociedad mexicana rechazaba a un partido hegemónico incapaz de atraer nuevos apoyos. Segmentos cada vez más numerosos de la ciudadanía se negaron a ser movilizados para ratificar candidatos impuestos en elecciones plebiscitarias. Reformar al PRI era asunto de sobrevivencia.

La XIV Asamblea del PRI, celebrada del 1 al 3 de septiembre de 1990, será recordada por la historia como el intento de adecuar a dicho partido a un ambiente electoral crecientemente competitivo y a una sociedad crecientemente compleja. Muchos fueron los objetivos que se planteó la citada asamblea. Sin embargo, de entre ellos destaca sin duda el intento de territorialización del partido, es decir, de acentuar en su organización y estructura interna su componente horizontal y debilitar el vertical. El énfasis organizacional de corte corporativo y vertical del PRI encajó perfectamente con un partido centralizado y disciplinado que distribuye periódicamente posiciones políticas vía

cuotas sectoriales para elecciones no competitivas. En el pasado, y sin verdadera competencia electoral, nada incentivó al PRI a descentralizarse como aparato electoral. Sin embargo, si se trata de enfrentar exitosamente una creciente competencia electoral, y ésta se da en ámbitos territoriales cerrados que funcionan como compartimentos estancos (sistema federal), entonces resulta mucho más eficiente contar con un partido organizado horizontalmente (en municipios y estados de la República), que con uno basado en organizaciones verticales (corporaciones). La XIV Asamblea quiso cambiar, con éxito discutible pero dando un importante primer paso, su organización interna para dar más peso a lo que los priístas llaman “la estructura territorial” y debilitar su componente corporativo y vertical, eficiente para el control político y el reparto de posiciones pero nefasto para enfrentar exitosamente una verdadera competencia electoral. Enfatizar la organización territorial del PRI era la estrategia obligada para enfrentar una estructura de competencia creciente y atomizada en 31 estados federados y 2,392 municipios.

El cambio se materializó en la desaparición de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (uno de los sectores del PRI junto con el obrero y el campesino) y la creación de la UNE, cuya lideresa, la senadora Silvia Hernández, impulsó desde la XIV Asamblea. La Creación de la UNE implicó la fundación de cinco grandes subvertientes: el movimiento gremial, el sindical, el de profesionales y técnicos, el urbano y el ciudadano. La idea de largo plazo parecía desaparecer los sectores corporativos y convertir al PRI en un partido territorial de libre afiliación, con organizaciones apoyado en su plataforma pero sin su adhesión orgánica a la estructura. El proyecto no podía sin embargo romper con el viejo diseño institucional. Luis Donaldo Colosio estuvo tres años y medio al frente del proyecto de reforma del PRI. Genaro Borrego lo sustituyó pero mantuvo al grupo dirigente de la UNE para darle continuidad al esfuerzo. Sin embargo, la ambigüedad del cambio y sus contradicciones afloraban sin cesar. Dijo Borrego en su toma de protesta: “Hemos decidido ser un partido

de ciudadanos y también de organizaciones y sectores. Nuestra reforma no supone autodesmantelamientos orgánicos...”.

El cambio enfrentó desde el principio dos obstáculos. Por un lado, los intereses sectoriales y sus liderazgos se veían afectados. Dada su baja capacidad de presión, el sector campesino nunca contó con una gran influencia al interior del PRI. La enorme heterogeneidad del sector popular y su permeabilidad también facilitaron su reestructuración. El sector laboral por su parte entendió sin dificultades que casi cualquier cambio al interior del PRI correría en su contra. Los intentos de bloqueo no se hicieron esperar. Por otro lado, descentralizar al PRI suponía un riesgo nada despreciable: el fortalecimiento de los cacicazgos locales. Para conjurar este mal, se intentaba al mismo tiempo debilitar la autoridad de unos pocos en el nivel local a través de mecanismo de votación directa, secreta e individual para que mandos medios y precandidatos a puesto de elección popular pudieran competir libremente con reglas claras y aceptadas por todos. Así, la descentralización no podía convivir sino con alguna forma de democratización del propio aparato.

Sin menospreciar el avance logrado, la reforma del PRI encontró más temprano que tarde sus fronteras y puntos débiles. En primer lugar, se percibió que la democratización del país en su conjunto a través de las elecciones limpias y transparentes podría minar la unidad del PRI antes de que los nuevos mecanismos internos cobraran plena institucionalidad. El riesgo estaba ahí y era inevitable. Pero no se quiso enfrentar plenamente. El temor de que el *outcome* de los procedimientos internos no fuera aceptado por todas las partes y se produjera escisiones en los aparatos priístas locales llevó al PRI a abandonar el esfuerzo en aras de la “unidad”, candidatos “de unidad” quisieron, como solución hartó imperfecta, solucionar el problema, o al menos evitarlo. Este, sin embargo, sigue presente: la garantía de elecciones limpias en todos los niveles, algo que nunca se ofreció plenamente pero que es hoy por hoy necesidad urgente cuya satisfacción no puede postergarse más, lleva a que grupos políticos, con

arraigos locales sólidos a los que se les han negado candidaturas que han sido definidas en lugares distantes, percibían que la salida del PRI es viable porque se pueden ganar cargos sin que la pertenencia a dicho partido sea imprescindible. Pero eso no fue posible: la amenaza de un PRD alimentado por escisiones de los aparatos locales, y la voluntad terca de frenar a dicho partido de oposición a toda costa, llevó a cerrar otra vez los procedimientos internos. Además, se acercaba al mecanismo sucesorio a nivel presidencial, de manera que era mejor llegar a dicho puerto con el aparato lo más cohesionado posible.

El futuro de la territorialización del PRI dependerá de la voluntad indeclinable de jugar limpio en todas las elecciones locales y contra cualquier contendiente. Quien con arraigo local no pueda verse beneficiado con una candidatura, se irá a competir contra el PRI bajo otras siglas. Esto en el mediano plazo será inevitable, es decir, un proceso de acomodo de grupos priístas frente a la eventualidad de elecciones transparentes. También dependerá de la forma en que se acomodan dichos grupos en cada estado y municipio y de la estructura del sistema de partidos local. Cada experiencia no puede sino ser distinta: dúrate el liderazgo de Colosio, el experimento neoleonés fue medianamente exitoso, pero el colimense fue duramente impugnado. Ya bajo el influjo de otros “tiempos políticos”, en noviembre de 1994, el PRI jalisciense, abrumado por su derrota en las elecciones de agosto del mismo año, pudo generar un consenso sin rupturas a favor de Eugenio Ruiz Orozco en una convención por la dirigencia nacional de antemano. Ahí la opción de salida hacia el PRD no era viable porque el sistema de partidos jalisciense es bipartito, PRI-PAN, y éste último tiene, desde hace varias décadas en el estado, su estructura propia y su institucionalidad. Bajo ese escenario, competir unidos beneficia a todos los priístas. Sin embargo, la selección de candidatos en municipios ha sido mucho más problemática. Por otro lado, la experiencia de San Luis Potosí en diciembre de 1994 es hartamente diferente: tres gobernadores en cinco años y 10 presidentes del PRI en el mismo periodo han desorde-

nado al partido. La garantía de elecciones medianamente limpias (recordemos que la ley electoral potosina es vanguardia a nivel de los estados) hizo que en varios municipios compitieran expriístas apoyados por la oposición (siete en el PAN, cinco en el PRD, tres en el PT). Por otro lado, nuevos métodos de selección de candidatos del PRI a nivel municipal generaron un divorcio entre el presidente municipal en funciones (seleccionado por los viejos métodos) y el candidato (seleccionado por los nuevos procedimientos). Así, en 12 municipios, el alcalde en funciones apoyó a candidatos de oposición.

Esto es inevitable y tendremos que aprender a verlo con naturalidad por un tiempo determinado, en el que un juego realmente democrático reacomodará grupos en competencia en los niveles locales. El PRI debe asumir de una vez por todas que no puede ser un monolito en elecciones no competitivas y un partido cohesionado en elecciones transparentes.

Me he concentrado en analizar aunque sea rápidamente el asunto de la territorialización del PRI porque desde mi perspectiva esto es lo que recogerá la historia de dicho partido en el sexenio 1988-1994. Amén de otros asuntos importantes, como la urgente ruptura de su dependencia financiera de los recursos públicos o los conflictos entre grupos del PRI que presuntamente han llevado al asesinato de miembros connotados del mismo, es claro que conquistada la presidencia en 1994, el gran asunto de la agenda de dicho partido es cómo cobrar plena institucionalidad frente a la eventualidad de elecciones transparentes en todos los niveles. Respeto pleno a sus opositores —el arribo urgente al final del enfermizo acoso al PRD—, la reforma a las instituciones electorales estatales para garantizar escenarios de competencia real y aceptación de resultados y, finalmente, la continuidad en los esfuerzos iniciados por la XIV Asamblea son los retos que enfrenta el eje, nos guste o no, del sistema de partidos mexicano: el PRI.¹¹⁶

¹¹⁶ Para una discusión de la XIV Asamblea, ver Colosio, Luis Donald, “Por qué ganamos las elecciones de 1991”, en Roett, Riordan (comp.), *La Liberación*

VII. SISTEMA DE PARTIDOS, LEYES ELECTORALES Y ELECCIONES ENTRE 1988 Y 1994

El sexenio de Salinas pasará a la historia como un periodo de conflicto pos electoral en elecciones locales. Ello se debe fundamentalmente a cuatro factores: en primer lugar, al retraso sistemático de las legislaciones electorales estatales con respecto de la federal. Dichas legislaciones mantienen abiertos enormes huecos por donde se pueden seguir colando todo género de irregularidades y abusos. En segundo lugar, la sistemática intolerancia del gobierno frente a “todo humor perredista”. En tercer lugar, de nuevo la sistemática intolerancia de los aparatos priístas locales a competir limpiamente con todos sus opositores, aparatos por demás protegidos por legislaciones electorales arcaicas. En cuarto lugar, el enorme contraste entre la esperanza electoral neocardenista y la precariedad de su aparato electoral, contraste que generó una enorme frustración y resentimiento entre los cuadros más intransigentes del PRD.

Efectivamente, el cuadro 3.3 ofrece evidencia de uno de los hechos más relevantes en la evolución del sistema de partidos en el periodo 1988-1994: el colapso de la votación neocardenista en las elecciones locales posteriores a 1988. Entre 1988 y 1991, se celebraron elecciones para gobernador en siete estados de la República. En todos, la votación por el neocardenismo experimenta casi una caída libre. En Baja California, Cárdenas gana la elección presidencial de 1988 con el 37% de la votación. Un año más tarde, el candidato a gobernador del PRD obtiene 2%

económica y política de México, México Siglo XXI, 1993; Gómez, Leopoldo, “El PRI y los tigres de papel”, *Cuadernos de Nexos*, agosto de 1990; Bailey, John *et al.*, “Balance Preliminar de la XIV Asamblea del PRI”, en *La Jornada*, 26 de septiembre de 1990; Pacheco, Guadalupe, “La XIV Asamblea: la descentralización del PRI”, en *Examen*, febrero de 1991; Martínez-Chavarría G., Sergio, “La democracia territorial”, en *Examen*, núm. 22, marzo de 1991; Hernández, Silvia, “¿Qué es UNE?” en *Examen*, núm. 29, octubre de 1991; Alcocer, Jorge, “La tercera refundación del PRI”, en *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 1993.

del voto total. En 1991, en Campeche ambas cifras pasan del 16% al 4 %; en Colima del 36 al 9%; en Guanajuato, del 22 al 7%; en Nuevo León, del 14 al 3%; en Querétaro, del 16 al 2%; en Sonora del 10 al casi 0%. Por supuesto que hubo distintas dosis de fraude en cada uno de estos procesos. Pero el fraude por sí solo no puede explicar la magnitud de la caída. Es obvio que la ausencia de un aparato partidista sólido, eso que el PAN construyó durante más de 50 años, es parte de la explicación. Ahora se entiende qué querían decir los renunciantes al PRD en 1990-1991 cuando hablaban de la necesidad impostergable de construir un partido.

CUADRO 3.3
*Partido de la Revolución Democrática, 1988-1994. Votación absoluta en miles
 y porcentajes redondeados sobre voto total*

	FDN- Presidenciales 1988		Gobernador		Año	Legislativas 1991		Presidenciales 1994	
Ags.	31	19%	4	2%	92	5	3%	29	9%
B.C.	152	37%	8	2%	89	16	3%	66	8%
B.C.S.	22	26%	0.4	0.4%	93	1	1%	9	7%
Camp.	19	16%	7	4%	91	6	45%	48	21%
Chis.	42	6%	24 ³	5%	88	50	6%	349	32%
Chih.	35	7%	10	1%	92	15	2%	67	6%
Coah.	97	30%	317	5%	93	34	7%	94	13%
Col.	35	36%	12	9%	91	10	9%	24	12%
D. F.	1,400	48%	-	-	-	392	12%	907	20%
Dgo.	67 ⁶	19%	10	3%	92	19	6%	50	9%
Edo. Mex.	1,196	51%	270	8%	93	310	10%	837	18%
Gto.	160	22%	91 ¹	7%	91	55	5%	147	8%

FEDERALISMO Y CONGRESO EN EL CAMBIO POLÍTICO...

	<i>FDN-Presidenciales 1988</i>		<i>Gobernador</i>		<i>Año</i>	<i>Legislativas 1991</i>		<i>Presidenciales 1994</i>	
Gro.	183	36%	98	27%	93	121	25%	270	34%
Hgo.	119	28%	22	6%	93	40	8%	115	15%
Jal.	283	24%	8	1%	89	41	3%	167	7%
Mich.	392	64%	290	35%	92	294	31%	500	35%
Mor.	160	58%	90	22%	94	36	12%	110	19%
Nay.	75	37%	78	26%	93	25	13%	52	18%
N.L.	99	14%	26	3%	91	7	1%	44	3%
Oax.	190	30%	48	9%	92	6	10%	277	27%
Puc.	193	18%	54	6%	92	53	5%	229	14%
Qro.	38	16%	7	2%	91	7	2%	26	5%
Q. Roo	23	24%	3	5%	93	7	6%	25	12%
S.L.P.	33	9%	-	-	93 ⁵	7	1%	73	9%
Sin.	105	17%	24	4%	92	31	5%	127	14%
Son.	41	10%	1	0%	91	16	3%	112	13%
Tab.	53	20%	56 ²	22%	88	63	19%	205	32%

FDN- Presidenciales 1988		Gobernador		Año	Legislativas 1991		Presidenciales 1994	
Tamps.	142	30%	-	92 ¹	24	4%	194	16%
Tlax.	57	31%	10	92	13	6%	54	15%
Ver.	471	31%	214	92	107	6%	624	23%
Yuc.	5	2%	1	93	0.8	0%	16	3%
Zac.	65	22%	42	92	26	7%	45	9%

¹ Coalición PRD-PPS
² Coalición FDN
³ Coalición PFCRN-PPS-PRT-MPS
⁴ Coalición PAN-PRD
⁵ Coalición PAN-PRD-PDM
⁶ Coalición PAN-PRD
⁷ Coalición PRD-PARM-PDM

FUENTES: *Elector*, año I, núm. 2, 1994, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica-Presidencial, *Crónica del Gobierno de CSG 1988-1994, Síntesis e Índice Temático*, México, Presidencia de la República-FCE, 1994 y banco de datos del Instituto Mexicano de Estudios Políticos y de la revista *Voz y Voto*.

Aquí encontramos, por otro lado, un círculo vicioso. Si se dice que el fraude explica mejor el fenómeno descrito anteriormente que la ausencia de aparato electoral, puede argumentarse también que la ausencia de un aparato electoral sólido puede explicar la incapacidad del PRD para defender todos sus votos y documentar todas las irregularidades, cosa que el PAN sí hizo, por ejemplo, y con representantes en el 100% de las casillas, en la elección de Baja California de 1989. La edad del partido es una variable que se ha ignorado sistemáticamente: el PAN trabajó el aparato durante décadas, lo hizo por demás conscientemente, en el entendido de que sólo avanzaría la transición democrática por la vía de estados y municipios; el PRD vivió, sin aparato y sin mayor preocupación, la ilusión de que en 1994 el pueblo se volcaría a apoyar a Cárdenas en su lucha por “todo el pastel”: la presidencia. Las consecuencias de una u otra estrategia —una se inicia hace 50 años, otra seis— están a la vista. Es obvio, pues que la estructura política con que inicia la transición en 1988 tiene historia. Olvidar esto es un equívoco de dimensiones colosales. Así pues la noción de “democracia selectiva” (la idea de que por razones ideológicas se tolera al PAN y se reprime al PRD) es sólo parcialmente cierta. Las instituciones también cuentan.

El PAN por su lado inicia una etapa de diálogo con el gobierno (véase el cuadro 3.4). En elecciones para gobernador, dicho partido logró superar en porcentaje lo obtenido por Clouthier en 1988 en 17 estados a lo largo del sexenio. El PRD por su lado logró superar en porcentaje lo obtenido por Cárdenas en 1988 en solamente un estado a lo largo del sexenio. Esto no sólo debe explicarse por la presencia o ausencia de la variable fraude. El imán Cárdenas no estuvo presente compitiendo en cada entidad federativa a lo largo del sexenio, pero el aparato electoral panista sí lo hizo. La estrategia de diálogo y la tolerancia del gobierno federal —sin olvidar la sistemática intolerancia de los aparatos locales del PRI— no son la única explicación del avance panista. El PAN también puso lo suyo: una estructura, una organización, un partido pues. Otra vez: no olvidemos que la política de hoy,

aquí y en todos lados, se explica por la política de ayer. Llama la atención un hecho que revela mucho por su elocuencia: los tres gobernadores del PAN —dos constitucionales en Baja California y Chihuahua y uno interino en Guanajuato— fueron antes presidentes municipales en tres importante ciudades: Ensenada, Ciudad Juárez y León, respectivamente. Esto habla de la presencia continuada de dicho partido en distintas arenas de competencia, y sobre todo de su formación y promoción de cuadros por la vía municipal. Son hombres apoyados por un partido que lleva 50 años buscando la identificación de la ciudadanía, bien que mal ya han asumido posiciones de gobierno, ya conocen la complejidad de las tareas gubernamentales, ya no son soñadores que creen que la alternancia es el paraíso, ya perdieron toda noción romántica de la oposición haciendo gobierno. *Ceteris paribus* otras variables, un partido que no es nuevo socializa a sus cuadros en la política de manera distinta a los partidos jóvenes.

CUADRO 3.4
*Partido Acción Nacional, 1988-1994. Votación absoluta en miles
 y porcentajes redondeados sobre voto total*

	Presidenciales 1988		Gobernador		Año	Legislativas 1991		Presidenciales 1994	
Ags.	48	28%	37	19%	92	41	20%	125	37%
B.C.	101	24%	204	48%	89	256	45%	298	36%
B.C.S.	16	19%	45	46%	93	22	25%	47	32%
Camp.	14	12%	0	0%	91	5	3%	42	18%
Chis.	22	3%	28	6%	91	52	6%	129	12%
Chih.	199	38%	387	50%	92	230	32%	308	28%
Coah.	50	15%	175	26%	93	98	21%	229	31%
Col.	14	15%	17	13%	91	17	14%	60	30%
D. F.	639	22%	-	-	-	653	20%	1,181	27%
Dgo.	61	17%	110 ¹	33%	92	54	17%	142	27%
Edo. Mex.	381	16%	549	16%	93	502	17%	1,184	26%
Gto.	217	30%	418	35%	91	390	33%	518	29%

	<i>Presidenciales 1988</i>		<i>Gobernador</i>		<i>Año</i>	<i>Legislativas 1991</i>		<i>Presidenciales 1994</i>	
Gro.	12	2%	9	3%	93	14	3%	76	9%
Hgo.	25	6%	21	6%	93	35	7%	135	17%
Jal.	367	31%	232	26%	88	362	24%	1,012	42%
Mich.	63	10%	56	7%	92	82	9%	216	15%
Mor.	21	7%	37	8%	94	22	7%	130	23%
Nay.	12	6%	11	4%	93	8	4%	61	19%
N.L.	167	24%	294	31%	91	152	26%	598	40%
Oax.	29	5%	26	5%	92	35	6%	131	13%
Puc.	108	10%	158	17%	92	173	15%	421	26%
Qro.	46	19%	58	18%	91	64	21%	150	31%
Q Roo	9	10%	.05	0%	93	13	12%	62	30%
S.L.P.	80	21%	171 ²	32%	91	156	30%	196	25%
Sin.	200	32%	204	34%	92	144	23%	288	31%
Son.	86	21%	121	24%	91	118	24%	330	38%
Tab.	14	5%	0	0%	88	8	2%	47	7%

Presidenciales 1988	Gobernador		Año	Legislativas 1991		Presidenciales 1994	
Tamps.	47	164 ³	25%	92	94	279	27%
Tlax.	11	5	3%	92	18	85	24%
Ver.	79	45	3%	92	90	423	16%
Yuc.	96	194	37%	93	132	204	41%
Zac.	32	41	12%	92	33	117	23%

¹ Coalición PAN-PRD. Otro: PT: 27 mil votos, 8%
² Coalición PAN-PRD-PDM
³ Coalición PAN-PRD

FUENTES: *Elector*, año I, núm. 2, 1994, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica-Presidencial, *Crónica del Gobierno de CSG 1988-1994, Síntesis e Índice Temático*, México, Presidencia de la República-FCE, 1994 y banco de datos del Instituto Mexicano de Estudios Políticos y de la revista *Voz y Voto*.

Por su parte, y en los cuatro estados en donde fue más competitivo en elecciones a gobernador durante el sexenio 1988-1994, el PRD reclutó candidatos de la “Corriente Democrática”, exmiembros del PRI (Arias para Michoacán y López Obrador para Tabasco), o de la llamada “sociedad civil” (Salgado Macedonio para Guerrero y López Tirado para Nayarit). La muy reciente fundación del PRD y la debilidad de los cuadros locales de los partidos y grupos que le dieron origen obliga al partido a intentar el robo del aparato electoral priísta o a empezar prácticamente de cero, reclutando cuadros y candidatos sin vínculos orgánicos con aparatos partidistas con identificaciones sociales y presencia continuada en el tiempo. Insisto, no quiero ignorar la variable acoso en la explicación del retroceso neocardenista. Simplemente quiero subrayar, ahí están los datos, que el fraude no puede explicar que una fuerza política colapse sus apoyos como lo hizo el neocardenismo, que se definió como “movimiento” y no como partido. Las consecuencias están a la vista.

Leyes electorales y aparatos priístas locales conspiraron en contra de ambas oposiciones. Con dos diferencias: por un lado, el PAN era organización y el PRD desorganización; por otro, la voluntad presidencial de respetar y reconocer votos y triunfos locales de la oposición panista no fue ni con mucho el trato que recibió el PRD. Si dicha voluntad hubiera existido también para el partido del sol azteca, dicha organización hubiera calificado de otra forma la intervención presidencial en asuntos electorales locales. Es decir, si del presidente Salinas se hubiera visto una voluntad de respetar los triunfos del PRD igual a la que tuvo con el PAN, el problema de las llamadas *concertaciones* se hubiera visto como lo que en realidad es: un atraso sistemático de las leyes electorales que son candados de seguridad de los aparatos priístas locales, al tiempo que un complejo divorcio entre el interés del presidente por reconocer triunfos opositores y el intereses de los aparatos priístas locales por ganar pasara lo que pasara sin “concederle espacios” a la oposición. Sólo la intervención presidencial desde el centro pudo en diversos casos (Guanajuato en

particular) encontrar un equilibrio, precario si se quiere, imperfecto desde la perspectiva jurídica, pero capaz de apagar fuegos en el cortoplacismo de una estrategia sin *proyecto* político. En el futuro, la solución no será no intervenir en conflictos poselectorales locales, sino reformar las legislaciones electorales estatales para que se produzcan equilibrios sin necesidad de la intervención central. Decir, por ejemplo, que en el caso de Guanajuato no se respetó la voluntad popular y se violó el federalismo, algo surrealista, porque supone que la elección fue limpia y que ganó el PRI legítimamente (falso) al tiempo que entiende la idea de federalismo más ligada a la de feudalismo que a otra cosa; dejen que los guanajuatenses se las arreglen como puedan, es decir, dejen que el *mapacherío* instalado en toda instancia jurídica formal haga de las suyas con leyes electorales harto imperfectas y organismos electorales por demás desbalanceados.

Tal como muestra el cuadro 3.5, las elecciones legislativas intermedias de 1991 significaron una extraordinaria recuperación del PRI en prácticamente todos los estados de la República. Un cúmulo de variables pudieran explicar este hecho: las reformas realizadas por el gobierno para mejorar su imagen y la consecuente apreciación positiva de la población respecto de la labor gubernamental, una selección más cuidadosa de candidatos, el enorme gasto público a través de Pronasol en aquellas zonas de mayor pérdida electoral para el PRI en 1988, la detección de electores potenciales y la promoción del voto mediante métodos poco pulcros, etcétera.¹¹⁷

¹¹⁷ Para una discusión sobre la variable electoral en la determinación de la distribución del gasto de Pronasol, ver Molinar, Juan y Weldon, Jeffrey, “Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity”, en Cornelius, Wayne A. et al. (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: the National Solidarity Strategy*, La Jolla, UCSD-Center for US-Mexican Studies, 1994.

CUADRO 3.5
*Partido Revolucionario Institucional, 1988-1994. Votación absoluta en miles
 y porcentajes redondeados sobre voto total*

	Presidenciales 1988		Gobernador		Año	Legislativas 1991		Presidenciales 1994	
Ags.	85	50%	141	72%	92	138	66%	158	46%
B.C.	152	37%	163	38%	89	262	46%	403	49%
B.C.S.	46	54%	50	51%	93	60	66%	80	55%
Camp.	82	71%	121	82%	91	114	79%	124	54%
Chis.	592	90%	407	88%	91	647	76%	497	45%
Chih.	285	55%	335	43%	92	414	58%	658	59%
Coah.	178	54%	423	62%	93	294	63%	363	49%
Col.	47	48%	85	67%	91	79	66%	103	51%
D.F.	792	27%	-	-	-	1,520	46%	1,887	42%
Dgo.	227	64%	170	51%	92	202	62%	267	51%
Edo. Mex.	694	30%	1,958	58%	93	1,608	54%	2,147	46%
Gto.	392	54%	626	53%	91	623	53%	954	54%

FEDERALISMO Y CONGRESO EN EL CAMBIO POLÍTICO...

	<i>Presidenciales 1988</i>		<i>Gobernador</i>		<i>Año</i>	<i>Legislativas 1991</i>		<i>Presidenciales 1994</i>	
Gro.	309	61%	228	62%	93	308	63%	390	49%
Hgo.	273	65%	278	78%	93	343	73%	450	58%
Jal.	508	43%	518	57%	88	960	63%	1,059	44%
Mich.	143	23%	418	50%	92	508	54%	621	44%
Mor.	94	34%	280	67%	94	195	66%	282	50%
Nay.	116	57%	171	56%	93	135	70%	182	57%
N.L.	508	72%	561	60%	91	400	68%	724	48%
Oax.	401	64%	383	74%	92	466	73%	511	50%
Pue.	781	72%	627	66%	92	804	70%	821	51%
Qro.	151	63%	227	72%	91	213	70%	278	57%
Q. Roo	62	66%	105	89%	93	86	76%	113	53%
S.L.P.	260	68%	329	61%	91	329	64%	441	57%
Sin.	317	51%	335	56%	92	416	67%	476	51%
Son.	281	68%	350	69%	91	333	69%	362	42%
Tab.	199	74%	198	78%	88	244	73%	351	55%

Presidenciales 1988		Gobernador Año			Legislativas 1991		Presidenciales 1994	
Tamps.	279	421	63%	92	404	63%	486	46%
Tlax.	111	120	83%	92	1,590	74%	186	53%
Ver.	949	997	67%	92	1,352	75%	1,391	52%
Yuc.	206	308	59%	93	226	62%	264	52%
Zac.	194	240	68%	92	277	76%	310	60%

FUENTES: *Elector*, año I, núm. 2, 1994, Presidencia de la República, Unidad de la Crónica-Presidencial, *Crónica del Gobierno de CSG 1988-1994, Síntesis e Índice Temático*, México, Presidencia de la República-FCE, 1994 y banco de datos del Instituto Mexicano de Estudios Políticos y de la revista *Voz y Voto*.

Dichas elecciones se organizaron con base en la reforma electoral 1989-1990, la primera del sexenio que significó un avance pero no dejó satisfecho a nadie. Ya para entonces, la oposición no fue capaz de sumar fuerzas e imponerle al gobierno y al PRI una reforma máxima. El riesgo de paralizar todo intento de reforma llevó al PAN a realizar una reforma parcial junto con el PRI, reforma que significaba avances inequívocos (la reorganización de los órganos electorales, la creación de otro registro de electores y de un sistema profesional electoral, el reforzamiento de tribunal electoral, etcétera) y algunos retrocesos (sobre todo en la fórmula electoral, que abría la posibilidad de una extraordinaria sobre-representación del partido mayoritario).¹¹⁸ Sin duda uno de los elementos de la reforma de 1989-1990 que incidió de manera más clara en el sistema de partidos fue el enorme obstáculo que se puso entonces para la presentación de candidaturas comunes, las que explicaron en buena medida el éxito del FDN en 1988.

La medida tuvo un claro destinatario: ni el PRI ni el PAN (y aquí este último partido envió un pésimo mensaje a sus compañeros en el barco opositor) querían facilitar que la izquierda en su conjunto, atomizada en varios partidos políticos, apostara a un esfuerzo común sin pagar costos. Los resultados de ellos pueden leerse desde distintas perspectivas. Lo cierto es que la medida permitió observar el comportamiento electoral del PRD en solitario, sin las distorsiones que el FDN introdujo en el sistema de partidos. No olvidemos que las elecciones intermedias en sistemas presidenciales suelen estar asociadas a una gran volatilidad electoral. México en 1991 no escapó a la regla. Ya sin el apoyo de la figura de Cárdenas en la pista presidencial, el PRD mostraba su penetración electoral como partido, y no como instrumento de su líder. El cuadro 3.6 muestra la volatilidad de los apoyos electorales en las elecciones intermedias de 1991, en la que los partidos de oposición menos institucionalizados y más

¹¹⁸ Para una discusión detallada sobre los alcances y limitaciones de la reforma electoral de 1989-1990, ver Woldenberg, José, *La Reforma Electoral 1989-1990*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, s/f.

dependientes de sus líderes son más vulnerables. El PAN logró mantener sus niveles históricos de apoyo, colocándose en 17 puntos porcentuales. El PRI logró una espectacular recuperación, llegando al 61% de la votación. Por su parte, el PRD obtuvo el 8% de los sufragios y logró concentrar solamente el 42% del voto de izquierda. Quedó de manifiesto la precariedad institucional del PRD. Dicho partido argumentó que las elecciones de 1991 había sido el fraude más grande de la historia.¹¹⁹

¹¹⁹ Sobre las elecciones de 1991, ver Aziz, Alberto y Peschard, Jacqueline (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Porrúa-CIIH-UNAM, 1992; Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, Plaza y Valdés-FLACSO, 1992; varios, *Las elecciones federales de 1991*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, s/f.

CUADRO 3.6
Elecciones Federales Legislativas (1991). Votos y escaños en la Cámara de Diputados

Partido	Votos	% de la votación válida	% de la votación efectiva	500 escaños		% de escaños
				Mayoría	RP	
PAN	4,071,100	17.72	18.51	10	80	18.0
PRI	14,119,361	61.47	64.20	290	31	64.2
PRD	1,895,133	8.24	8.61	0	40	8.0
PPS	412,448	1.80	1.87	0	12	2.4
PFCRN	1,000,405	4.35	4.56	0	23	4.6
PARM	492,916	2.14	2.24	0	14	2.8
PDM*	248,884	1.09	-	0	-	-
PRT*	136,162	0.59	-	0	-	-
PVEM*	330,231	1.43	-	0	-	-
PT*	266,247	1.16	-	0	-	-
Totales	22,972,887	100	100	300	200	100

* Estos partidos no superaron el umbral del sistema (1.5%), de modo que no tuvieron acceso a escaños de Representación Proporcional (RP).

FUENTE: Instituto Federal Electoral

Pero nadie corroboró el dicho. Sin embargo, las elecciones de 1991 pusieron en evidencia las limitaciones de la reforma electoral de 1989-1990. El padrón electoral fue sin duda uno de los puntos nodales del litigio poselectoral de 1991. Todos los partidos de oposición lo cuestionaron. Así la segunda reforma electoral del sexenio, la de septiembre de 1993 y aprobada solamente por el PRI y el PAN, amplió el tiempo en el cual los partidos pueden revisar la integración de las listas nominales de electores. Por otro lado, se abrió el Senado a la representación de las minorías, se cambió la fórmula de integración de la Cámara de Diputados que, si bien no desaparece los enormes márgenes de sobrerrepresentación del partido mayoritario, sí abre la posibilidad de que, frente al colapso de la votación del PRI, éste no cuente con el control mayoritario de dicha asamblea; desapareció la autocalificación de los legisladores, trasladándose dicha función a los órganos electorales y luego al Tribunal Federal Electoral y a la Sala de Segunda Instancia; se ampliaron los rubros de regulación del financiamiento a los partidos, aumentaron las atribuciones del Consejo General del IFE, cambió la integración de los órganos colegiados de niveles inferiores para dar más peso a los consejeros ciudadanos, se dispuso que los funcionarios de mesa de casilla se seleccionarían por la vía de la doble insaculación, se amplió el abanico de pruebas que pueden ser presentadas ante los órganos jurisdiccionales, se reglamentó la participación y presencia de observadores nacionales, etcétera.¹²⁰

Aún con los muchos avances y algunos retrocesos de las reformas de 1989-1990 y de 1993, el levantamiento armado de Chiapas convenció a todos los actores del sistema de partidos y en particular al PRI, que el marco legal que regularía las elecciones de 1994 era insuficiente. Los riesgos de una elección impugnada por las oposiciones incrementaban exponencialmente el potencial de conflicto poselectoral. Llega así Jorge Carpizo a la

¹²⁰ Sobre la reforma de 1993, ver Woldenberg, José, “1994: Elecciones y Legalidad”, en *Néxos*, marzo de 1994.

Secretaría de Gobernación, con el fin de garantizar un arbitraje imparcial del proceso comicial. Los Acuerdos de Barcelona del 27 de enero de 1994 lograron impulsar la última reforma electoral del sexenio, aprobada por el Congreso en abril de 1994.¹²¹ Los avances contenidos en el proyecto eran tan evidentes que el PRD dividió su voto en la Cámara de Diputados: 18 diputados de dicho partido siguieron el compromiso de su líder formal Porfirio Muñoz Ledo y votaron a favor de la reforma, mientras que 17 de ellos lo hicieron en contra y en línea con el liderazgo “moral”, de línea rígida, de Cuauhtémoc Cárdenas. La reforma introdujo en el Código Penal la figura de los delitos electorales, creó la figura de los consejeros ciudadanos en el Consejo General del IFE y dejó a las fracciones parlamentarias de los partidos la responsabilidad de su nombramiento, sacando al presidente de la República del proceso de nominación; los partidos representados en el Consejo General del IFE conservaron su derecho a voz pero perdieron el de voto, en los niveles inferiores del IFE se amplió el peso de los ciudadanos, se amplió el radio de acción de los observadores nacionales y se reguló la participación de “visitantes extranjeros”, se fijaron nuevos topes, sin duda todavía muy altos, a los gastos de campaña; se fijó el número de casillas especiales por distrito para no despertar las suspicacias que en el pasado generaron dichas casillas, etcétera. Se creaban así condiciones mínimas para una contienda transparente que posibilitara que los votos fueran libremente emitidos y justamente computados. Por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, se creaban mínimas garantías para una contienda en la que los resultados mostraran fielmente la distribución de las preferencias ciudadanas. Había pues condiciones para que, aun con las inequidades producto de la relación incestuosa del PRI con el gobierno y de unos medios de comunicación sesgados a favor de uno de los competidores, el sistema de partidos pudiera producir competencia y competitividad.

¹²¹ Sobre la reforma de abril de 1994, ver Cordera, Rolando y Woldenberg, José, “Al cierre”, en *Cuaderno de Nexos*, mayo de 1994.

VIII. CONCLUSIÓN: LAS ELECCIONES DE 1994 Y EL FUTURO DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Las elecciones de 1994 arrojan varios elementos novedosos para el sistema de partidos mexicano. En primer lugar y contra varios pronósticos que no hicieron caso a la elecciones intermedias de 1991, la enorme participación electoral (77% del padrón) no significó una abrupta caída en los niveles de votación del PRI, partido que logró ganar la elección presidencial con el 50.35% de los votos y a casi 25 puntos porcentuales del PAN, su principal competidor. En el cuadro 3.7, se destaca algo muy positivo para el futuro: solamente tres partidos sumaron más del 95% de las preferencias del electorado. La volatilidad de la distribución de preferencia en sistemas presidenciales quedó nuevamente de manifiesto: esta vez, el PRD concentró, gracias a la presencia de Cuauhtémoc Cárdenas en la pista de competencia presidencial, más del 75% del voto izquierdista. Por desgracia, el sistema electoral sigue protegiendo a los partidos pequeños que por disposición legal podrán competir nuevamente en la próxima elección federal. Sin embargo, la pérdida de varias prerrogativas producto de su extrema pequeñez en 1994 condena a algunos de esos partidos a la debilidad permanente, o incluso a su desaparición. Esto es muy positivo porque la conformación de un sistema de tres partidos aclara las opciones y minimiza los costos de información para los electores.

CUADRO 3.7
Elecciones presidenciales, 1994

Ernesto Zedillo (PRI)	17,333,931	50.35%
Diego Fernández de Ceballos (PAN)	9,221,474	26.79%
Cuauhtémoc Cárdenas (PRD)	5,901,324	17.15%
Cecilia Soto (PT)	975,246	2.83%
Rafael Aguilar T. (PFCRN)	301,508	0.87%

Jorge González (PVEM)	230,322	0.67%
Álvaro Pérez T. (PARM)	195,077	0.56%
Marcela Lombardo (PPS)	168,547	0.50%
Pablo E. Madero (PDM)	98,214	0.28%
FUENTE: Instituto Federal Electoral.		

La traducción legislativa de esta redistribución de preferencias es también positiva: como puede verse en el cuadro 3.8, sólo 4 partidos tienen acceso a la Cámara de Diputados, al tiempo que en el Senado, sólo el PRI (con el 74% de los escaños), el PAN (con el 20%) y el PRD (con el 6%) contarán con representación. Esto es importante porque en el debate político nacional serán prácticamente estos tres partidos los únicos con voz y voto, lo cual contribuirá a reforzar al alineamiento tripartito del sistema.

CUADRO 3.8
Elecciones Federales Legislativas (1994).
Votos y escaños en la Cámara de Diputados

Partido	votos	% de la votación válida	% de la votación efectiva	500 escaños		% de escaños
				Mayoría	RP	
PAN	8,802,614	25.74	26.94	18	101	23.8
PRI	17,175,210	50.22	52.57	277	23	60.0
PRD	5,707,237	16.70	17.47	5	66	14.2
PT	983,398	2.87	3.02	0	10	2.0
PPS*	235,542	0.69	-	0	-	-
PFCRN*	382,022	1.11	-	0	-	-
PARM*	282,830	0.83	-	0	-	-

<i>Partido</i>	<i>votos</i>	<i>% de la votación válida</i>	<i>% de la votación efectiva</i>	<i>500 escaños</i>		<i>% de escaños</i>
				<i>Mayoría</i>	<i>RP</i>	
PVEM*	478,057	1.40	-	0	-	-
Totales	34,197,619	100	100	300	200	100
* Estos partidos no superaron el umbral del sistema (1.5%), de modo que no tuvieron acceso a escaños de Representación Proporcional (RP).						
FUENTE: Instituto Federal Electoral						

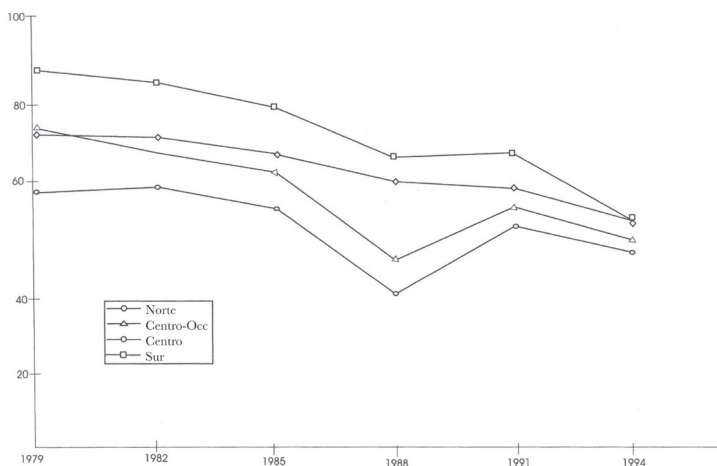
Como puede observarse también en los cuadros 3.3, 3.4 y 3.5 el esquema tripartidista del sistema a nivel nacional no se reproduce en el nivel estatal. Ahí los sistemas de partidos tienden a ser bipartitos PRI-PAN, o bipartitos PRI-PRD, o de clara dominación priísta. Esto consolida una tendencia que ya era clara a lo largo del sexenio 1988-1994: la bipolaridad de la competencia en los niveles inferiores hace que la alternancia política sea mucho más posible, viable, menos costosa y educativa para todos en el federalismo. Así pues, un enorme reto para el sistema político en el corto plazo es garantizar las condiciones de limpieza electoral en los estados de la República, para consolidar un sistema de competencia con fuertes dosis de confianza y certidumbre, y para evitar escenarios de conflicto poselectoral que hagan necesaria la intervención presidencial.

El reto de los tres principales partidos políticos mexicanos se antoja enorme. No sólo deben emprender otra gran reforma electoral, presumiblemente la “definitiva”, que consolide la confianza partidaria y ciudadana en la certeza y pulcritud de los procesos electorales federales, sobre todo después del enorme avance que en este sentido significaron las elecciones federales de 1994. No sólo deben emprender los partidos una larga y compleja caminata reformista por los 31 estados en donde hay elecciones regularmente.

Cada partido en particular enfrenta dilemas de enorme complejidad. El PRI por un lado ha logrado ganar en elecciones creí-

bles y ha logrado quebrar, al parecer para siempre, la correlación que en el pasado pronóstico que a mayor votación total, menores serían sus apoyos electorales. También logró, tal como se muestra en la gráfica 1, empezar a distribuir más equitativamente sus apoyos electorales a lo largo y ancho del territorio nacional.¹²²

GRÁFICA 1
PRI Tendencias regionales



FUENTE: Federico Estévez, “Sistema de partidos y regionalización del voto, 1979-1994”, investigación en proceso, México, ITAM, 1994.

Tradicionalmente, la distancia entre el voto priísta en el sur del país (en donde obtenía los apoyos más cuantiosos) y el centro (en donde más se le regateaban los votos) se ubicó entre los 15

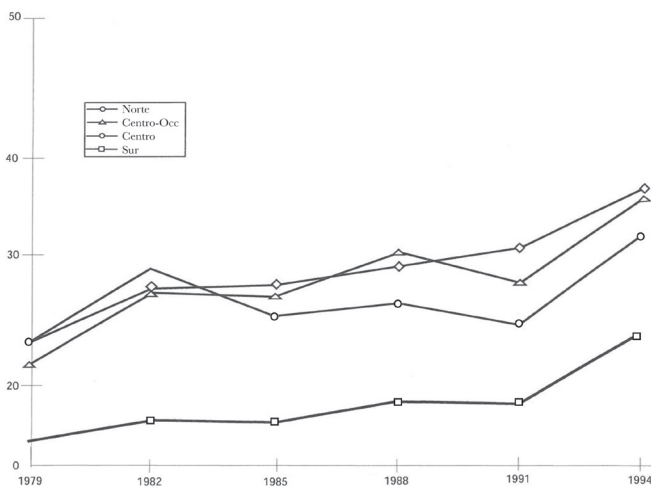
¹²² Sur: Guerrero, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo; Centro: Estado de México, D.F., Puebla, Tlaxcala, Morelos, Hidalgo; Centro-Occidente: Michoacán, Colima, Jalisco, Nayarit, Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro; Norte: San Luis Potosí, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila; Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Baja California, Baja California Sur.

y 25 puntos porcentuales. Hoy esta distancia es de menos de 10 puntos. Aun después de un proceso incompleto de territorialización, el PRI funciona mejor como aparato electoral y tiende a mejorar su capacidad para penetrar los electorados de distintas regiones.

Aun así, el cuadro 3.9 nos muestra que la juventud no está con el Revolucionario Institucional. Cosa grave en un país de jóvenes, cohorte que se volverá dominante en el tiempo y que, de no cambiar sus preferencias, será un dolor de cabeza para el PRI. Igualmente, una estrategia para atraer a los sectores más acomodados (por nivel socioeconómico y escolaridad) podrá hacer más aceptable su dominación para actores centrales en la definición del “humor político”. Pero es en su organización interna en donde el PRI debe cambiar cuanto antes. Zedillo promete un nuevo trato con las oposiciones, el respeto a sus triunfos en todos los niveles, al tiempo que ofrece retirarse del proceso de selección de los candidatos de su partido. Ambas dinámicas representan un riesgo para el partido. Ya veremos.

El Partido Acción Nacional, por su parte, ha recuperado cabalmente su condición de primer partido de oposición. La profesionalización de sus cuadros y la especificidad de su oferta política son quizá las tareas más urgentes para el partido. La gráfica 2 muestra que los apoyos electorales de Acción Nacional son menores conforme nos acercamos al sur y mayores en la medida en que nos acercamos a la frontera norte. El partido penetra con mayor eficacia, según los datos del cuadro 3.9, al electorado de mayores niveles educativos y de creciente escolaridad. Quizá esto sea inevitable por el carácter ideológico de dicho partido. Sin embargo, la enorme penetración del PAN entre la juventud lo convierte en una amenaza real para el futuro. El PAN debe prepararse ya desde ahora para la eventualidad de llegar a presidir el gobierno federal en un futuro que quizá no esté muy lejano. La competitividad creciente del sistema y el aparato electoral panista pueden crear las condiciones para la realización de dicho escenario. Insisto, el PAN debe estar preparado.

GRÁFICA 2
PAN Tendencias regionales



FUENTE: Federico Estévez, “Sistema de partidos y regionalización del voto, 1979-1994”, investigación en proceso, México, ITAM, 1994.

Quizá el partido que enfrenta los retos más difíciles será el PRD. El partido que nació el 6 de julio pudiera convertirse en el partido que murió el 21 de agosto. El PRD debe convertirse en eso, en partido, en institución, en aparato de movilización política organizada. Terminar, en una palabra, con la idea del PRD como “movimiento” que conduce irremediamente a Los Pinos y convertirlo en partido político que debe construir una base de apoyo y una confianza electoral. Es impensable la continuidad de dicho partido si sigue siendo hegemónica su fracción intransigente.

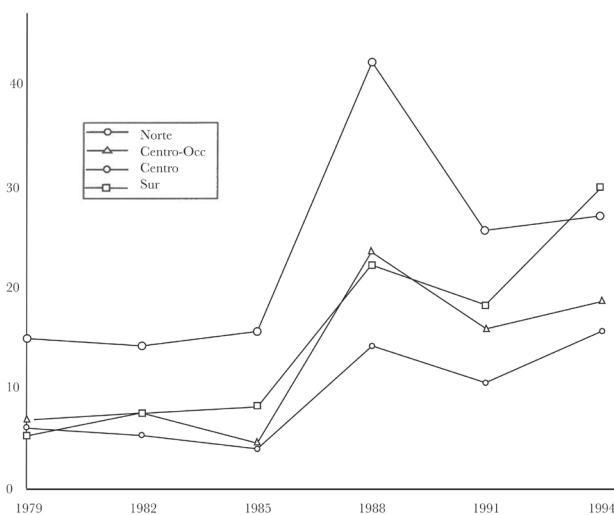
CUADRO 3.9
Perfil de los electores. 21 de agosto de 1994

<i>Sexo</i>	<i>% PRI</i>	<i>% PAN</i>	<i>% PRD</i>	<i>% Otro</i>	<i>No quiso contestar</i>	<i>% Total</i>
Hombres	45.9	22.8	18.9	3.6	8.8	100
Mujeres	51.8	15.2	15.7	13.4	13.4	100
<i>Edad</i>						
18 a 30 años	45.4	30.0	12.8	3.3	8.3	100
31 a 50 años	51.3	19.7	11.4	3.3	14.2	100
Más de 50 años	54.3	17.0	8.6	2.1	17.8	100
<i>Nivel socio-económico apreciado de la vivienda</i>						
Marginal	59.7	19.8	7.4	2.6	10.4	100
Bajo	50.1	18.7	14.7	3.0	13.3	100
Medio bajo	50.3	21.5	12.2	3.0	12.9	100
Medio	46.8	26.1	10.8	3.3	13.0	100
Medio alto	50.6	29.5	5.2	3.1	11.5	100
Alto	44.4	27.7	5.5	5.5	16.6	100
<i>Escolaridad máxima</i>						
Nada	59.2	13.5	10.5	2.8	13.9	100
Primaria	53.0	18.8	10.9	3.1	13.9	100
Secundaria	51.0	23.0	9.6	3.8	12.6	100
Preparatoria	42.2	31.6	11.3	3.5	11.3	100
Licenciatura	40.2	31.4	17.1	1.6	9.6	100
FUENTE: <i>Reforma</i> , 2 de septiembre de 1994.						

El PRD ha jugado, aún con todas sus debilidades y contradicciones, un papel de importancia en la transición mexicana a la democracia. Sin embargo, debe enfrentar una especie de refundación para poder seguir empujando el proceso de cambio democrático. Hoy en día, quizá esto ya lo han entendido la mayoría de los perredistas, la intransigencia no suma apoyos ni contribuye a engrandecer la dignidad de sus líderes ni el atractivo de su ofer-

ta política. Si bien la gráfica 3 suma el voto de toda la izquierda desde 1979 (incluye el PARM desde 1988), algo que puede verse con claridad —asumiendo que tanto en 1988 como en 1994 Cárdenas concentra gran parte del voto de izquierda— es no sólo la volatilidad en los apoyos de esta opción política sino también y en particular la manera en que el centro del país dejó de ver en el neocardenismo una alternativa política atractiva. El PRD es un partido cada vez más sureño: los únicos bastiones del partido en el país son hoy por hoy Michoacán, Guerrero (que se sostuvieron durante el sexenio), junto con Tabasco y Chiapas. El partido debe penetrar con mayor agresividad a la clase media, la clase que brindó su apoyo a Cárdenas en 1988 y se lo retiró, frente a 6 años de desgaste y coqueteos con posiciones de extrema radicalidad, en 1994. Sin embargo, todo hace pensar que el PRD se configurará en el futuro como un partido regional.

GRÁFICA 3
Voto de la izquierda



FUENTE: Federico Estévez, “Sistema de partidos y regionalización del voto, 1979-1994”, investigación en proceso, México, ITAM, 1994.

En una palabra, el sistema de partidos mexicano tiende a generar un formato tripartidista en el nivel nacional, con un partido que tiende a ser dominante con una crecientemente sólida oposición a su derecha y una crecientemente débil oposición a su izquierda. A nivel de las entidades federativas, el formato no se reproduce fuera del Distrito Federal: en el resto de los estados, el sistema de partidos tiende a generar un formato de dos partidos (PRI-PAN o PRI-PRD) o de plano la continuidad de la hegemonía priísta. De continuar esta tendencia, es pronosticable la continuidad del PRI como partido en el gobierno a nivel nacional (si bien la amenaza panista se cierne ya sobre el horizonte) y la creciente competencia y eventualmente alternancia en varios estados de la federación mexicana.

Los retos de todos los partidos son mayúsculos: el PRI apuesta a su institucionalización como partido no subordinado al Estado, a su descentralización y a su supervivencia en elecciones transparentes; el PAN apuesta en el *boom* de sus apoyos electorales de 1994 continuidad y, más aún, crecimiento, amén de la urgencia de darle cuerpo a su propuesta gubernamental y de profesionalizar sus cuadros dirigentes; el PRD por su lado, apuesta a ser partido, institución organizada, a desembarazarse de la figura totémica de Cárdenas sin perder atractivo y cohesión, y sin dejar de perfilarse como un actor necesario y creativo en el escenario político nacional, amén de la necesidad apremiante de iniciar una relación exigente pero fluida con sus interlocutores político.

CAPÍTULO CUARTO

LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO. ARREGLOS INSTITUCIONALES Y PROCESO POLÍTICO

No scholar has subjected the Mexican legislature to rigorous analysis... This lack of attention reflects the degree to which the executive dominates political activity in Mexico.

Rudolph DE LA GARZA, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, 1972.

I. INTRODUCCIÓN¹²³

Después de la publicación del clásico *Modern Democracies* (1921), en donde Lord Bryce subrayó la creciente importancia del Ejecutivo y de la burocracia en las democracias modernas y la consecuente “decadencia de las legislaturas”, el estudio de congresos y parlamentos prácticamente desapareció de la agenda de la ciencia política contemporánea. A partir de finales de los años cuarenta, la llamada revolución “behaviorista” o “conductista” en la disciplina enfatizó el estudio de las conductas individuales y marginó el de las instituciones políticas, lo cual contribuyó a acentuar aún más

¹²³ Agradezco a Jeffrey Weldon, Federico Estévez, Juan Molinar Horcasitas, Diego Valadés, Luis Raigosa Sotelo y María Amparo Casar, sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo.

el descuido en el estudio de las asambleas legislativas, sólo el Congreso norteamericano, por su extraordinaria continuidad institucional e importancia política, evadió esta tendencia. Esta situación empieza a cambiar en 1960 cuando, en el marco del “behaviorismo” todavía dominante en la disciplina, Norman Meller publica un breve estudio comparado sobre conductas legislativas.¹²⁴ Sin embargo, son otras dos obras las que marcan en definitiva el reinicio del estudio de las legislaturas desde la perspectiva de la ciencia política: por un lado, K. C. Wheare reformula las ideas de Bryce en el capítulo noveno (“¿Decadencia de las legislaturas?”) de su libro *Legislatures*, aparecido en 1963;¹²⁵ por su parte, Gerhard Loewenberg critica la hipótesis de Bryce en torno a la decadencia de las asambleas y se formula una agenda de estudios legislativos en *Modern Parliaments: Change or Decline?*, aparecido en 1971.¹²⁶ Desde entonces, las legislaturas han vuelto a ser foco de atención de la disciplina de la ciencia política, de manera que hoy contamos ya con un apreciable volumen de literatura comparativa sobre esta muy importante institución democrática.¹²⁷

¹²⁴ Meller, Norman, “Legislative Behavior Research”, en *Western Political Quarterly*, XIII, 1960.

¹²⁵ Wheare, K. C., *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1963. La Cámara de Diputados de México publicó una traducción en 1981.

¹²⁶ Loewenberg, Gerhard (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline?*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Ver el ensayo de Loewenberg “The Role of Parliaments in Modern Political Systems”.

¹²⁷ Según mi apreciación, las contribuciones centrales al estudio comparativo de las legislaturas son Blondel, Jean, *Comparative Legislatures*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1973; Kornberg, Allan (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York, McKay, 1973; Aydelotte, William O. (ed.), *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1979; Patterson, Samuel y Jewell, Malcolm, *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1985. A finales de los setenta se publican dos muy útiles revisiones de la literatura hasta ese momento: Patterson, Samuel, “The Emerging Morphology of the World’s Legislatures”, en *World Politics*, XXX, 1978, y Jewell, Malcolm, “Legislative Studies in Western Democracies: A Comparative Perspective”, en *Legislative Studies Quarterly*, III, 1978. Esta última revista se fundó en 1976 como reflejo de este nuevo interés en el estudio de las asambleas legislativas. Una revisión más reciente de la literatura sobre parlamentos europeos se encuentra

Por otro lado, y aun después de reiniciado el estudio de las legislaturas en otras latitudes, la ciencia política apenas se ha acercado a entender el funcionamiento del Congreso mexicano. De alguna manera, el descuido se ha justificado: la disciplina se ha abocado a estudiar al Ejecutivo y la burocracia, al partido hegemónico y sus corporaciones, a los grupos empresariales, etcétera; en el entendido de que son otros actores los que tradicionalmente han influido en la toma de decisiones políticas. La debilidad del Congreso como institución decisora en el marco del autoritarismo mexicano explica la poca atención que la disciplina la ha prestado durante décadas.

Son los abogados, los expertos constitucionalistas, quienes han estudiado, en la era posrevolucionaria, al Congreso mexicano. Sin ignorar la extraordinaria calidad de algunas de sus aportaciones, lo cierto es que la discusión se ha centrado casi exclusivamente en la dimensión jurídica del objeto de estudio, en las atribuciones constitucionales de las cámaras y en algunos aspectos de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para su gobierno interior.¹²⁸

en Padersen, Mogens, “Research on European Parliaments: a Review Article on Scholarly and Institutional Variety”, *Legislative Studies Quarterly*, IX, 1948. La revisión general más reciente es la de Norton, Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990. Una obra de consulta muy útil es la que coordinó la Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, Aldershot, Gower, 1986. En el estudio de los parlamentos europeos y congresos latinoamericanos, las dos contribuciones más novedosas son Norton, Philip (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London, Cass, 1990, y Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹²⁸ En los distintos momentos, juristas como Mario de la Cueva, Manuel Herrera y Lasso, Andrés Serra Rojas, Felipe Tena Ramírez, Antonio Martínez Báez, Ignacio Burgoa, Héctor Fix-Zamudio, Miguel de la Madrid, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Jorge Sayeg Helú, Manuel González Oropeza, Jorge Madrazo, José Barragán, José de J. Orozco Henríquez, Manuel Barquín, José Luis Soberanes, Amador Rodríguez Lozano, José Francisco Ruiz Massieu, Francisco Berlín Valenzuela, José Antonio González Fernández, Luis Raigosa Sotelo y Francisco José de Andrea, entre otros; han hecho valiosas aportaciones. Sin

Hoy que el Congreso empieza a jugar un papel crecientemente importante en el quehacer político de México, nos encontramos con que de su operación real, es decir, de su funcionamiento, dadas unas reglas jurídicas y unas fuerzas políticas en acción, sabemos poco o casi nada.¹²⁹ No se ha estudiado con de-

embrago, no se ha estudiado la *dinámica* del proceso político-legislativo. Pero el reclamo no se justifica: son los politólogos quienes no han atendido cabalmente este aspecto de la agenda de investigación. Las obras colectivas más importantes dedicadas al asunto desde la perspectiva jurídica son Ochoa Campos, Moisés, et al., *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973; varios, *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa-UNAM, 1985; varios, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994. Ver también Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993.

¹²⁹ La fórmula electoral y sus consecuencias políticas es el aspecto de la Cámara de Diputados que ha merecido más atención por parte de la ciencia política. Ver al respecto Molinar Horcasitas, Juan, “The Mexican Electoral System: Continuity by Change”, en Drake, Paul W. y Silva, Eduardo (eds.), *Elections and Democratization in Latin America*, San Diego, UCSD, 1986; Rivera, Concepción, “La Reforma Política y las minorías. Los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985”, en Meyenberg, Yolanda, et al., *Política y partidos en las elecciones federales de 1985*, México, UNAM, 1987; Lujambio, Alonso, “La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano, 1964-1985”, tesis de licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM, 1987 y Valdés, Leonardo, “Las fórmulas electorales en México”, en Reyes del Campillo, Juan, et al., *Partidos, elecciones y cultura política en México*, México, UAM-UAEM-COMECSO, 1994. Ver, por otra parte, De la Garza, Rudolph, “The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System”, tesis doctoral, Universidad de Arizona, 1972, el único estudio de la Cámara de Diputados mexicana desde la perspectiva de la ciencia política, realizado bajo la óptica del estructural-funcionalismo, teoría dominante en la ciencia política norteamericana en aquellos años. La contribución central de De la Garza tiene que ver con la “función” del Congreso como ámbito de reclutamiento de las élites políticas posrevolucionarias. Ver, sobre ese particular, De la Garza, Rudolph, “La función reclutadora de la Cámara de Diputados”, *Revista Mexicana de Ciencia Política*, XXI, 1975. Otras aportaciones son las de Arredondo, Estela, “Burocracia, crisis y Reforma Política. Un análisis de la LI Legislatura”, en CIDE, *Avances de Investigación. Serie Estudios Políticos*, núm. 2, 1982; Carbó, Teresa, “¿Cómo habla el Poder Legislativo en México?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, XLIX, 1987; Enríquez Perea, Alberto, “Los sectores populares a la Cámara de Diputados: la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión, 1937-1940”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXIV, 1988. Un texto descriptivo pero útil es el de Zamitiz, Héctor, y Hernández,

talle, por ejemplo, el papel que la Cámara de Diputados ha jugado en la dinámica política de México desde 1988, cuando por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el PRI dejó de obtener dos tercios de dicho órgano colegiado, situación que lo llevó, junto con la presidencia de la República, a la necesidad de negociar con otras fuerzas políticas el contenido de reformas constitucionales. Según mi apreciación, es esta una de las variables institucionales más importantes en la explicación del proceso de cambio político que desde entonces experimenta México. Pero el ejemplo es reciente. Hay otros: ignoramos el papel que han jugado los coordinadores de las diputaciones estatales en la construcción de la cohesión de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la forma en que se han coordinado éstos con los gobernadores de los estados. Por lo demás, tampoco sabemos nada sobre la forma en que, desde 1989, la presencia de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) ha modificado aquellas prácticas políticas. Más allá del mito de la disciplina absoluta, no sabemos nada sobre las dificultades que históricamente han encontrado los líderes de la fracción mayoritaria del PRI en la construcción de la cohesión de sus bancadas frente a ciertas piezas de la legislación (en asuntos agrarios y laborales, por ejemplo, o en las iniciativas de Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos). Suponemos siempre que el PRI apoyará cualquier iniciativa enviada por el Ejecutivo, sea lo que sea, pero no sabemos si éste calcula —siguiendo la “Ley de las Reacciones Anticipadas”— las

Carlos, “La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XXXVI, 1990. Un elegante ensayo sobre los orígenes político-constitucionales de la debilidad del Congreso mexicano es el de Weldon, Jeffrey, “Congress, Political Machines, and the Maximat: the No-reelection Reforms of 1933”, ponencia presentada ante la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia, marzo de 1994. Finalmente, el interesado debe revisar la obra de Gil Villegas, Francisco (coord.), *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994, un avance importante porque, a pesar de que sigue acentuando el enfoque jurídico, incorpora variables estrictamente políticas en el análisis.

posibles reacciones de bancadas estatales o corporativas frente a distintas piezas de legislación. No se ha hecho un estudio sobre las relaciones de los diputados con sus electores, particularmente en labores de gestoría. No se ha estudiado la evolución histórica de la conducta de las bancadas opositoras en su relación con el PRI y con el Ejecutivo Federal, ni las variables que determinan la cohesión o división de las oposiciones en su conducta congressional. No sabemos con precisión la manera en que el PRI ha incorporado históricamente en sus iniciativas de ley propuestas presentadas anteriormente por las oposiciones. Sabemos poco sobre el papel que han jugado desde 1988 las comisiones presididas por miembros de la oposición. No se ha hecho, pues, un estudio sobre la evolución de la influencia de la oposición en la práctica legislativa posrevolucionaria. Desde el estudio de De la Garza (1972) no sabemos el papel que juega la Cámara de Diputados en la promoción de carreras políticas tanto del PRI como de los partidos de oposición. Nada sabemos sobre la forma en que se negocia al interior del PRI, y entre éste y los partidos de oposición la composición política de comisiones. Más allá de la Ley Orgánica que las regula, nada sabemos sobre la evolución histórica del sistema de comisiones, un tema por demás apasionante. Sabemos poco sobre la manera en que la regla de la no-reelección sucesiva ha afectado la profesionalización de las bancadas de distintos partidos *en el tiempo*. Nada sabemos sobre el apoyo diferenciado de *staff* a comisiones. Pero dejemos que a la larga lista de lo que ignoramos se interrumpa aquí con un largo etcétera. No cabe duda de que la ciencia política tiene mucho que investigar sobre el Congreso mexicano. Ignoramos, es obvio, mucho más de lo que sabemos. Los estudios legislativos en México no son un niño en pañales. Son todavía, y en el mejor de los casos, un embrión. Pero llama la atención que, pese a todo esto, se formulen —de buena fe si se quiere, y con el ánimo de contribuir al debate sobre el fortalecimiento del Congreso— los juicios más descabellados y las propuestas más disparatadas. Hay que reconocer un hecho que no puede ser sino entristecedor: la ciencia política mexicana

no ha podido hacer propuestas atendibles sobre cómo fortalecer el Congreso porque no lo conoce. Y tampoco ha estudiado al funcionamiento de otros congresos —desde la perspectiva jurídica, nuestros constitucionalistas sí lo han hecho— de manera que ni siquiera es posible hacer experiencias legislativas desde una perspectiva politológica y comparada.¹³⁰

Este ensayo pretende ser una modesta contribución al estudio de la Cámara de Diputados en México. Puesto que las importantes contribuciones estrictamente jurídicas han atendido más a las instituciones formales y menos a las fuerzas políticas que las ocupan, el ensayo concentrará su atención en la evolución de una de las cámaras del Congreso, la de Diputados, en función de: 1) la naturaleza del sistema de partidos, el impacto del sistema electoral en la representación cameral de los mismos y la importancia de estas variables en la definición del papel político de la Cámara de Diputados y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, 2) la influencia de la regla de la no reelección en la profesionalización de las bancadas de los partidos, en la institucionalidad del Legislativo y en los dilemas de la conducta parlamentaria de los congresistas, 3) la forma en que los partidos políticos integran las comisiones de trabajo legislativo y sus consecuencias, y finalmente, 4) la manera en que el apoyo legislativo de *staff* se relaciona con comisiones y con partidos. Al final, el ensayo ofrece unas conclusiones generales.

¹³⁰ Es interesante observar que distintos proyectos que han intentado darle cierta continuidad a los estudios legislativos han fracasado. De la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* de la Cámara de Diputados, que parecía un esfuerzo en verdad cuidadoso y serio, sólo vieron la luz tres números a principios de los noventa. El sube y baja de legisladores y la imposibilidad de darle seguimiento al trabajo de legislaturas anteriores en el ámbito de la investigación y el análisis explica en buena medida el fracaso. Por su parte, la revista *Estudios Parlamentarios*, de la Fundación Cambio XXI del PRI, otro esfuerzo editorial que pudo convertirse en un foro para la investigación en este campo, sólo dio a conocer dos números, también a principios de los noventa. Ninguna institución académica, independiente de partidos y del Congreso mismo, ha echado a andar algún proyecto similar. Es de esperarse que esta situación se remedie lo antes posible.

II. PARTIDO HEGEMÓNICO, EJECUTIVO FEDERAL Y SISTEMA ELECTORAL

Se dice con frecuencia que el fundamento del hiperpresidencialismo mexicano posrevolucionario se encuentra en la Constitución de 1917, documento que resultara muy dadivoso con el Poder Ejecutivo —“Supremo Poder Ejecutivo” reza la Constitución— en la asignación de facultades y atribuciones, es decir, en el reparto institucional de poderes. Si bien esta idea es errónea, ya que la Constitución de 1917 no le ofrece al presidente mexicano muchas más prerrogativas que las que otorga al Ejecutivo la mayoría de las constituciones latinoamericanas, estudios de extraordinario valor realizados por constitucionalistas mexicanos —pongo como ejemplos el de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* y el de José de J. Orozco Henríquez, *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*— nos describen con gran precisión la manera en que, desde 1917, diversas reformas constitucionales otorgaron más atribuciones al Ejecutivo Federal, y la manera en que, desde mediados de los setenta, se inicia una etapa de reformismo constitucional, en la que, muy lentamente, se le retiran al presidente de la República prerrogativas y poderes.¹³¹ Ciertamente, sin el estudio de la obra de éstos y otros autores, es imposible entender la evolución del presidencialismo mexicano y paralelamente, del papel que juega el Legislativo como órgano de poder.

Ahora bien, si en el arreglo constitucional no nos encontramos con un Ejecutivo débil, algo debe explicarnos la extraordi-

¹³¹ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, el ensayo de José de J. Orozco Henríquez se encuentra en varios, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988. Véase también, desde una perspectiva que no es jurídica pero que incorpora elementos constitucionales, Aguilar, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de la Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994.

naría debilidad de algunos presidentes mexicanos del siglo XX, aun en el marco de la Constitución de 1917. Los tres presidentes del periodo clásico del Maximato (1929-1934) son particularmente débiles en comparación con los otros tres presidentes que gobernaron durante periodos constitucionales desde 1917 hasta 1928, porque la muerte del caudillo, expresidente reelecto, Álvaro Obregón, llevó a la fundación de un gran partido político nacional —el Partido Nacional Revolucionario— que es liderado, no sin dificultades, por el recién expresidente, desde entonces llamado “Jefe Máximo”: Plutarco Elías Calles. La máxima debilidad política del presidente de la República en el periodo posrevolucionario mexicano es aquella en la que existe un gran partido político pero el titular del Poder Ejecutivo en funciones no lidera, ya no digamos controla, a dicho partido, llamado a ser hegemónico desde su origen. Y, por el contrario: el hiperpresidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino en 1935-1936, cuando Lázaro Cárdenas, titular del Poder Ejecutivo, se convierte, después de un abigarrado conjunto de maniobras de relojería política, en líder indiscutible del todavía Partido Nacional Revolucionario. Respetuoso de la regla de la no reelección, pero también obligado por el desgaste de su propio mandato y la polarización que provocó, así como por las restricciones que le imponía su propio partido, Lázaro Cárdenas abandona en 1940 la presidencia de la República y el liderazgo del, desde 1938, Partido de la Revolución Mexicana.¹³²

Podemos distinguir entonces la primera variable que explica la debilidad de Poder Legislativo mexicano posrevolucionario: un solo partido penetra las arenas constitucionales ejecutiva y le-

¹³² Debo estas reflexiones a Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991 y a Weldon Jeffrey, “The Political Sources of Presidentialism in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism in Latin America* (en prensa). Ver también Casar, María de Amparo, *Mexico: from Hyperpresidentialism to Presidentialism*, tesis de doctorado en preparación, Cambridge University.

gislativa. Y la segunda: el liderazgo de dicho partido no reside en su bancada parlamentaria (piénsese en varios partidos europeos, en el partido que no cuenta con la presidencia en el sistema norteamericano, etcétera) ni en su Comité Ejecutivo, sino en el presidente de la República en turno. Una tercera variable tiene que ver con la reforma constitucional de 1933, que volvió a prohibir en términos absolutos la reelección presidencial, pero también la de gobernadores de los estados y, para periodos inmediatos, la de presidentes municipales, de legisladores estatales, de senadores y de diputados federales. En el mismo año, una reforma estatutaria lleva a la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del PNR. Ambos cambios tenían por objeto el debilitamiento de partidos y maquinarias locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR y, más específicamente, del “Jefe Máximo”.¹³³ El monopolio político del partido, así como la multiplicación de espacios para el reparto de posiciones y prebendas, fortalecía a Calles y debilitaba aún más a la figura presidencial. Una vez que concluye esa “cohabitación” y el presidente de la República es también líder indiscutible del partido revolucionario, los efectos en el Poder Legislativo no se hicieron esperar: la no reelección de ambos, presidente y legisladores, junto con la continuidad del liderazgo del partido en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, generaron un extraordinario efecto inhibitorio de la iniciativa del Legislativo como poder, sin que se modificaran los aspectos centrales de sus atribuciones constitucionales. Con las nuevas reglas, la disciplina de los congresistas pagaba políticamente, porque el presidente de la República en turno o el siguiente la premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en la burocracia de las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por el contrario, la indisciplina de un congresista equivalía a ver truncada su carrera política.

¹³³ Véase el ensayo de Weldon, Jeffrey, “Congress; political Machines and the Maximato...” *op. cit.*

Debemos recordar, en cuarto lugar, que el presidente nunca fue un “monarca sexenal absoluto”, sino el eje de una coalición política. Pero el presidente de la República es el eje tanto que la coalición es ganadora. Así, el carácter no competitivo de las elecciones presidenciales, y la bancada del partido seguiría teniendo acceso a posiciones futuras porque el presidente de la República seguiría siendo priísta y líder del PRI, entonces seguiría habiendo incentivos para la disciplina en la bancada. El carácter no competitivo del sistema y las perspectivas de su continuidad están en el corazón de la mecánica institucional del autoritarismo mexicano.

Finalmente, y en quinto lugar pero quizá más importante aún que el resto de las variables enunciadas, si las bancadas del PRI en las dos cámaras del Congreso de la Unión conquistan no sólo el 50% más 1 de los escaños, porcentaje imprescindible para aprobar leyes secundarias, sino también el 66%, es decir, los dos tercios imprescindibles para reformar la Constitución, entonces el binomio presidente de la República-PRI no necesita del apoyo de ninguna otra fuerza política para gobernar al país ni para hacerle reformas a su carta constitucional. Ello contribuye, durante prácticamente toda la era posrevolucionaria mexicana, a acentuar la debilidad del Congreso, ya que el presidente de la República en turno es líder de un gran partido político que ocupa de tal manera las instancias constitucionales de representación política que es capaz de controlar monopólicamente los mecanismos de decisión legislativa.

En la historia del Poder Legislativo mexicano del siglo XX, los años que corren serán recordados como un periodo inequívoco de cambio, porque prácticamente todas las variables anteriormente mencionadas registran ya transformaciones, sin que aún sea posible adelantar lo que vendrá. Por un lado, el presidente Ernesto Zedillo ha hecho explícita su voluntad de ser “un priísta más” y de ajustar su conducta política a lo que expresamente le marca la Constitución. Esto es sin duda una novedad, de alcances aún inciertos. El dicho puede significar, por ejemplo, que el

presidente renuncia a la vieja prerrogativa informal, “meta-constitucional”, de seleccionar candidatos a gobernador, cosa que ya ha empezado a darse con el consiguiente fortalecimiento de los cacicazgos priístas locales. También puede significar que el presidente renuncia a nombrar libremente al presidente del Comité Ejecutivo Nacional de su partido, cosa que no se ha dado, ya que el PRI no ha seleccionado aún a ningún presidente o presidenta del PRI sin que sea el presidente quien decide en los hechos (el último que lo hizo fue Carlos Salinas de Gortari cuando estaba todavía en funciones). También puede significar que el presidente renuncia a su vieja prerrogativa informal de nombrar al candidato presidencial que eventualmente lo sustituirá en el cargo. Estos son algunos de los clásicos poderes “meta-constitucionales” de los que hablaba Jorge Carpizo. Pero hay algo a lo que no puede renunciar un presidente de la República en un sistema presidencial, elemento ciertamente “meta-constitucional” pero por demás natural: ser el punto de referencia central a partir del cual su partido fija una posición estratégica en políticas gubernamentales y en conducta legislativa. En cualquier sistema presidencial, el partido que llevó al poder al presidente percibe en él, sino a su líder formal, sí a su “faro”: de algún modo, la suerte electoral de dicho partido depende de lo que el presidente haga o deje de hacer en el ejercicio del gobierno. Así si la bancada legislativa del PRI no apoyaba, todavía muy lejos de la siguiente elección federal legislativa, las medidas del draconiano ajuste económico propuesto por el presidente Zedillo al inicio de su mandato, entonces pagaba un costo político y quizá electoral mayúsculo: es el PRI el partido que llevó al poder presidencial a Ernesto Zedillo, de modo que no apoyar como presidente al candidato que dicho partido impulsó equivale a convencer a la ciudadanía de que votar por el PRI no produce sino desgobierno. Votar a favor, como de hecho sucedió a principios de 1995, del paquete económico del presidente, pagará altísimos costos en el corto plazo (quizá en las elecciones estatales del mismo año), pero con la esperanza de que para 1997 los beneficios del programa serán evidentes para

todos y se capitalizará políticamente en las urnas o, al menos, se detendrá el deterioro de los apoyos electorales. Ya están presentes, como nunca, los riesgos de perder una elección federal. ¿Sigue pagando políticamente, como antaño, la disciplina parlamentaria en el PRI? La respuesta no puede ser sino tentativa. El presidente tiene cada día menos *spoils*, menos cargos y prebendas que repartir para premiar la disciplina. El presidente ya no definirá las candidaturas del PRI a muchos puestos de elección popular. Por otro lado, la política de privatización de empresas públicas y la reducción de tamaño de la burocracia ejecutiva como resultado de la política presidencial de achicamiento de la administración pública, vuelven cada día más incierto el futuro de candidatos a cargos legislativos, entonces la opción de la reelección se vuelve más y más atractiva para los legisladores del PRI.

Lo que está fuera de duda es que el PRI, por primera vez en su historia, no tiene la seguridad de que conquistará la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, ni las presidenciales de 2000. Ya desde 1988, y también por primera vez en su historia, el PRI no conquistó la mayoría calificada (dos tercios) de la Cámara de Diputados, hecho que marcó inequívocamente el inicio del fortalecimiento del Congreso en relación al presidente de la República. Éste tuvo que negociar con otra fuerza política, usualmente con el PAN, el contenido de reformas constitucionales fundamentales para el proyecto de reestructuración económica durante el sexenio presidencial 1988-1994.

El PAN condicionó su apoyo legislativo al programa de cambio estructural con el que finalmente no estaba en desacuerdo en términos ideológicos (privatización de la banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, reformas a los derechos de propiedad del campo), al reconocimiento de sus victorias electorales en el nivel estatal. Iniciaba así, particularmente desde 1989, la difícil, compleja y ciertamente ambigua transición a la democracia en México. Nótese, por lo demás, el papel de gran importancia que la Cámara de Diputados empezaba a jugar en

el proceso de cambio político. Pero volviendo al punto central de nuestra discusión: si el PRI pierde en 1997 la mayoría absoluta (la mitad más 1) de los escaños de la Cámara de Diputados, México le estará “diciendo el último adiós” al hiperpresidencialismo posrevolucionario, y veremos potenciarse extraordinariamente el papel de la Legislatura.

Pero ello depende en buena medida de la fórmula electoral que esté vigente para las elecciones de 1997. Véase en el cuadro 4.1 cómo desde 1964, año en que se inauguran los mecanismos de representación minoritaria en la Cámara de Diputados, el PRI ha estado siempre sobrerrepresentado, usualmente a costa del segundo lugar, el Partido Acción Nacional. Sería muy extenso hacer aquí una descripción de las cinco fórmulas electorales (1964, 1978, 1986, 1989, 1993) que han estado vigentes en los últimos treinta años. Baste decir que la fórmula electoral que está hoy vigente (junio de 1995), sigue ofreciéndole una gran sobrerrepresentación al partido más grande, que en 1997 pudiera ser de oposición. Si el voto del PRI cae en 1997 pero conserva el primer lugar, el sistema electoral actual puede representarlo para obtener la mayoría de los escaños sin haber obtenido la mayoría absoluta de los votos. Otro escenario es aquel en el que el PRI sigue siendo el partido más grande pero la caída de su votación es mayor, pierde una gran cantidad de distritos de mayoría relativa, y por lo tanto el monto de la sobrerrepresentación no es suficiente para obtener la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

CUADRO 4.1
Divergencia entre los porcentajes de la votación efectiva y los porcentajes de la representación en la Cámara de Diputados (1964-1994)

	(-) = subrepresentación					(+) = sobrerepresentación					
	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PRI	-3.06	-1.51	+0.04	+4.23	-2.89	+0.21	+3.79	+5.01	+0.73	0.00	+8.15
PAN	-2.00	-1.86	-4.82	-5.55	-0.55	-0.81	-5.42	-6.20	+1.93	-0.50	-3.80
PPS	+3.39	+2.19	+3.27	+0.31	+1.89	-0.06	+0.47	+0.56	-	+0.50	-
PARM	+1.67	+1.18	+1.51	+1.01	+1.55	+0.98	-	+0.83	-	+0.60	-
PCM-PSUM	-	-	-	-	-	-0.82	-0.26	-0.42	-	-	-
PDM	-	-	-	-	-	+0.29	+0.58	+0.10	-	-	-
PST-PFCRN	-	-	-	-	-	+0.21	+0.84	+0.19	-	0.00	-
PTM	-	-	-	-	-	-	-	-0.15	-	-	-
PRT	-	-	-	-	-	-	-	+0.08	-	-	-
FDN	-	-	-	-	-	-	-	-	-2.55	-	-
PRD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.60	-3.85

	(-) = subrepresentación (+) = sobrerrepresentación										
	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994
PT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.50
PRI, % de la votación efectiva	86.39	85.00	83.53	77.59	85.17	73.79	70.96	67.24	51.27	64.20	51.85
PRI, % de la representación en la Cámara de Diputados	83.33	83.49	83.57	81.82	82.28	74.00	74.75	72.25	52.00	64.20	60.00

FUENTE: Cálculos del autor con base en datos de la CFE y del IFE.

En este escenario, el PRI se vería obligado a negociar cada pieza de legislación con la oposición, es decir, no solamente las reformas constitucionales sino también las leyes secundarias (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, etcétera). Finalmente, el escenario catastrófico para el PRI es aquel en el que dicho partido es rebasado por un partido de oposición —presumiblemente el PAN— que no consigue la mayoría absoluta de los votos pero que es premiado por el sistema electoral con una sobrerrepresentación tal que le permite contar con el control absoluto (50% más 1 o más) de la Cámara de Diputados. Es difícil adelantar visperas, pero quizá el PRI se convenza en un futuro muy cercano de que no debe correr ese riesgo y decida promover una nueva reforma a la fórmula electoral para acercar el sistema de reparto de escaños a la proporcionalidad estricta.

En otro lugar he discutido la manera en que pueden evitarse condiciones de ingobernabilidad entre poderes en el escenario en el que el partido del presidente de la República no obtiene mayoría en la Cámara de Diputados, de manera que no me detendré en este punto.¹³⁴ Valga decir, por lo pronto, que existe una gran incertidumbre en torno a la evolución que en el futuro experimentarán algunas variables, ya enunciadas aquí, que han explicado la debilidad del Legislativo mexicano. Lo que sí está claro hasta ahora es que el Congreso potenció su papel en el sistema político desde el momento en que el PRI perdió en 1988 la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, y que de poco le servirá al presidente contar con una bancada priísta siguiendo a cabalidad sus directrices, sin reelección inmediata de los legisladores, con cargos a su disposición para premiar la disciplina, si dicha bancada no cuenta en el futuro con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Hoy como nunca, la fortaleza o debilidad del Congreso dependerá de la distribución partidaria de los votos en una arena limpia y transparente de competencia electoral, y de la

¹³⁴ Lujambio, Alonso, “Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, capítulo segundo de este libro.

forma en que el sistema electoral traduzca dicha distribución en la conformación de las bancadas congresionales.

III. LA REELECCIÓN LEGISLATIVA: PROFESIONALIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Desde 1933, el artículo 59 de la Constitución establece que los legisladores “no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Como ya se discutió, esta disposición constitucional fortaleció enormemente al presidente de la República, sobre todo a partir de la Legislatura XXXVII (1937-1940), cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajusten su conducta congresional a la voluntad del ejecutivo: siendo el presidente de la República el líder de su partido, los diputados del partido revolucionario entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales o, en el mejor de los casos, de los electores en sus distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno. A partir de entonces, la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la cámara baja mexicana, lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso. No hay Parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y capitalizar políticamente el aprendizaje. La distancia en términos de profesionalismo se ha ido haciendo más y más grande con respecto del Poder Ejecutivo: aunque el titular de la presidencia no pueda reelegirse y los burócratas no cuentan propiamente con un servicio civil de carrera, no es inusual que los altos mandos de la burocracia permanezcan en importantes cargos de la administración pública durante periodos

largos y que logren acumular información y experiencia, mientras que los legisladores son cada tres años distintos, eternos *amateurs* en tareas legislativas. Por otro lado, la no reelección inmediata de los congresistas mexicanos los llevó a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. No hay diputado que regrese a su distrito, que rinda cuentas, que explique su conducta, que se haga responsable por lo que hace o deje de hacer en la Cámara de Diputados, institución particularmente minusvalorada por la ciudadanía en encuesta tras encuesta. En un país rural, ingobernable, dominado por caciques, la regla de la no reelección quizá tuvo efectos positivos: junto con otras reglas del sistema posrevolucionario, creó las bases para conducir gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Legislativo y a la postre permitió la circulación de las élites, uno de los retos más importantes, si no es que el central, que deben enfrentar los regímenes autoritarios en los que las elecciones no determinan en última instancia, y periódicamente, la composición del gobierno. Con reelección y sin democracia, la élite política envejece y se vuelve impermeable al cambio generacional.¹³⁵ Ahí está el Congreso porfirista como ejemplo, el cual llegó a ser calificado por Daniel Cosío Villegas como “un museo de Historia Natural”. Pero en un país crecientemente urbano y crecientemente competitivo en términos electorales, la no reelección no hace sino debilitar todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas, valores fundamentales para la democracia.

Los efectos de la no reelección inmediata se parecen mucho a los de la absoluta, aunque generalmente se piense lo contrario. Es decir, hay quien dice que a pesar de que los diputados mexicanos no pueden reelegirse inmediatamente, muchos lo han hecho en periodos no sucesivos y varias veces, de modo que en estricto rigor sí ha sido posible contar en México con auténticos parlamentarios. El argumento no puede ser más endeble y a las prue-

¹³⁵ Una discusión de la variable tiempo en la estabilidad de los regímenes autoritarios se encuentra en Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

bas nos remitimos. Según una investigación en proceso, de los 4,227 miembros del PRI que han sido parte de la Cámara de Diputados desde 1933 hasta la fecha, sólo 379 (el 9%) se ha reelecto por lo menos una vez, y de ellos, 316 lo hicieron sólo una vez, 49 dos veces, 13 tres veces y un solo diputado se reeligió cinco veces (el líder obrero Blas Chumacero).¹³⁶ Por el lado del PAN, el partido de oposición de más larga trayectoria, las cosas no son muy diferentes, de los 455 diputados con que ha contado dicho partido desde la legislatura XL (1946-1949), sólo 52 (el 11%) han sido reelectos una o más veces: 35 se reeligieron una vez, 13 lo hicieron 2 veces, y sólo 4 se reeligieron 3 veces.¹³⁷ Por lo demás, gran parte de los diputados que se reeligen lo hacen generalmente tres o cuatro periodos después de que fueron diputados por primera vez, es decir, no lo hacen inmediatamente después de que superan la restricción constitucional, lo cual dificulta enormemente el seguimiento de las agendas legislativas (esto suponiendo que, cada vez que se reeligen, los diputados regresan a las comisiones de las cuales fueron miembros en Legislaturas anteriores). Se dice por otro lado que la posibilidad de ir de una cámara a otra (del Senado a la Cámara de Diputados y viceversa, o de las cámaras de los estados de la federación al Congreso de la Unión y viceversa) ha permitido la formación de parlamentarios en México. Veamos las evidencias disponibles.

¹³⁶ Campos, Emma, *La reelección en el Congreso mexicano, 1933-1994*, tesis de licenciatura en preparación, ITAM.

¹³⁷ *Idem*, “¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN”, en *Este País*, diciembre de 1994.

CUADRO 4.2

*Experiencia legislativa de los diputados LIII, LIV y LV legislaturas
 Número de diputados con experiencia por partido y porcentaje de la bancada*

	<i>Experiencia anterior como diputado federal</i>			<i>Experiencia anterior como diputado local</i>		
	<i>85-88</i>	<i>88-91</i>	<i>91-94</i>	<i>85-88</i>	<i>88-91</i>	<i>91-94</i>
PRI	63 (22%)	67 (26%)	62 (19%)	70 (24%)	51 (20%)	109 (34%)
PAN	7 (17%)	15 (15%)	8 (9%)	3 (7%)	17 (17%)	23 (25%)
PPS	4 (36%)	8 (27%)	7 (58%)	4 (36%)	5 (17%)	3 (25%)
PARM	3 (27%)	3 (10%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (21%)	4 (29%)
PST-PFCRN	2 (17%)	5 (14%)	1 (4%)	0 (0%)	4 (11%)	3 (13%)
PSUM-PRD	2 (17%)	4 (9%)	5 (13%)	0 (0%)	2 (4%)	6 (14%)
Total tamaño de la Cámara y porcentaje	400 20%	500 20%	500 17%	400 19%	500 17%	500 30%*
* 25% sin asambleístas						
1985-1988= 9 fueron antes senadores (2%) 1988-1991= 16 fueron antes senadores (3%) 1991-1994= 15 fueron antes senadores (3%)						
FUENTE: El autor con base en el <i>Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano</i> , México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992,						

El cuadro 4.2 nos muestra cuántos diputados federales tienen alguna experiencia legislativa en las últimas tres legislaturas. Nótese que los miembros de la Cámara de Diputados que ya fueron

diputados federales con anterioridad, nunca superan el 20% de la cámara. El número de diputados federales que han sido diputados locales es ligeramente superior, amén de que crece apenas en la Legislatura LV (1991-1994), una vez concluido el primer trienio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En la parte inferior del cuadro puede observarse cómo la ruta Senado-Cámara de Diputados es insignificante en la profesionalización de la cámara baja: nunca más del 3% de los miembros de la Cámara de Diputados ha sido alguna vez senador. Y aunque aquí las evidencias fueran más sólida, es obvio que brincar de una asamblea legislativa a otra puede generar cierta experiencia parlamentaria entre los legisladores como individuos, pero los brincos mantienen desinstitucionalizadas y débiles a las asambleas, que no acaban de contar nunca con cuerpos estables de legisladores.

CUADRO 4.3

Continuidad parlamentaria

*Última legislatura en la que fueron diputados quienes se reeligieron.
 LIII, LIV y LV legislaturas*

	<i>LIII</i> <i>1985-1988</i>	<i>LIV</i> <i>1988-1991</i>	<i>LV</i> <i>1991-1994</i>
LIII (1985-1988)	- -	- -	37 7.4%
LII (1982-1985)	- -	46 9.1%	16 3.2%
LI (1979-1982)	45 11.1%	24 4.7%	18 4.0%
L (1976-1979)	11 2.7%	14 2.7%	5 1.0%
XLIX (1973-1976)	5 1.2%	11 2.2%	5 1.0%
XLVIII (1970-1973)	6 1.5%	2 0.4%	2 0.4%
XLVII (1967-1970)	6 1.5%	2 0.4%	- -
XLVI (1964-1967)	3 0.8%	3 0.6%	- -
XLV (1961-1964)	2 0.5%	- -	- -

	<i>LIII</i> <i>1985-1988</i>	<i>LIV</i> <i>1988-1991</i>	<i>LV</i> <i>1991-1994</i>
XLIV (1958-1961)	2 0.5%	- -	- -
XLIII (1955-1958)	1 0.2%	- -	- -
	81 20%	102 20%	83 17%
	400	500	500
FUENTE: El autor con base en el Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano, México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992.			

El cuadro 4.3 nos demuestra por otro lado que los diputados mexicanos rara vez vuelven a la cámara baja inmediatamente que han superado la restricción constitucional que los obliga a abandonarla durante por lo menos tres años. Véase cómo sólo el 11.1%, el 9.1% y el 7.4% de los diputados de las últimas tres legislaturas tienen la experiencia más reciente que la regla constitucional tolera.

Como puede observarse, las tasas de reelección no inmediata el interior de la Cámara de Diputados son muy bajas, los brinco de una cámara a otra está muy lejos de ser una práctica común, y la escasa experiencia tiende a anularse dadas las distancias temporales entre elección y reelección (o entre reelección y reelección).¹³⁸

En contra de permitir la reelección inmediata de legisladores se presentan usualmente dos argumentos. En primer lugar, se dice que la reelección inmediata obstaculizaría la circulación de las élites políticas y haría que a las cámaras sólo llegaran caciques locales que a la larga se enquistarían en sus escaños. El argumento no puede ser más débil: de las más de cincuenta de-

¹³⁸ En el Senado de la República tiende a concentrarse la poca experiencia legislativa que puede acumularse en México. En las últimas tres legislaturas del Senado, dos tercios de sus miembros ya fueron alguna vez diputados federales. Sin embargo, en promedio el 65% de ellos fueron miembros de la cámara baja solamente por espacio de una legislatura.

mocracias que encontramos hoy en los continentes americano y europeo, sólo *dos* prohíben la reelección inmediata de sus legisladores: Ecuador y Costa Rica. ¿Qué nos lleva a concluir evidencia tan rotunda? Que las democracias no asocian circulación de élites políticas con el principio de la no reelección legislativa: con la posibilidad de la reelección, las democracias incentivan a la responsabilidad de sus gobernantes, al tiempo que la posibilidad de la alternancia produce recambio de élites cuando así lo dicta el electorado. Por otra parte, si permitimos la reelección, ¿a la larga se enquistarían los legisladores en sus escaños? La respuesta es sí, pero sólo una minoría. Un estudio de Joseph Klesner posterior a las elecciones legislativas intermedias de 1991 demuestra que el 41% de los 300 distritos electorales de mayoría son ya claramente multipartidistas y 21% son bipartidistas. Si sumamos ambas cifras concluimos que el 62% de los distritos son altamente competitivos y pueden ya generar alternancias en condiciones de transparencia y equidad. Si se permite la reelección inmediata, en esos distritos será producto del trabajo político de los legisladores, no del enquistamiento caciquil. En el 16% de los distritos, la hegemonía del PRI ya es débil, y sólo en el 21% de los mismos el dominio del partido revolucionario se mantiene fuerte.¹³⁹ Si se hiciera el cálculo para las elecciones legislativas de 1994, el panorama sería aún más competitivo. Y si pensamos que pronto se aprobará en el Congreso una nueva reforma electoral, a la que desde ahora se le ha bautizado como “definitiva”, entonces para las elecciones intermedias de 1997 el juego electoral será seguramente más vigilado, limpio y equitativo, por lo que las condiciones de competitividad se fortalecerán aún más. Tal vez entre 50 y 60 escaños de un total de 500 mantengan en el futuro a caciques inamovibles si se permite que los diputados se reelijan en

¹³⁹ Klesner, Joseph L., “Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican System”, en Cook, María Lorena, *et al.*, *The Politics of Economics Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego, 1994, p. 169.

periodos inmediatos. ¿Hay un costo a pagar por ellos? Sí. Pero piénsese que el costo a pagar por mantener el principio de la no reelección inmediata es infinitamente superior al que representa mantener inamovibles en sus escaños a un puñado de caciques locales que, en última instancia, muchas democracias representativas han tenido que tolerar.

El otro argumento en contra de la reelección inmediata de los legisladores es más razonable. Se dice que la nueva regla produciría indisciplina y pérdida de cohesión en las bancadas de los partidos. Esto es parcialmente cierto. En primer lugar, la fórmula electoral mexicana distribuye 300 escaños de mayoría en distritos uninominales y 200 de representación proporcional vía listas cerradas de partidos. Son los partidos quienes determinan quién entra a las listas, de modo que la indisciplina de los diputados plurinominales se pagaría con su salida de la lista en la siguiente elección federal. De este modo su disciplina está prácticamente garantizada. Queda entonces la discusión sobre los 300 diputados de mayoría. Estos podrían indisciplinarse si los partidos descentralizan sus métodos de selección de candidatos, de modo que los diputados indisciplinados que sólo toman en cuenta el interés de su distrito e ignoran la voluntad de su partido en el Congreso, podrían seguir reeligéndose sin el apoyo del aparato central de sus partidos. Sin embargo, los diputados pertenecientes al partido en el gobierno tendrían que calcular las consecuencias que para su partido y su propio futuro político tendría la constantes indisciplina: el electorado difícilmente premiaría en las urnas a un partido que, falto de dirección, no puede producir gobierno. No olvidemos que el electorado vota por individuos, pero también por partidos que funcionan como cárteles. Por otro lado, si los líderes de las bancadas de los partidos determinan las posiciones a las que tienen acceso los diputados dentro de la cámara para dar servicio a sus bases electorales (posiciones en comisiones legislativas, sobre todo), entonces los partidos tienen instrumentos para influir en la conducta legislativa de sus parlamentarios. Por otro lado, se pueden introducir a los estatutos de los partidos reglas

como la vigente en Inglaterra, que permite a los aparatos centrales de los partidos vetar a candidatos electos por los aparatos locales si como legisladores han actuado en contra de los intereses del partido. Finalmente, se exagera un poco cuando se piensa que la indisciplina de los partidos en los congresos es un demonio del que hay que huir a toda costa: hay piezas de legislación frente a las cuales los partidos pueden más que tolerar la indisciplina de sus bancadas. Cuando es necesario presentar un frente común y la identidad del partido-cártel está en riesgo, la disciplina es una virtud que los partidos aquilatan. Es entonces cuando éstos se preocupan más notoriamente por construir un acuerdo partidario que presente a la opinión pública una posición inequívoca, clara y contundente por la vía de la cohesión de sus parlamentarios.¹⁴⁰ En todo caso, los líderes de las bancadas y el presidente de la República enfrentarían, si bien no en todos los casos con la misma intensidad, pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticas. Nada es sencillo en política. Sostener coaliciones en las asambleas de sistemas democráticos no es la excepción.

En una palabra, resulta muy difícil creer que la Cámara de Diputados de México pudiera fortalecer sus tareas legislativas y de control sin verdaderos parlamentarios. En México debe dejársele de temer a la reelección inmediata de los diputados. El *amateurismo* y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, deberán tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia.

¹⁴⁰ El debate sobre los arreglos institucionales que maximizan la disciplina de las bancadas parlamentarias no ha concluido. Tampoco ha terminado la discusión sobre las consecuencias deseables e indeseables de la disciplina y de la indisciplina de los partidos en las asambleas. Tres ensayos centrales en la historia de este debate son los de Ozbudun, Ergun, *Party Cohesion in Western Democracies: a Causal Analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970; Mayhew, David R., *Congress: The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, y Cox, Gary W., y McCubbins, Matthew D., *Legislative Leviatan. Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

El talento es un bien escaso en política. La no reelección lo desperdicia, no permite la acumulación, permítaseme usar esta desafortunada expresión, de “capital humano”. En un momento de cambio político como el actual, eliminar esta anomalía del marco constitucional mexicano se antoja una tarea urgente. Por último, se teme que la modificación al artículo 59 constitucional pudiera “abrir la puerta” para que el asunto se lleve hasta el terreno del Poder Ejecutivo (artículo 83 de la Constitución). En ese caso, un transitorio pudiera introducirse para que la regla empiece a operar cuando el presidente en funciones abandone el cargo en el año 2000. Quien se puede aprovechar en el futuro de que se abra el debate sobre la reelección presidencial es, hoy, un ser desconocido que no puede actuar políticamente. Por otro lado, se dice que el cambio en el Legislativo beneficiaría a los *ins* en contra de los *outs*, quienes protestarían en contra de la medida; es decir, los diputados de la Legislatura en funciones, la LVI (1994-1997), se beneficiarían permitiendo su reelección en contra de quienes no son diputados y quieren serlo. Pero aprobar la medida para que entre en vigor en la siguiente Legislatura (la LVII, 1997-2000) sería una especie de *hara-kiri* en contra de los hoy *ins* y mañana *outs*. Por eso es que 2000 es la solución de equilibrio: los diputados en funciones no podrían reelegirse en la próxima legislatura, pero podrían buscar un escaño en 2000 sin ningún problema. El costo lo pagaría quienes aún no existen y no pueden defenderse: los diputados de la última legislatura del siglo XX mexicano.

IV. SISTEMA DE COMISIONES Y SISTEMA DE PARTIDOS¹⁴¹

El sistema de comisiones permite la división de trabajo y la especialización de funciones en las asambleas. Como ya vimos, el

¹⁴¹ Este apartado concentra su atención en las comisiones de la Cámara de Diputados y excluye del análisis a la Comisión Permanente, de integración bicameral. Dicha comisión sesiona durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 19 diputados y 18 senadores. Sin duda, el análisis de sus importantes atribuciones y de su funcionamiento interno requiere de un estudio aparte.

anómalo carácter del Congreso mexicano, que prohíbe la reelección inmediata de los congresionistas, obstaculiza enormemente la profesionalización y especialización, la calidad de la labor de los miembros de las cámaras. Pero el sistema de partidos también impacta la relevancia política del sistema de comisiones como la arena privilegiada del trabajo legislativo.¹⁴² En su clásico ensayo “Committees in Legislatures”, Malcolm Shaw realiza un trabajo comparativo de la importancia del sistema de comisiones en ocho asambleas legislativas (Estados Unidos, Italia, Alemania Occidental, Filipinas, Canadá, Gran Bretaña, India y Japón).¹⁴³ En su ensayo, Shaw clasifica estas asambleas en función del carácter “decisional” del sistema de comisiones (influencia en los *outputs* del proceso legislativo, impacto en la determinación detallada de políticas públicas, control sobre los actos del Ejecutivo), o “no decisional” de los mismos (mera deliberación, representación, legitimación, reclutamiento, socialización y entrenamiento). La conclusión central a la que arriba el autor es que el sistema de partidos es la variable más importante en la definición del carácter “decisional” o “no decisional” de los sistemas de comisiones legislativas. La integración de las comisiones se define en función del peso de los partidos en las asambleas. Esta es una exigencia constitucional en Italia, por ejemplo; mientras que otros países regulan la integración de las comisiones legislativas por la vía reglamentaria. La idea, en todo caso, es que el sistema de comisiones ha de reproducir la división partidaria de la asamblea, y ofrecer al partido ma-

¹⁴² Nos concentraremos en las variables políticas en el estudio de las comisiones legislativas mexicanas. Para una perspectiva jurídica, pueden consultarse los breves trabajos de González Oropeza, Manuel, “Las comisiones de las cámaras del Congreso de la Unión”, en *Política y proceso legislativo*, *op. cit.*, y de Raigosa Sotelo, Luis, “Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, I, 1991. Véase también el detalladísimo trabajo, igualmente con enfoque jurídico, de González Fernández, José Antonio, “Las comisiones del H. Congreso de la Unión” en *Obra jurídica mexicana*, tomo V, México, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, 1988.

¹⁴³ Shaw, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en Lees, John D., y Shaw, Malcolm (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

yoritario (si es que existe) control sobre el sistema de comisiones. Para Shaw, las variaciones se identifican en función de si existe un partido dominante, un sistema bipartidista o uno multipartidista; de si, en caso de existir, el partido dominante lleva en el poder varias décadas, de si los partidos tienden a comportarse cohesiva y disciplinadamente, o no.

Sería muy extenso reproducir aquí todos los argumentos de Shaw. Baste señalar que las variables enunciadas por el autor explican con gran elocuencia la debilidad del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados mexicana: más que dominante, un partido hegemónico conquista la mayoría de la asamblea; lo hace constantemente desde por lo menos cincuenta años; dicho partido vota cohesiva y disciplinariamente. Dice Shaw:

Si un partido cohesivo y disciplinado obtiene la mayoría en todas las comisiones, es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Y aún más: si el mismo partido, disciplinado y cohesivo, mantiene una posición dominante en política nacional por un prolongado periodo de tiempo, entonces seguramente el sistema de comisiones será excepcionalmente débil. Una posible explicación de esto es que los partidos en el gobierno (como en India y Japón), que no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición, están menos dispuestos a reconocer los “derechos” de las minorías que partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse en minoría.¹⁴⁴

Este apartado discute la manera en que el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados en México ha evolucionado particularmente a partir de 1988, año en que el PRI deja de obtener dos tercios de dicha cámara: el hecho de que el partido

¹⁴⁴ Shaw, Malcolm, *op. cit.*, p. 247. El autor subraya también la importancia del sistema constitucional en combinación con el sistema de partidos: al sistema parlamentario del modelo Westminster lo caracteriza un sistema débil de comisiones. Los sistemas presidencial y parlamentario-continental, en la clasificación de Shaw, son más proclives a tener comisiones fuertes. Pero, nuevamente, el sistema de partidos resulta la variable explicativa más importante.

hegemónico no cuente ya con dicha mayoría ha sido el incentivo más poderoso para iniciar un cambio, todavía precario y notoriamente incompleto, hacia el fortalecimiento del sistema de comisiones y, como consecuencia, de la cámara misma.¹⁴⁵

Cabe subrayar, en primer lugar, que el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados ha sido muy inestable y por lo tanto

¹⁴⁵ Un aspecto nunca estudiado de la evolución de las instituciones políticas en la era posrevolucionaria es el del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Piénsese por ejemplo que en la Legislatura XXXV (1931-1934), el sistema se componía de 32 comisiones, y el número máximo de miembros que llegaban a tener era 16. Sin embargo, más del 80% de las comisiones tenía nueve miembros. La cámara se componía de 147 escaños. Con esta asamblea relativamente pequeña (se había reducido su tamaño de 280 a 153 miembros en 1930), el número de miembros por comisión era razonable, pero el número de comisiones tal vez estaba un poco excedido: están presentes las comisiones que hoy conocemos y que son propias a la cámara en prácticamente todo momento y otras que reflejan la evolución de la institución: están las comisiones de Hacienda, Guerra y Gobernación (que arrancan con la República en 1824), la de Comunicaciones y Obras Públicas (que viene del Porfiriato), la de Educación Pública (que sustituye en 1917 a la porfiriana “de Instrucción Pública”), las de Trabajo y Previsión Social, y Agraria (que nacen durante la breve presidencia de Francisco I. Madero), etcétera. Pero el sistema de comisiones de esta Legislatura responde también a su momento: encontramos la “Comisión de Estadística”, la de “Establecimientos Fabriles y Aprovisionamiento”, dos comisiones nuevas selladas por una concepción técnica, dominante en la época, de la administración pública, y por la preocupación por la infraestructura para el desarrollo económico. El número de comisiones aumenta abruptamente durante el periodo presidencial 1934-1940, sube a 48 en la primera Legislatura (1934-1937), y a 54 en la segunda (1937-1940). La primera introduce las nuevas comisiones de Aguas e Irrigación, Correos y Telégrafos, Aranceles y Comercio Exterior, Migración, Fomento Agrícola, Justicia Militar... La segunda ya muestra la hegemonía del proyecto político cardenista en la Cámara de Diputados: aparecen las comisiones de Bibliotecas Públicas, Fomento Cooperativo, Asistencia Social Infantil, Salubridad Militar, Editorial de Izquierda, etcétera. Durante las siguientes tres décadas, las tareas asignadas a comisiones siguieron cambiando, y su número aumentando: la Legislatura XLVI, 1964-1967 (la primera de composición plural, la que inaugura la representación de las minorías a través de la institución de los “diputados de partido”) llegó a contar con 78 comisiones, un número que por fortuna ya nunca rebasaron legislaturas posteriores. En fin, la fascinante historia política del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados está por escribirse.

no ha logrado, al margen del asunto central de la no reelección, ofrecerle a dicha cámara un mínimo de continuidad y memoria institucional: hay varias comisiones que por supuesto permanecen en el tiempo (Hacienda, Gobernación, Defensa, Trabajo y Previsión Social, etcétera). Pero demasiadas comisiones no perduran, no se produce por esa vía continuidad institucional. Véase como ejemplo: son 78 comisiones en la Legislatura XLVI (1964-1967), 58 comisiones en la Legislatura L (1976-1979), 32 en la LII (1982-1985), 39 en la LIV (1988-1991). El trabajo del sistema de comisiones no puede ser estable si el sistema mismo es tan volátil. Por otro lado, el número de miembros integrantes de las comisiones pasa de no exceder los 25 hasta finales de los cincuenta,¹⁴⁶ para después experimentar un *boom* extraordinario que no hizo sino debilitar las comisiones como cuerpos al menos potencialmente más orientados hacia la eficacia decisora que a la deliberación: como después veremos, para la Legislatura LIII (1985-1988), casi la mitad de las comisiones tienen más de 40 miembros. La de Trabajo y Previsión Social llega a tener 60 integrantes, 62 la de Reforma Agraria, 61 la de Agricultura y la de Recursos Hidráulicos. En la Legislatura LIV (1988-1991) se agrava el problema, la cámara aumenta en 100 (de 400 a 500) el número de sus miembros: tener que distribuir más diputados entre el mismo número de comisiones y hacerlas entonces aún

¹⁴⁶ Este era un número razonable para el funcionamiento de una comisión. La cámara más institucionalizada del mundo, sin duda la de Representantes en los Estados Unidos cuenta actualmente con 24 comisiones. El número de miembros por comisión promedia los 28. Sólo una comisión, la de *Appropriations* (que equivaldría en la práctica mexicana a la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública), es decir, la de gasto, cuenta, por obvias razones, con 50 miembros. En cuanto al número de comisiones, cabe señalar que en los Estados Unidos éste fue constantemente creciente hasta volver terriblemente ineficaces las labores legislativas. Presumiblemente, mientras más elevado el número de comisiones, más débil es el sistema de comisiones como tal. Con las importantes reformas de 1946, el número de comisiones pasó de 48 a 20 (en una legislatura de 435 miembros). Ver Polsby, Nelson W., "The Institutionalization of the US House of Representatives", en *American Political Science Review*, CXII, 1968.

más numerosas. Se soluciona parcialmente aumentando de 30 a 39 el número de comisiones (en ambas legislaturas se contaba por otro lado con tres comités: Administración, Asuntos Editoriales y Biblioteca). Pero el problema empeoró. Hubo comisiones que llegaron a tener más de 65 miembros. Esto en clara violación del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso (LOC), que estipulaba que las comisiones se integrarían “por regla general” con 17 diputados. Por lo demás, se violó sistemáticamente otro párrafo del mismo artículo, que determinaba que los diputados podrían formar parte de un máximo de tres comisiones, debido entre otras cosas a la escasa preparación y profesionalismo de las bancadas, había diputados integrando cinco o seis comisiones (con lo cual los congresistas mejor preparados dispersaban demasiado sus esfuerzos), y otros que apenas formaban parte de una comisión.¹⁴⁷

Por otro lado, el sistema de comisiones no ha ofrecido históricamente oportunidades equitativas de trabajo legislativo para todos los partidos: la Gran Comisión, integrada por los coordinadores de las diputaciones estatales del partido “que hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados” (artículo 46 de la LOC) y encabezada por el líder del grupo parlamentario de dicho partido (hasta hoy, siempre del PRI), fue por ley el órgano encargado de proponerle al Pleno (cuya mayoría es hasta hoy del PRI) la integración de las comisiones. Con las reformas a la LOC de julio de 1994,¹⁴⁸ la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (que empieza a existir informalmente desde 1991) adquiere varias prerrogativas antes exclusivas de la Gran Comisión, entre otras, la de proponerle al Pleno la integración de comisiones. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es integrada por los líderes de las bancadas de todos los partidos representados en la cámara, “más otros tantos diputa-

¹⁴⁷ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1979.

¹⁴⁸ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

dos del grupo mayoritario de la Cámara”, según reza el artículo 45 de la nueva LOC. Como después veremos, este cambio institucional ha reportado algunos avances significativos. Vale decir, por lo pronto, que en la práctica, el PRI suma “otros tantos diputados”, suficientes para seguir contando con la mayoría absoluta del órgano que decide, entre otras cosas, la integración partidaria de las comisiones. Es relevante observar, por lo demás, que ni la LOC ni el Reglamento estipulan qué sucederá con las Gran Comisión (y con las prerrogativas que aún conserva) si en el futuro ningún partido obtiene la mayoría *absoluta* de la cámara. Por otro lado, el artículo 45 de la nueva LOC no especifica si el control de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política seguirá en manos del “partido mayoritario” si éste no conquista la mayoría *absoluta* sino *relativa* de los escaños en la cámara.

Pero volvamos a épocas pretéritas, la Gran Comisión no sólo le daba al PRI la mayoría absoluta de todas las comisiones de la cámara, sino que también lo sobrerrepresentaba extraordinariamente. Lo primero debido a que el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que para que el dictamen de una comisión pueda pasar al Pleno para su discusión, debe ser firmado por la mayoría absoluta de los miembros que la componen.¹⁴⁹ Así el control —que no la gobernabilidad— de la cámara exige también el control mayoritario del PRI en comisiones. En segundo lugar, la sobrerrepresentación del PRI intentaba evitar los costos a pagar por el ausentismo de sus miembros al tiempo que multiplicaba el radio de acción de los integrantes de su bancada. De una u otra forma, las oposiciones se subrepresentaban en comisiones y esto contribuía, sumado a la prohibición de la reelección, a mermar el *pool* de conocimiento, información y destreza legislativa disponibles para las bancadas opositoras. Por otra parte, durante décadas el PRI se reservó prerrogativas y recursos a través del monopolio de presidencias y secretarías de comisiones.

¹⁴⁹ El Reglamento vigente se promulgó el 20 de marzo de 1934, sustituyendo al promulgado el 20 de diciembre de 1897.

Pero veamos las evidencias. En el cuadro 4.4 puede observarse cómo el PRI, con el 52% de los escaños en la Cámara, se sobrerrepresenta en todas las comisiones de la Legislatura LIV (1988-1991) a costa del trabajo parlamentario de sus opositores. En el cuadro fue imposible determinar el peso del Partido de la Revolución Democrática, principal agrupación opositora de centro-izquierda, debido a que nace formalmente el 4 de mayo de 1989, después de la desintegración, el 4 de febrero del mismo año, del Frente Democrático Nacional, que sumara a cuatro partidos políticos en la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República en 1988. La información del cuadro es incompleta pero elocuente: el PRI decidió sobrerrepresentarse en comisiones, y lo hizo no a costa de la subrepresentación del PAN (partido con el que necesitaba cooperar en el ámbito legislativo) sino del resto de los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional, que, con el 28% de la representación en la cámara, padeció una notoria subrepresentación en todas las comisiones excepto tres (Población y Desarrollo, Reforma Agraria y, Gobernación y Puntos Constitucionales).

CUADRO 4.4
Cámara de Diputados. LIV Legislatura (1988-1991)
Composición política de comisiones

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Tótal</i>
	Gran comisión	32	100	0	0	0	0	32
1	Agricultura	44	67	10	15	12	18	66
2	Artesanías	20	62	8	25	4	12	32
3	Asentamientos humanos y obras públicas	29	62	10	21	8	17	47
4	Asuntos fronterizos	24	63	8	21	6	16	38

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Total</i>
5	Asuntos indígenas	23	59	9	23	7	18	39
6	Ciencia y tecnología	20	62	6	19	6	19	32
7	Comercio	27	56	9	19	12	25	48
8	Comunicaciones y transportes	25	64	7	18	7	18	39
9	Corrección de estilo	5	83	1	17	0	0	6
10	Cultura	22	65	3	9	9	26	34
11	Defensa nacional	24	65	7	19	6	16	37
12	Deporte	15	75	2	10	3	15	20
13	Derechos humanos	22	63	8	23	5	14	35
14	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	21	60	8	23	6	17	35
15	Distrito Federal	26	60	10	23	7	16	43
16	Ecología y medio ambiente	25	60	6	14	11	26	42
17	Educación	34	55	12	19	16	26	62
18	Energéticos	28	61	8	17	10	22	46
19	Fomento cooperativo	22	61	9	25	5	14	36
20	Gobernación y puntos constitucionales	24	53	8	18	13	29	45
21	Hacienda y crédito público	36	64	10	16	12	20	61
22	Información, gestoría y quejas	19	68	3	11	6	21	28

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Tótal</i>
23	Jurisdiccional	10	53	5	26	4	21	19
24	Justicia	33	61	11	20	10	19	54
25	Marina	14	61	5	22	4	17	23
26	Patrimonio y fomento industrial	29	63	10	22	7	15	46
27	Pesca	26	59	8	18	10	23	44
28	Población y desarrollo	18	62	3	10	8	28	29
29	Programación, presupuesto y cuenta pública	36	63	11	19	10	18	57
30	Radio, televisión y cinematografía	21	60	7	20	7	20	35
31	Reforma agraria	36	59	7	11	18	29	61
32	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	21	60	7	20	7	20	35
33	Relaciones exteriores	45	66	10	15	13	19	68
34	Salubridad y asistencia	27	59	10	22	9	19	46
35	Seguridad social	34	65	7	13	11	21	52
36	Trabajo y previsión social	34	67	9	17	8	16	51
37	Turismo	31	61	8	16	12	23	51
38	Vialidad federal y transporte	15	60	8	32	2	8	25

		<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>Resto</i>	%	<i>Total</i>
39	Vigilancia de la contaduría mayor de hacienda	9	56	4	25	3	19	16
	Comité de administración	12	75	2	12	2	12	16
	Comité de asuntos editoriales	12	67	4	22	2	11	18
	Comité de biblioteca	8	67	3	25	1	8	12
	% del voto total, 1988	-	50	-	18	-	32	-
	% de la representación en la Cámara de Diputados	-	52	-	20	-	28	-
FUENTE: El autor, con base en el <i>Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano</i> , México, FCE-Presidencia de la República y Cámara de Diputados, 1989.								

Por otro lado, y por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI estuvo dispuesto en 1988 a compartir las presidencias de comisiones con las oposiciones, aunque la cantidad (4) y el carácter de las mismas no entusiasmará gran cosa a nadie: el pequeño Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) presidió la Comisión de Artesanías, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) la de Pesca, y el PAN, la de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, la de Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca. Como veremos más adelante, la asignación de presidencias a miembros de bancadas opositoras es creciente, de manera que en este sentido la Cámara de Diputados mexicana empieza a parecerse menos a la Cámara de Representantes norteamericana (en donde el partido mayoritario preside todas y cada una de las comisiones) y

un poco más al *Bundestag* alemán (en donde las presidencias son distribuidas en proporción a la fuerza de los partidos en la asamblea). Obviamente, la importancia de ocupar la presidencia de una comisión legislativa no sólo depende de la importancia de la comisión, sino también de los recursos administrativos, legales y políticos con los que cuenta su presidencia.

Aun cuando la mayoría de los miembros de una comisión sea de filiación priísta, la presidencia es un recurso político valioso tanto para el partido de oposición como para el individuo que la ostenta, de modo que podemos evaluar la llegada de la oposición a presidencias de comisiones en 1988 como un avance: la presidencia de una comisión le ofrece a un diputado cierta exposición frente a los medios masivos (en conferencias de prensa, foros de consulta, etcétera), le da visibilidad pública, interlocución con otros actores en el Poder Legislativo y con la burocracia ejecutiva, al tiempo que le ofrece un atractivo sobresueldo (las presidencias de comisiones es un ambicionado botín que el PRI no comparte con entusiasmo, pero volveremos a este punto más adelante). Por otro lado, el presidente de una comisión puede hacer uso de los recursos humanos y materiales con los que ésta cuenta para apoyar sus tareas: presupuesto (asignado por la Oficialía Mayor pero negociado con el líder de la bancada mayoritaria y de la Gran Comisión), secretarías, personal administrativo, chofer. Sin embargo, dado que es facultad de la Gran Comisión “proponer a la Cámara el personal de las Comisiones...”, y por lo tanto en estricto rigor dicho personal de una comisión acaba siendo un *agente* que tiene como *principal* no al presidente de la comisión sino a la Gran Comisión (órgano unánimemente priísta), el miembro de la oposición tiene un incentivo perverso a valerse, como después veremos, del apoyo del personal que le ofrece la comisión que él mismo preside, a este punto regresaremos en el apartado siguiente. Por otro lado, las disposiciones legales evidencian un estado de institucionalidad muy precario en lo que respecta a las atribuciones del presidente de una comisión: no todas las comisiones tienen reglamentos internos, y sólo dos artícu-

los de la LOC establecen las prerrogativas del presidente de una comisión. Según su artículo 56, los presidentes de comisiones tienen voto de calidad en caso de empate, prerrogativa actualmente inútil si se piensa que el PRI cuenta con el control mayoritario de todas las comisiones. Por su parte, el artículo 42 establece que “las comisiones estarán facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio”. Por desgracia, este artículo no aclara si el presidente puede obrar por cuenta propia o sólo con el mandato expreso de la comisión (que sigue siendo mayoritariamente priísta). Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso dice en su artículo 89:

Las comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cuales quiera archivos y oficinas de la Nación, toda la información y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refiera no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes autorizara a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Otra vez, no se dice si la solicitud puede formularla el presidente de la comisión sin la venia o aun con la negativa de la mayoría de los miembros de la misma. Pero más grave aún: nada obliga al presidente de la República a atender el reclamo del presidente de la comisión legislativa cuando no se le proporcionan los documentos solicitados. El presidente de la República puede archivar la queja. Nada en la LOC ni en el Reglamento sugiere que el titular del Poder Ejecutivo está obligado a atenderla. Nadie puede creer que un Poder Legislativo puede desempeñar sus funciones de control de los actos del Ejecutivo con normas como éstas.

Son sólo otros dos artículos del citado Reglamento los que se refieren en forma explícita a las tareas de los presidentes de comisiones. Uno es el 83, que a la letra dice: “Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a ese efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos”. Aquí el único poder que el presidente de una comisión pudiera tener es el de dilación, en el sentido de que puede negarse a recibir las iniciativas que se le envíen para su estudio. Sin embargo, el artículo 60 faculta al Pleno de la Cámara a dispensar el requisito de que toda iniciativa pase primero a comisiones si el Pleno la califica de urgente, con lo cual se anula prácticamente el potencial poder dilatorio de los presidentes de las comisiones. Por otro lado, el artículo 85 dicta que “el Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes...” No convocar a sesión sería también un poder en manos del presidente de una comisión. Sin embargo, esta prerrogativa sólo se le otorga en periodos de receso del Congreso, no en periodo ordinario. Algunos reglamentos de comisiones facultan a los secretarios (toda comisión tiene secretarios del PRI) para convocar a sesión de la comisión. En conclusión, y aún con estas salvedades, que son muchas, la llegada de la oposición a las presidencias de comisiones significó un avance en la pluralización política de las funciones internas de la cámara. Hay mucho que hacer, sin embargo, en torno a la definición de prerrogativas y derechos de los presidentes de las comisiones.

También encontramos avances, y problemas de institucionalidad, en el reparto de las secretarías de las comisiones en la Legislatura LIV (1988-1991). En el cuadro 4.5 puede verse que el PRI comparte por fin estas posiciones legislativas, si bien se queda con 76 secretarías de comisiones, es decir, con el 84%. Al PAN le fueron asignadas cuatro secretarías, y 10 al resto de los partidos. Las funciones de un secretario de comisión son menos

claras que las del presidente. Menos clara aún es la distribución de responsabilidades entre diversos secretarios. Ni la LOC ni el *Reglamento* determinan sus prerrogativas y funciones, si bien se sabe que ellos llevan las minutas de las sesiones, tienen también acceso directo al servicio de personal (*staff*) de comisiones, se encargan de la edición y cuidado de los dictámenes. Dependiendo de sus habilidades políticas y de sus contactos, los secretarios pueden hacerse de un vehículo de la comisión, y con surte hasta de un chofer. El sobresueldo es, por supuesto, de la mayor importancia. Los diputados del PRI, y de todos los partidos hoy por hoy, pelean presidencias, y si falla, se consuelan con secretarías. Es obvio que el líder de la fracción mayoritaria del PRI tiene en las secretarías una fuente de *spoils*, de patronazgo y clientelismo congresional, que en la Legislatura LIV (1988-1991) apenas compartió con los líderes de las bancadas opositoras.

Según puede verse en el cuadro 4.6, en la siguiente Legislatura, la LV (1991-1994), nuevamente todas las comisiones contaron con mayoría absoluta del PRI, excepto una, y gozo que se va de inmediato al pozo: la de Reconstrucción del Palacio Legislativo. Dicha legislatura reprodujo otra vez la práctica de la enorme sobrerrepresentación del partido mayoritario. Esta vez, todas las oposiciones pagaron con subrepresentación el generoso reparto de posiciones con el que la Gran Comisión favoreció al PRI. Por otro lado, el tamaño de las comisiones siguió siendo absurdo: 13 de 44 comisiones tuvieron 60 miembros o más. Imposible pensar en eficacia parlamentaria con un sistema de comisiones como éste.

CUADRO 4.5
Cámara de Diputados. LIV Legislatura (1988-1991)
Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

			<i>Secretarios</i>			
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1	Agricultura	PRI	3	-	1	4
2	Artesanías	PARM	3	-	-	3
3	Asentamientos humanos y obras públicas	PRI	2	1	2	5
4	Asuntos fronterizos	PRI	2	-	-	2
5	Asuntos indígenas	PRI	2	-	-	2
6	Ciencia y tecnología	PRI	2	1	2	5
7	Comercio	PRI	1	-	-	1
8	Comunicaciones y transportes	PRI	2	-	-	2
9	Corrección de estilo	PRI	1	-	-	1
10	Cultura	PRI	1	-	1	2
11	Defensa nacional	PRI	2	-	-	2
12	Deporte	PRI	2	1	-	3
13	Derechos humanos	PRI	-	1	-	1
14	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	PAN	2	-	-	2

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>			<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>	
15	Distrito Federal	PRI	3	-	-	3
16	Ecología y medio ambiente	PRI	1	-	1	2
17	Educación	PRI	1	-	-	1
18	Energéticos	PRI	2	-	-	2
19	Fomento cooperativo	PAN	2	-	-	2
20	Gobernación y puntos constitucionales	PRI	2	-	-	2
21	Hacienda y crédito público	PRI	2	-	-	2
22	Información, gestoría y quejas	PRI	2	-	-	2
23	Jurisdiccional	PRI	2	-	-	2
24	Justicia	PRI	1	-	1	2
25	Marina	PRI	1	-	-	1
26	Patrimonio y fomento industrial	PRI	2	-	-	2
27	Pesca	PFCRN	2	-	-	2
28	Población y desarrollo	PRI	1	-	-	1
29	Programación, presupuesto y cuenta pública	PRI	3	-	-	3
30	Radio, televisión y cinematografía	PRI	4	-	-	4

			<i>Secretarios</i>			
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
31	Reforma agraria	PRI	1	-	-	1
32	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	1	-	1	2
33	Relaciones exteriores	PRI	3	-	-	3
34	Salubridad y asistencia	PRI	1	-	1	2
35	Seguridad social	PRI	2	-	-	2
36	Trabajo y previsión social	PRI	3	-	-	3
37	Turismo	PRI	4	-	-	4
38	Vialidad federal y transporte	PRI	1	-	-	1
39	Vigilancia de la contaduría mayor de hacienda	PRI	1	-	-	1
	Comité de Aadministración	PRI	1	-	-	1
	Comité de asuntos editoriales	PRI	1	-	-	1
	Comité de biblioteca	PAN	1	-	-	1
			76 (84%)	4 (4.5%)	10 (11.5%)	90 (100%)
FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.						

CUADRO 4.6
 Cámara de Diputados. LV Legislatura (1991-1994)
 Composición política de comisiones

	PRI	%	PAN	%	PRD	%	Otros	%	Total
Gran Comisión	43	100	0	0	0	0	0	0	43
1 Agricultura	48	69	9	13	7	10	6	8	70
2 Artesanías	18	69	5	19	1	4	2	8	26
3 Asentamientos humanos y obras públicas	31	71	3	7	5	11	5	11	44
4 Asuntos fronterizos	35	68	6	12	5	10	5	10	51
5 Asuntos hidráulicos	47	81	4	7	5	9	2	3	58
6 Asuntos indígenas	26	68	4	10	4	140	4	10	39
7 Bosques y selvas	51	85	5	8	1	2	3	5	60
8 Ciencia y tecnología	19	63	3	10	3	10	5	17	30
9 Comercio	56	73	10	13	5	7	5	7	76
10 Comunicaciones y transportes	28	70	5	12	3	7	4	10	40

	PRJ	%	PAN	%	PRD	%	Otros	%	Total
11	Corrección de estilo	12	86	1	7	0	1	7	14
12	Cultura	30	75	3	7	3	4	10	40
13	Defensa nacional	29	72	5	12	2	4	10	40
14	Deporte	24	63	6	16	4	4	10	38
15	Derechos humanos	39	70	8	14	6	3	5	56
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	33	72	5	11	5	3	6	46
17	Distrito federal	53	76	3	4	7	7	10	70
18	Ecología y medio ambiente	48	69	6	9	9	6	9	69
19	Educación	53	76	7	10	4	6	8	70
20	Energéticos	41	71	4	7	5	8	14	58
21	Fomento cooperativo	28	67	9	21	4	1	2	42
22	Ganadería	52	88	4	7	0	3	5	59
23	Gobernación y puntos constitucionales	57	77	5	7	4	8	11	74
24	Hacienda y crédito público	62	84	5	7	2	5	7	74

	<i>PRJ</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>Otros</i>	%	<i>Total</i>
25 Información, gestoría y quejas	23	62	5	13	4	11	5	13	37
26 Jurisdiccional	12	92	0	0	0	0	1	8	13
27 Justicia	34	68	8	16	5	10	3	6	50
28 Marina	16	80	2	10	0	0	2	10	20
29 Patrimonio y fomento industrial	43	78	4	7	5	9	3	6	55
30 Pesca	33	69	6	12	2	4	7	15	48
31 Población y desarrollo	30	81	3	8	1	3	3	8	37
32 Programación, presupuesto y cuenta pública	58	75	7	9	4	5	8	11	77
33 Radio, televisión y cinematografía	29	76	4	11	3	8	2	5	38
34 Reconstrucción del Palacio Legislativo	4	45	1	11	1	11	3	33	9
35 Reforma agraria	45	70	8	13	4	6	7	11	64

	<i>PRJ</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>Otros</i>	%	<i>Total</i>
36	Régimen interno y concertación política	8	61	1	8	1	3	8	13
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	23	67	4	12	2	5	6	34
38	Relaciones exteriores	52	72	8	11	6	6	8	72
39	Salud	27	73	3	8	4	3	11	37
40	Seguridad social	26	67	5	13	4	4	10	39
41	Trabajo y previsión social	61	78	7	9	3	7	4	78
42	Turismo	50	81	6	10	2	4	3	62
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	34	81	3	7	1	4	2	42
44	Vivienda	32	82	3	8	1	3	2	39
	Comité de Administración	14	67	4	19	2	1	9	21
	Comité de Asuntos Editoriales	21	84	1	4	0	3	0	25
	Comité de Biblioteca	9	64	3	21	1	1	7	14

	<i>PRU</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>Otros</i>	%	<i>Total</i>
Instituto de Investigaciones Legislativas	14	61	6	26	1	4	2	9	23
% del voto total, 1988	-	61	-	18	-	8	-	13	-
% de la representación en la Cámara de Diputados	-	64	-	18	-	8	-	10	-

FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.

Pero aquella legislatura registró avances en otros ámbitos: como puede observarse en el cuadro 4.7, ocho comisiones y un comité fueron presididos por opositores (en la legislatura anterior fueron cuatro comisiones y un comité). Con un avance adicional, que por lo menos permite que los partidos (ya no digamos los legisladores, que no pueden reelegirse) le den continuidad a su trabajo legislativo: el PARM siguió presidiendo la Comisión de Artesanías, lo cual refleja el contenido de sus hondas preocupaciones; el PFCRN repitió en la Comisión de Pesca; el PAN en la Comisión de Fomento Cooperativo y, muy importante, lo hizo también en el Comité de Biblioteca, lo cual permitió al diputado Francisco J. Paoli Bolio continuar un extraordinario trabajo de modernización de una Biblioteca del Congreso caracterizada por su monumental precariedad. La Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios pasó del PAN al PRD, el Partido Popular Socialista (PPS) pasó a presidir la Comisión de Ciencia y Tecnología y el PAN la de Turismo. De particular relevancia resultaron las presidencias de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en manos del perredista Alejandro Encinas, y la de Justicia, encabezada por el panista Fernando Gómez Mont. Ambos políticos cabildearon intensamente y lograron consensar piezas de legislación que después fueron aprobadas por el Pleno de la cámara. Se percibió un avance caracterizado, para variar en la historia política de la era pos-revolucionaria, por su desesperante incremento.

Cuadro 4.7
 Cámara de Diputados. LV Legislatura (1991-1994)
 Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

	Comisión	Presidente	Secretarios				Total
			PRI	PAN	PRD	Otros	
1	Agricultura	PRI	2	1	-	-	3
2	Artesanías	PARM	2	-	-	-	2
3	Asentamientos humanos y obras públicas	PRD	2	-	-	1	3
4	Asuntos fronterizos	PRI	2	1	1	1	5
5	Asuntos hidráulicos	PRI	5	1	1	1	8
6	Asuntos indígenas	PRI	3	-	1	-	4
7	Bosques y selvas	PRI	5	-	1	1	7
8	Ciencia y tecnología	PPS	2	-	1	-	3
9	Comercio	PRI	2	1	-	1	4
10	Comunicaciones y transportes	PRI	2	-	-	1	3

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>				<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	
11	Corrección de estilo	PRI	1	-	-	-	1
12	Cultura	PRI	1	-	1	1	3
13	Defensa nacional	PRI	2	-	-	-	2
14	Deporte	PRI	1	-	1	-	2
15	Derechos humanos	PRI	2	2	-	1	5
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	PRD	2	-	-	-	2
17	Distrito Federal	PRI	2	1	1	-	4
18	Ecología y medio ambiente	PRI	1	-	1	1	3
19	Educación	PRI	3	1	1	1	6
20	Energéticos	PRI	1	-	-	1	2
21	Fomento cooperativo	PAN	2	-	-	-	2
22	Ganadería	PRI	2	-	-	-	2

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>				<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	
23	Gobernación y puntos constitucionales	PRI	1	1	-	-	2
24	Hacienda y crédito público	PRI	2	1	-	-	3
25	Información, gestoría y quejas	PRI	2	-	1	-	3
26	Jurisdiccional	PRI	3	-	-	-	3
27	Justicia	PAN	2	-	-	-	2
28	Marina	PRI	2	-	-	-	2
29	Patrimonio y fomento industrial	PRI	2	-	1	-	3
30	Pesca	PFCRN	2	1	1	1	5
31	Población y desarrollo	PRI	1	-	-	1	2
32	Programación, presupuesto y cuenta pública	PRI	2	1	1	-	4
33	Radio, televisión y cinematografía	PRI	3	1	-	-	4

		Secretarios					
	Comisión	Presidente	PRI	PAN	PRD	Otros	Total
34	Reforma agraria	PRI	2	1	-	1	4
35	Reconstrucción del palacio legislativo	PRI	2	-	-	1	3
36	Régimen interno y concertación política	PRI	-	1	1	3	5
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	1	1	1	1	4
38	Relaciones exteriores	PRI	1	1	1	3	6
39	Salud	PRI	3	-	1	-	4
40	Seguridad social	PRI	1	-	1	1	3
41	Trabajo y previsión social	PRI	2	-	-	1	3
42	Turismo	PAN	3	-	-	1	4
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PRI	1	-	-	1	2
44	Vivienda	PRI	2	-	1	1	4

		<i>Secretarios</i>					
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
	Comité de Administración	PRI	1	1	1	-	3
	Comité de Asuntos Editoriales	PRI	1	-	-	2	3
	Comité de Biblioteca	PAN	1	-	1	-	2
	Instituto de Investigaciones Legislativas	PRI	1	1	-	-	2
			91 (56%)	19 (12%)	22 (14%)	29 (18%)	161 (100%)

FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, el reparto de *spoils* vía secretarías de comisiones empezó a registrar un avance en términos de equidad partidaria, pero comenzó también a ser escandalosamente oneroso para la ciudadanía que paga puntualmente sus impuestos. Con el fin de aumentar el número de secretarios de oposición, pero para no castigar al grupo parlamentario del PRI, siempre deseoso de obtener posiciones y prebendas, se aumentó el número de secretarios de 90... ¡a 161! Más sobresueldos para la oposición (que pasó de tener 14 a 70 secretarios de comisiones) pero nunca a costa del PRI: disminuyó el porcentaje de secretarías en manos de legisladores del partido mayoritario, pero el pastel se hizo mucho más grande. Obviamente, la oposición no se quejó. Venganos tu queso, aunque sirva para poco o para nada: un juego de suma positiva que cuesta al erario público y no reporta un beneficio concreto a la ciudadanía, ya que la institucionalidad del Congreso, las funciones específicas de tantos y tantos secretarios, no le quedó claro a nadie.¹⁵⁰

La siguiente Legislatura, la LVI (1994-1997), ha significado por su parte un nuevo avance en la institucionalización de la Cámara de Diputados. Las importantes reformas a la LOC institucionalizaron nuevas prácticas que ya se venían presentando informalmente. Entre otros cambios, se le dio carta de naturalidad a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se especificaron sus atribuciones y prerrogativas, al tiempo que se reguló y respetó, por fin, el tamaño de las comisiones legislativas, por otro lado, se estableció, si bien reglas suficientemente específicas, la forma en que se integrarán en el futuro las comisiones. Dice el novedoso artículo 47 de la nueva LOC:

¹⁵⁰ Por lo demás, pagar sobresueldos a presidentes y secretarios supone una interpretación muy holgada del artículo 86 del Reglamento, que estipula que “los miembros de Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas” (sic).

Las comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

La Gran Comisión, una especie de *caucus* del partido mayoritario, sigue concentrando atribuciones y prerrogativas (tanto políticas como administrativas) y a pesar de que cambió su forma de integración, sigue garantizándole al PRI el control monopólico de sus decisiones, esto en tanto que dicho partido siga contando con la mayoría absoluta de la cámara. Efectivamente, la gran Comisión ya no se integrará solamente con los coordinadores de las diputaciones estatales. A estos 32 diputados se agregan “los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales”. Es decir, frente a la precariedad en la calidad parlamentaria de los miembros de la Gran Comisión, las nuevas reglas permiten que los mejores cuadros, presumiblemente colocados en los primeros lugares de las listas plurinominales, se incorporen a la Gran Comisión. Por otro lado, y con el mismo objeto, el artículo 38 ahora establece que se sumarán a dicha comisión “aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria”. Es por ello que la Gran Comisión cuenta en la Legislatura LVI (1994-1997) con 51 diputados. Pero veamos los datos que arrojan las nuevas reglas. En primer lugar véase en el cuadro 4.8 cómo las comisiones legislativas pasan a tener dimensiones razonables. Este es un cambio muy positivo, que quizá sólo se haga muy notorio si se presentan también otros cambios. Aunque desde luego el PRI sigue teniendo la mayoría absoluta de todas las comisiones, la extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario desaparece: ahora representan los partidos de manera mucho más proporcional, lo cual significa un

avance en términos de los intereses de la oposición y del eventual fortalecimiento del papel político de la Cámara de Diputados. Con el fin de dotarlas de credibilidad, las comisiones especiales, que por cierto no son de dictamen legislativo, cuentan con mayoría opositora: son las de Chiapas, la del caso Colosio, la del caso Ruiz Massieu y la de Seguimiento a la Propuesta 187.

CUADRO 4.8
 Cámara de Diputados. LVI Legislatura (1994-1997)
 Composición política de comisiones

	PRI	%	PAN	%	PRD	%	PT	%	Total
Gran comisión	51	100	0	0	0	0	0	0	51
1 Agricultura	18	60	7	23	4	13	1	4	30
2 Artesanías	19	70	4	15	4	15	0	0	27
3 Asentamientos humanos y obras públicas	18	60	7	23	4	13	1	4	30
4 Asuntos fronterizos	18	60	7	23	4	13	1	4	30
5 Asuntos hidráulicos	19	66	6	21	4	14	0	0	29
6 Asuntos indígenas	19	63	6	20	4	13	1	4	30
7 Bosques y selvas	17	59	8	27	4	14	0	0	29
8 Ciencia y tecnología	18	60	7	23	4	13	1	4	30
9 Comercio	18	60	7	23	4	13	1	4	30
10 Comunicaciones y transportes	19	63	6	20	4	13	1	4	30

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
11 Corrección de estilo	21	81	2	8	3	11	0	0	26
12 Cultura	21	70	5	17	4	13	0	0	30
13 Defensa nacional	19	65	6	21	4	14	0	0	29
14 Deporte	18	60	7	23	4	13	1	4	30
15 Derechos humanos	17	57	7	23	4	13	2	7	30
16 Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	19	65	6	21	4	13	1	4	30
17 Distrito federal	18	60	7	23	4	13	1	4	30
18 Ecología y medio ambiente	18	60	7	23	4	13	1	4	30
19 Educación	18	60	8	27	4	13	0	0	30
20 Energéticos	22	73	3	10	4	13	1	4	30
21 Fomento cooperativo	18	62	7	24	3	11	1	3	29
22 Ganadería	18	62	7	24	4	14	0	0	29
23 Gobernación y puntos constitucionales	17	57	8	27	4	13	1	4	30

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
24 Hacienda y crédito público	18	60	7	23	4	13	1	4	30
25 Información, gestoría y quejas	19	65	6	21	4	14	0	0	29
26 Jurisdiccional	12	75	4	25	0	0	0	0	16
27 Justicia	18	60	7	23	4	13	1	4	30
28 Marina	21	72	4	14	4	14	0	0	29
29 Patrimonio y fomento industrial	19	63	7	23	4	13	0	0	30
30 Pesca	19	63	7	23	4	13	0	0	30
31 Población y desarrollo	18	64	7	25	3	11	0	0	28
32 Programación, presupuesto y cuenta pública	18	60	7	23	4	13	1	4	30
33 Radio, televisión y cinematografía	17	59	7	24	4	14	1	3	29
34 Reconstrucción del Palacio Legislativo	8	73	2	18	1	9	1	0	11

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
35	18	60	7	23	4	13	1	4	30
36	5	63	1	12	1	12	1	12	8
37	12	63	5	26	2	11	0	0	19
38	18	60	7	23	4	13	1	4	30
39	18	60	7	23	4	13	1	4	30
40	17	57	8	27	4	13	1	4	30
41	18	60	7	23	4	13	1	4	30
42	17	59	7	24	4	14	1	3	29
43	18	60	7	23	4	13	1	4	30
44	18	60	7	23	4	13	1	4	30
45	18	64	7	25	2	7	1	4	28

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
46 Desarrollo social (nueva)	18	62	6	21	4	14	1	3	29
47 Fortalecimiento municipal (nueva)	18	60	7	23	4	13	1	4	30
48 Participación ciudadana (nueva)	18	60	7	23	4	13	1	4	30
Comité de administración	19	63	7	23	3	10	1	4	30
Comité de asuntos editoriales	21	75	4	14	2	7	1	4	28
Comité de Biblioteca	15	65	7	31	0	0	1	4	23
Instituto de Investigaciones Legislativas	19	63	7	23	3	10	1	4	30
Comisión Especial Chiapas	8	47	4	23	3	18	2	12	17
Comisión Especial Colosio	8	47	4	23	3	18	2	12	17

	<i>PRI</i>	%	<i>PAN</i>	%	<i>PRD</i>	%	<i>PT</i>	%	<i>Total</i>
Comisión Especial Ruiz Massieu	7	47	3	20	3	20	2	13	15
Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187	9	45	5	25	4	20	2	10	20
% del voto total, 1994	-	50	-	26	-	17	-	3	(otros 3)
% de la representación en la Cámara de Diputados	-	60	-	24	-	14	-	2	

FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.

Por otro lado, en el cuadro 4.9 podemos observar que el reparto de presidencias de comisiones se vuelve crecientemente equitativo: la oposición pasa de presidir 8 comisiones y un comité, a 16 comisiones y un comité. Un avance muy significativo es el hecho de que nuevamente repitan partidos en el control de las presidencias de algunas comisiones, lo cual favorece cierta continuidad en sus trabajos, los presidentes salientes pueden transmitir a los entrantes sus experiencias, sus archivos, sus asuntos pendientes. Dada la falta de permanencia en los trabajos de esta cámara debido a la prohibición de la reelección inmediata, el avance no puede despreciarse. El PAN vuelve a presidir las comisiones de Fomento Cooperativo, Turismo, Biblioteca y, muy importante para sus intereses dada la filiación panista del nuevo Procurador General de la República, la de Justicia. Una novedad muy bienvenida es el nombramiento de un miembro del PAN como presidente de una de las comisiones más importantes de la cámara: la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PAN asume también por primera vez las presidencias de las comisiones de Atención a Discapacitados, Ciencia y Tecnología (antes presidida por el PPS), Pesca (antes en manos del PFCRN), Comercio y Población, y Desarrollo. El PRD también conserva las presidencias de las comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y, Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios; al tiempo que preside por primera vez un conjunto de comisiones muy cercanas a sus preocupaciones sociales e inclinaciones ideológicas: Desarrollo Social, Reforma Agraria, Salud y Asistencia. También la Comisión de Energéticos pasa a ser presidida por el PRD, mientras que el Partido del Trabajo sólo presidirá la Comisión de Derechos Humanos.

CUADRO 4.9
 Cámara de Diputados. LVI Legislatura (1994-1997)
 Filiación partidaria de presidentes y secretaríos de comisiones

	Comisión	Presidente	Secretaríos					Total
			PRI	PAN	PRD	PT		
1	Agricultura	PRI	2	1	-	-	3	
2	Artesanías	PRI	2	1	1	-	4	
3	Asentamientos humanos y obras públicas	PRD	2	1	1	-	4	
4	Asuntos fronterizos	PRI	2	1	1	1	5	
5	Asuntos hidráulicos	PRI	2	1	1	-	4	
6	Asuntos indígenas	PRI	2	1	1	1	5	
7	Bosques y selvas	PRI	2	1	1	-	4	
8	Ciencia y tecnología	PAN	2	1	1	-	4	
9	Comercio	PAN	2	1	1	-	4	
10	Comunicaciones y transportes	PRI	2	1	1	-	4	

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>				<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	
11	Corrección de estilo	PRI	2	1	1	-	4
12	Cultura	PRI	2	1	1	-	4
13	Defensa nacional	PRI	2	1	1	-	4
14	Deporte	PRI	2	1	1	-	4
15	Derechos humanos	PT	2	1	1	-	4
16	Distribución y manejo de bienes de cons. y serv.	PRD	2	1	1	-	4
17	Distrito Federal	PRI	2	1	1	-	4
18	Ecología y medio ambiente	PRI	2	1	1	1	5
19	Educación	PRI	2	1	1	1	5
20	Energéticos	PRD	2	1	1	-	4
21	Fomento cooperativo	PAN	2	1	1	-	4
22	Ganadería	PRI	2	1	1	-	4

		<i>Secretarios</i>					
	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>Total</i>
23	Gobernación y puntos constitucionales	PRI	1	1	-	-	2
24	Hacienda y crédito público	PRI	2	1	1	-	4
25	Información, gestoría y quejas	PRI	2	1	1	-	4
26	Jurisdiccional	PRI	2	1	-	-	3
27	Justicia	PAN	2	1	1	-	4
28	Marina	PRI	2	1	1	-	4
29	Patrimonio y fomento industrial	PRI	2	1	1	-	4
30	Pesca	PAN	2	1	1	-	4
31	Población y desarrollo	PAN	2	1	1	-	4
32	Programación, presupuesto y cuenta pública	PRI	2	1	1	1	5
33	Radio, televisión y cinematografía	PRI	2	1	1	-	4

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>				<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	
34	Reconstrucción del Palacio Legislativo	PRI	2	1	1	-	4
35	Reforma agraria	PRD	3	1	1	-	5
36	Régimen interno y concertación política	PRI	-	1	1	1	3
37	Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	PRI	1	1	-	-	2
38	Relaciones exteriores	PRI	2	1	1	-	4
39	Salud	PRD	2	1	1	-	4
40	Seguridad social	PRI	2	1	1	-	4
41	Trabajo y previsión social	PRI	2	1	1	1	5
42	Turismo	PAN	2	1	1	-	4
43	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	PAN	2	1	1	-	4
44	Vivienda	PRI	2	1	1	-	4

	<i>Comisión</i>	<i>Presidente</i>	<i>Secretarios</i>				<i>Total</i>
			<i>PRI</i>	<i>PAN</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	
45	Atención y apoyo a discapacitados (nueva)	PAN	2	1	1	-	4
46	Desarrollo social (nueva)	PRD	2	1	1	-	4
47	Fortalecimiento municipal (nueva)	PRI	2	1	1	-	4
48	Participación ciudadana (nueva)	PRI	2	1	1	-	4
	Comité de Administración	PRI	2	1	1	-	4
	Comité de Asuntos Editoriales	PRI	2	1	-	-	3
	Comité de Biblioteca	PAN	2	1	-	-	3
	Instituto de Investigaciones Legislativas	PRI	2	1	-	-	3
			101 (49%)	52 (25%)	45 (22%)	7 (3%)	205 (100%)

FUENTE: El autor, con base en datos de la Cámara de Diputados.

En el mismo cuadro 4.9 puede observarse la patética evolución de reparto de secretarías entre los partidos. Vale decir, por supuesto, que representa un avance el hecho de que el reparto siga ahora una regla, siempre dos para mí, siempre uno para ustedes, y que se le quite tanta manga ancha al presidente de la Gran Comisión y líder de la fracción mayoritaria en el reparto de *sus* prebendas a *su* bancada. Pero juzgue el lector como quiera el hecho de que ahora los contribuyentes no paguemos sobresueldos a 161 secretarios de comisiones (como en la legislatura anterior), ¡sino a 205! Las reformas a la LOC no se especificaron la labor de tanto marchante, no explicaron qué van a hacer cinco secretarios en las comisiones de Asuntos Fronterizos, Asuntos Indígenas, Educación, Programación, Reforma Agraria y Trabajo y Previsión Social. Volvió a disminuir el porcentaje de secretarios de filiación priísta, pero no a costa de los diputados del PRI. El pastel volvió a crecer, y sus diputados con sobresueldo que aparentemente no tienen más trabajo aumentaron de 91 a 101. Volveremos al asunto de las comisiones legislativas en la conclusión de este capítulo.

V. EL APOYO TÉCNICO DE *STAFF* Y LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS

En su clásico ensayo “Staffing the Legislature”,¹⁵¹ James Robinson piensa que la dominancia de los poderes ejecutivos en las democracias occidentales de la posguerra se deriva en parte de su “inteligencia superior”, del acceso y manejo de un enorme volumen de información por parte de las burocracias. La razón fundamental es obvia. Las burocracias occidentales del siglo XX suman a veces cientos de miles. Las asambleas, por su lado, rara vez superan los seis o setecientos miembros. Por eso es que un Legislativo sin *staff* (personal) de apoyo técnico está condenado a la postración

¹⁵¹ En Kornberg, Allan y Musolf, Lloyd (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1972.

frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas. Es cierto que en distintos grados, y dependiendo de si el sistema es presidencial o parlamentario, y de si el sistema de partidos es multipartidista, bipartidista o de partido dominante, todas las legislaturas delegan atribuciones a los poderes ejecutivos. Por eso es que el caso mexicano es tan de probeta para la ciencia política, el PRI en el Congreso delega en el Ejecutivo toda la conducción de la política: el presidente de la República es el titular de la administración pública (con ello controla cargos en la burocracia e información) al tiempo que es el líder de su partido (es él quien define quién lo sucede, quien define quién sucede a los gobernadores que concluyen sus mandatos sexenales sin reelección, quien define el reparto corporativo y territorial de gran parte de los escaños en las dos cámaras del Congreso, etcétera). En el sistema fundado en los años treinta, en donde las mayorías absoluta y calificada de los miembros de las dos cámaras del Congreso son de filiación priísta, la distancia entre el Ejecutivo y el Legislativo se exponencia en términos de profesionalización y acceso a información. Uno está tentado a decir que la Cámara de Diputados mexicana no delegó, sino que más bien capituló. No cumplió funciones de control ni de monitoreo del uso de los recursos públicos. Si bien representó intereses con los que el presidente de la República, como agente de su coalición política tuvo que negociar, la cámara como institución no incursionó sistemáticamente en el terreno de la recomendación e innovación legislativas. No hizo seguimiento alguno de la implementación burocrática de las políticas públicas. No necesitó información, el Ejecutivo la proporcionó. Si se necesitó de profesionales en determinadas posiciones legislativas (sobre todo en presidencias de comisiones como las de Gobernación y Puntos Constitucionales, y Hacienda), el Poder Ejecutivo (específicamente los secretarios del ramo) dispuso de algunos de sus cuadros para ocupar una veintena de escaños parlamentarios. La mayoría congresional no necesitó del apoyo de un *staff* profesional y especializado: bastó contar con una burocracia administrativa en la cámara para dar curso a los trámites legislativos. Para las oposicio-

nes ahí representadas, las consecuencias fueron devastadoras. Sin la posibilidad de reelegir a los miembros de sus bancadas, sin *staff* parlamentario y sin acceso a puestos de la burocracia ejecutiva, la oposición en México sufrió desde siempre un déficit de cuadros profesionales que determina, entre otras cosas, la estructura política sobre la cual se asienta el cambio político de México.

Desde siempre, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados tuvo a su cargo la función de “coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones”. El personal de planta empleado en las comisiones ha sido esencialmente administrativo, no exactamente un *staff* profesional especializado en el ámbito de las responsabilidades de las comisiones. Como agente administrativo de la Gran Comisión, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados distribuye por otro lado apoyo técnico y jurídico entre comisiones, dependiendo de su importancia pero sobre todo de los requerimientos de circunstancia en el análisis de piezas de legislación enviadas por el Ejecutivo. En el pasado, las bancadas opositoras, subrepresentadas en comisiones y sin acceso a los recursos que las secretarías o las presidencias de las mismas ofrecen, contaron con apoyos más que magros. A diferencia de otros sistemas de comisiones como el norteamericano, en donde un porcentaje del personal asesor de las comisiones puede ser nombrado por el partido minoritario, el precario apoyo de *staff* del sistema mexicano de comisiones es controlado por el partido mayoritario. Por otro lado, los partidos dispusieron tradicionalmente de escasos recursos humanos y materiales, “atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara” (artículo 37 de la LOC). Una diputada del PRD aclaró recientemente que esta norma es, por supuesto, bastante vaga de manera que “el que dispone es el jefe de la mayoría parlamentaria, por eso es que existe cierto margen de discrecionalidad”.¹⁵² Exageraríamos

¹⁵² Campillo, Maura y Vecchi, Elda, “La asesoría parlamentaria en México”, mimeo ITAM, 1994, p. 5.

si dijéramos que los diputados en México debieran tener, como los representantes norteamericanos, hasta 22 asesores. Pero también se exagera cuando la mayoría aplastante de los diputados mexicanos no tiene *ningún* asesor.¹⁵³

Con el primer reparto plural de presidencias de comisiones en 1988, se hizo evidente cuán importante era el apoyo de *staff* a partidos, que no a comisiones, debido a que los apoyos disponibles vendrían de la Oficialía Mayor, no de la gente de confianza de los propios partidos opositores. Las bancadas opositoras desconfían de la asesoría a comisiones. Dice Iván García Sandoval, asesor del grupo parlamentario del PRD: “En realidad, ese cuerpo de asesores [el que ofrece la Oficialía Mayor a comisiones] trabaja para el PRI, son en realidad el grupo de asesores parlamentarios del PRI, aunque también es cierto que brindan apoyo en asuntos técnicos, agilizan procedimientos, informan sobre las minutas del día, aclaran algunas dudas, ayudan en lo que tiene que ver con las sesiones”.¹⁵⁴ De modo pues que el PRI sí cuenta con asesores. Son los asesores de la cámara. Todo indica que el presupuesto asignado a las bancada priísta no se destina a la asesoría profesional de la bancada (esa asesoría es cubierta por la Oficialía Mayor, que cuenta con su propia partida presupuestal), sino a “asistentes” personales para los diputados del partido mayoritario. En palabras de un asesor de la cámara al servicio del PRI, “ese grupo de “asesores” es un cuerpo improvisado que responde a la poca competencia política”.¹⁵⁵ El PAN, por su

¹⁵³ Ackerman, Susan Rose, “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Alunas experiencias del Congreso de Estados Unidos”, en *El Poder Legislativo en la actualidad*, *op. cit.*, p. 94. Por otro lado, el artículo 22 de la LOC establece que la mesa directiva de la cámara (presidente, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios, cuya filiación política ha de ser obligatoriamente plural desde las reformas a la LOC de 1994) cuenta con el apoyo de un “cuerpo técnico profesional de apoyo cuyas funciones determinará el Reglamento”. Pero el Reglamento aún no se reforma, de manera que no hay todavía una norma que regule el “cuerpo técnico profesional de apoyo” de la mesa directiva.

¹⁵⁴ Campillo, Maura y Vecchi, Elda, *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 18.

lado, cuyo apoyo parlamentario fue hasta hace muy poco tiempo precario en recursos materiales y humanos, no decidió sino hasta noviembre de 1994 organizar propiamente lo que ellos llaman el “grupo de auxiliares parlamentarios”, pagados por el creciente presupuesto asignado a la bancada y a través de la recién creada Fundación Miguel Estrada Iturbide. El PAN tiene en mente un grupo de entre 16 y 43 “jóvenes egresados”, del cual “se estarán formando a los potenciales futuros legisladores”.¹⁵⁶ Parece que el PAN piensa en el apoyo de *staff* más como escuela de cuadros que como mero apoyo, ¡máxime cuando establece también la disposición absolutamente incomprensible de que los auxiliares no puedan desempeñarse en más de una legislatura!¹⁵⁷ De poco le servirá al PAN un apoyo parlamentario organizado de esta manera. Por su parte, el PRD, o más bien la evolución del Partido Comunista Mexicano, a Partido Socialista Unificado de México, pasando a Partido Mexicano Socialista, y por último a Partido de la Revolución Democrática; cuenta con un grupo de apoyo de 40 personas con cierto grado de profesionalismo y permanencia.

Dicen Campillo y Vecchi:

En la Legislatura 1991-1994 se hizo un intento de formar un grupo de asesores permanentes para el PRI. Dicha propuesta fue rechazada por el líder del partido mayoritario, Fernando Ortiz Arana. El argumento fue que al formar un grupo permanente, adquiriría gran fuerza, al grado de volverse muy poderoso.¹⁵⁸

El argumento no puede ser más razonable. Y es, entre muchos otros, el que utilizan quienes en los Estado Unidos se han opuesto a la demanda de los *term limits*, es decir, de ponerle lími-

¹⁵⁶ Partido Acción Nacional, “Grupo de auxiliares parlamentarios”, mimeo, noviembre de 1994, p. 2.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 4.

¹⁵⁸ Campillo, Maura y Vecchi, Elda, *op. cit.*, p. 16.

tes a la reelección de los congresistas en el largo plazo, el conocimiento y la experiencia legislativa pasa a ser patrimonio de los asesores sin mandato popular y sin límite de tiempo en el cargo burocrático, y no de los legisladores con mandato pero con límite de tiempo en el encargo de su responsabilidad parlamentaria. Aun así, más convendría al PRI contar con su propio cuerpo de asesores y empezar a institucionalizar de otro modo el reparto del apoyo parlamentario a comisiones, para pluralizarlo y sobre todo para en verdad especializarlo. El escenario en el que el PRI no es el partido mayoritario tal vez no sea inminente, pero tampoco puede ser descartado. Sobre enfatizar, por lo demás, el apoyo a partidos en el Congreso y no a comisiones legislativas tiene un costo para la institución en su conjunto: necesariamente, los asesores de los partidos son más generalistas, más todólogos y menos especialistas. Por más que se dividan el trabajo (el grupo de apoyo parlamentario del PAN se divide en cinco áreas: jurídica, económica, administrativa, técnica y recurso humanos; el PRD en seis: jurídico-legislativa, administrativa, económica, social, internacional y de comunicación social), los partidos de oposición no pueden contar con apoyo igualmente especializado en por lo menos las 20 comisiones más importantes de la cámara. Es claro, pues, que queda mucho por hacer en la institucionalización de la cámara en lo que respecta al apoyo técnico de staff a comisiones y a partidos.

VI. CONCLUSIÓN

El más negro de los síntomas es recordar el papel que ha desempeñado el Congreso en la era posrevolucionaria... Por eso parecen tan vulnerables los progresos cívicos que México ha alcanzado en los últimos años, pues es desesperada toda idea de

restaurar en su pleno prestigio un órgano de gobierno tan especial para una democracia como el Congreso.

Daniel COSÍO VILLEGAS,
“La crisis de México”, 1947

Este ensayo ha querido demostrar que la debilidad política de la Cámara de Diputados en México no se explica por la naturaleza y características de sus prerrogativas constitucionales, sino por la combinación de sus arreglos institucionales domésticos y el proceso político en el que se encuentra inmersa. Resulta imposible por lo tanto entender cabalmente el funcionamiento *real* de la Cámara de Diputados sin entender, con una visión global, la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, su Reglamento Interno, y las fuerzas políticas (peso cameral, organización interna, pautas de comportamiento) que *ocupan* la institución parlamentaria. Constatamos además la doble direccional en las relaciones de causalidad entre las reglas del juego legislativo y la conducta de los actores de la escena parlamentaria: como en cualquier parte del mundo, el sistema de partidos impacta más allá de las reglas —o “meta-constitucionalmente”— el funcionamiento del Poder Legislativo; pero las normas que regulan la integración de las cámaras, la composición de las comisiones legislativas, la carrera parlamentaria, los vínculos con el electorado, el acceso a los servicios del *staff* (personal) técnico, etcétera, influyen también en la conducta de los legisladores, de los partidos en la legislatura y en el sistema de partidos como un todo.

El carácter hegemónico del partido revolucionario, junto con el hecho de que desde 1935 dicho partido sea liderado por el presidente de la República en turno, ha tenido efectos devastadores sobre el Legislativo como órgano de poder. El partido revolucionario penetró las arenas ejecutiva y legislativa, y sirvió como correa de transmisión entre poderes. Pero al concentrarse

el liderazgo del partido en el Poder Ejecutivo, la correa de transmisión se convirtió en fuente de excesiva delegación, uno diría casi de capitulación, para el Poder Legislativo. El peso abrumador del partido revolucionario se reflejó en las cámaras del Congreso: con las mayorías absolutas (la mitad más uno de sus miembros) y calificada (dos tercios de sus integrantes), la diarquía presidencial de la República-PRI pudo gobernar al país en el marco de la Constitución y sin necesidad de buscar arribar a acuerdos con partidos políticos ajenos a la coalición revolucionaria. La historia del Poder Legislativo mexicano posrevolucionario señalará sin duda el año de 1988 como primer punto de inflexión: al perder el PRI la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo se vio en la estricta necesidad de negociar sus iniciativas, por demás necesarias para su proyecto de gobierno, de reforma constitucional. Lo hizo cooperando en el Congreso —concretamente en la Cámara de Diputados— con partidos políticos ahí representados con los que también compite por otros cargos en distintos ámbitos institucionales. En efecto, la compleja interacción legislativa y electoral (cooperación y competencia) entre el PRI y el PAN revirtió previas delegaciones y acotó al Ejecutivo. En el futuro, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del PRI puede señalar otro paso, pero mucho más significativo, hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo.

De ahí, entre otras cosas, la necesidad urgente de que puedan reelegirse los legisladores mexicanos en periodos inmediatos, para que el nuevo Congreso desempeñe bien su fortalecido papel. No es muy grato imaginar el escenario de un Congreso *amateur* en control real sobre la agenda de gobierno. Por supuesto, bajo estas condiciones. Pero pensar en un Ejecutivo acotado sin que el Legislativo se haya fortalecido para asumir responsablemente sus nuevas tareas es una fórmula nefasta, una especie de carta de garantía de descrédito de la democracia. El ensayo demuestra el carácter no profesional de la Cámara de Diputados mexicana. Y es que nadie en México quiere invertir tiempo y esfuerzo

para convertirse en un legislador verdaderamente profesional si el premio de la reelección no aparece por ningún lado. La posibilidad de la reelección inmediata no sólo haría más profesionales a los legisladores mexicanos, sino que también acotaría su papel político, los incentivaría a responder por sus actos, a explicar su conducta legislativa en comisiones y en el Pleno. Es impresionante observar la manera en que la regla de la no reelección se ha internalizado en la vida de los políticos en México. Una minoría de políticos de todos los partidos defienden la reelección, pero a ningún partido en su conjunto le entusiasma la idea de regresar al espíritu original de la Constitución de 1917 y enfrentar el reto de modificar sus métodos de selección de candidatos y sus mecanismos de coordinación parlamentaria. Todos sabemos que la mezquindad del interés partidario tiende siempre a imponerse. Las inercias son poderosas. Pero no neguemos la notoria irresponsabilidad de los partidos en este asunto de primordial interés para el futuro de la democracia mexicana.

La precaria institucionalidad de la Cámara de Diputados ha sido en primer lugar producto de la regla de la no reelección. Pero otras reglas, formales e informales, explican asimismo el fenómeno. Observamos estos con meridiana claridad en el sistema de comisiones. El sistema como tal ha sido muy volátil, comisiones han ido y venido sin dejar huella, archivo, memoria institucional; el número de miembros integrantes de las comisiones ha sido notoriamente excesivo, hecho que por supuesto contribuyó a profundizar su debilidad; la sobrerrepresentación del PRI en comisiones obstaculizó —como si hiciera falta dada la regla de la no reelección— las tareas legislativas de las oposiciones. Todos estos problemas de institucionalidad han empezado a corregirse: ya es razonable el tamaño de las comisiones y los partidos las integran con notoria equidad. Por otro lado, el reparto interpartidario de presidencia y secretarías de comisiones es crecientemente plural. Estos cambios son positivos por que preparan a las comisiones para asumir con mayor pluralidad, operatividad y eficacia sus importantes funciones. Sin embargo, persisten se-

veras limitaciones en la especificación de las prerrogativas de las comisiones, de sus presidentes y de sus secretarios.

Insisto, la magnitud de la delegación de las tareas legislativas en favor del Poder Ejecutivo ha estado ya cercana a la capitulación. Esto ha sido particularmente agudo en la ausencia de un verdadero apoyo técnico y profesional de *staff* a las tareas del Poder Legislativo. El apoyo técnico de *staff* continúa siendo escaso, al tiempo que está prácticamente monopolizado por el partido mayoritario. Tal vez tienda a fortalecerse en el futuro, pero de seguir las tendencias actuales, seguramente lo hará más por la vía de las bancadas parlamentarias y muy poco por la de las comisiones, lo cual obstaculizará la verdadera especialización de las tareas legislativas, máxime si se conserva la infortunada regla de la no reelección inmediata de los congresistas.

Magra es en verdad la literatura sobre el Congreso mexicano posrevolucionario. Este ensayo sobre la Cámara de Diputados ha querido ser en primer lugar una invitación a estudiar, conjuntamente desde las ciencias políticas y del derecho, al Poder Legislativo de México. La falta de atención detallada a esta institución se justificó quizá en el pasado. Pero ahora nos resulta urgente estudiar a fondo al Congreso mexicano frente al escenario, ya no lejano al fin, de su auténtico fortalecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- ACEDO ANGULO, Blanca (coord.), *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento de Pronasol en municipios gobernados por la oposición*, México, Nuevo Horizonte, 1995.
- AGOR, Weston H. (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, New York, Praeger, 1971.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y MEYER, Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Cal y Arena, 1990.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., “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-Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- AGUILAR ZÍNSER, Adolfo, *¡Vamos a ganar! La pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder*, México, Océano, 1995.
- ALCOCER, Jorge, “La tercera refundación del PRI”, en *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 1993.
- ALCOCER, Jorge (ed.), *Diálogo, reforma y elecciones: México 1994*, México, Nuevo Horizonte, 1995.
- ARREDONDO, Estela, “Burocracia, crisis y reforma política. Un análisis de la LI Legislatura”, en CIDE, *Avances de Investigación*, Serie Estudios Políticos, núm. 2, 1982.
- ARRIOLA, Carlos, *Ensayos sobre el PAN*, México, Porrúa, 1994.
- AXELROD, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.
- AYDELOTTE, William O. (ed.), *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

- AZIZ, Alberto y PESCHARD, Jaqueline (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, Porrúa-UNAM, 1992.
- BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, London, Oxford University Press, 1867.
- BAKER, Christopher E., “The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of a Decisional Function”, en AGOR, Weston H. (ed.), *Latin American Legislatures: Their Role and Influence*, New York, Praeger, 1971.
- BARQUÍN, Manuel, “El control del Senado sobre el Ejecutivo: Un equilibrio oscilante de poderes”, en varios, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, s/f.
- BARRAGÁN, José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, UNAM, 1978.
- BENSON, George (ed.), *Essays in Federalism*, Claremont, The Institute for Studies in Federalism, 1961.
- BENSON, Nattie Lee, “Spain’s Contribution to Federalism in Mexico”, en COTNER, Thomas (ed.), *Essays in Mexican History*, Austin, University of Texas Press, 1958.
- BENSON, Nattie Lee, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955.
- BENSON, Nattie Lee, *The Provincial Deputation in Mexico. Harbinger of Provincial Autonomy, Independence and Federalism*, Austin, University of Texas Press, 1992.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económico, 1993.
- BIRCH, A. H., “Approaches to the Study of Federalism”, en *Political Studies*, XIV, 1966.
- BLONDEL, Jean, *Comparative Legislatures*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1973.
- BLONDEL, Jean y CLETO SUÁREZ, Waldino, “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, en *Criterio*, Buenos Aires, febrero de 1981.

- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979.
- BURTON, Michael *et al.*, “Elite Transformations and Democratic Regimes”, en HIGLEY, John y GUNTHER, Richard (eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA L LEGISLATURA, *Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, 1978.
- CAMPILLO, Maura y VECCHI, Elda, *La asesoría parlamentaria en México*, mimeo, ITAM, 1994.
- CAMPOS, Emma, “¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN”, en *Este País*, diciembre de 1994.
- CAMPOS, Emma, *La reelección en el Congreso mexicano, 1933-1994*, Tesis de Licenciatura en preparación, ITAM.
- CAPRON, Henri y KRUSEMAN, Jean-Louis, “Is Political Rivalry and Incentive to Vote?”, *Public Choice*, LVI, 1988.
- CARBÓ, Teresa, “¿Cómo habla el Poder Legislativo en México?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, XLIX, 1987.
- CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- CAREAGA, Maite, *El debate sobre la reelección de los diputados en México, 1964-1965*, Tesis de Licenciatura en preparación, ITAM.
- CARMAGNANI, Marcello (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CARR, Barry, *Marxism and Communism in Twentieth-Century Mexico*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1992.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1969.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

- CARPISO, Jorge, “Notas sobre el presidencialismo mexicano” en varios, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- CASAR, María Amparo, *Mexico: from Hyperpresidentialism to Presidentialism*, Tesis de Doctorado en preparación, Cambridge University.
- CEASER, James W., *Presidential Selection. Theory and Development*, Princeton, Princeton University Press, 1979.
- COLOMER, Antonio, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1990.
- COLOMER, Josep, *El arte de la manipulación política*, Barcelona, Anagrama, 1990.
- CÓRDOVA, Arnaldo, “La Constitución y la democracia”, en CORDERA CAMPOS, Rolando *et al.* (coords.), *México: El reclamo democrático*, México, Siglo XXI, 1988.
- COSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.
- COX, Garry W. y MCCUBBINS, Matthew D., *Legislative Leviathan, Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- CRESPO, José Antonio, “Equilibrio de fuerzas y acuerdo democrático: el caso de México”, en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, 1993.
- CUEVA, Mario de la, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.
- DAHL, Robert A., *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- DAHL, Robert A., “The Myth of the Presidential Mandate”, *Political Science Quarterly*, CV, 1990.
- DE ANDREA, Francisco José, “Ámbitos del derecho parlamentario”, en *Estudios parlamentarios*, I, 1992.
- DE LA GARZA, Rudolph, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, Tesis de Doctorado, University of Arizona, 1972.

- DE LA GARZA, Rudolph, "La función reclutadora de la Cámara de Diputados" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, XXI, 1975.
- DE RIZ, Liliana "Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?", en HOHLEN, Dieter y SOLARI, Aldo (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988.
- DI BACCO, Thomas V. (ed.), *Presidential Power in Latin America*, New York, Praeger, 1977.
- DI PALMA, Giuseppe, *To Craft Democracies. An Essays on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press, 1990.
- DIAMOND, Larry et al. (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1989.
- DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.
- DRESSER, Denise, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems. Mexico's National Solidarity Program*, San Diego, UCSD, 1991.
- DUCHACEK, Ivo D., *Comparative Federalism. The Territorial Dimensions of Politics*, New York, Rinehart & Winston, 1970.
- DUCHACEK, Ivo D., *Power Maps. Comparative Politics of Constitutions*, Santa Bárbara, Clio Press, 1973.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- DUVERGER, Maurice, "A New Political System Model: Semi-presidential Government", *European Journal of Political Research*, VIII, 1980.
- EARLE, Valerie (ed.), *Federalism. Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968.
- ELAZAR, Daniel, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1987.
- ENRÍQUEZ PEREA, Alberto, "Los sectores populares a la Cámara de Diputado: la XXXVII Legislatura del Congreso de la Unión, 1937-1940", en *Revista Mexicana de Ciencias políticas y Sociales*, XXXIV, 1988.

- EPSTEIN, Leon D., *Political Parties in Western Democracies*, New York, Praeger, 1967.
- EPSTEIN, Leon D., “A Comparative Study of Canadian Parties”, *American Political Science Review*, LVIII, 1964.
- FIORINA, Morris, *Divided Government*, New York, Macmillan, 1992.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “El Sistema presidencialista y la división de poderes”, en varios, *La Universidad Nacional y los Problemas Nacionales*, México, UNAM, 1979.
- FRIEDRICH, Carl J., “Federalism and Opposition”, en *Government and Opposition*, I, 1966.
- FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.
- FRIEDRICH, Carl J., *Constitutional Government and Democracy*, Waltham, Blaisdell, 1968.
- GARRIDO, Luis Javier, *El Partido de la Revolución Institucional*, México, Siglo XXI, 1982.
- GILLESPIE, Charles y GONZÁLEZ, Luis Eduardo, “Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions”, en DIAMOND, Larry et al. (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1989.
- GILLESPIE, Charles, *Negotiating Democracy. Politicians and General in Uruguay*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- GÓMEZ, Leopoldo, “El PRI y los tigres de papel”, en *Cuaderno de Nexos*, agosto de 1990.
- GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, José Antonio, “Las comisiones del H. Congreso de la Unión”, en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, 1988.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Las comisiones de la Cámaras del Congreso de la Unión”, en *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa-UNAM, 1985.
- GREESTEIN, Fred I., “Change and Continuity in the Modern Presidency”, en KING, Anthony (ed.), *The New American Political System*, Washington DC, AEIPPR, 1979.

- HAMILTON, Alexander *et al.*, *The Federalist or The New Constitution*, New York, The Heritage Press, 1945.
- HAMNETT, Brian R., *Roots of Insurgency. Mexican Regions 1750-1824*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.
- HERNAN, Valentine y POPE, John, “Minority Government in Western Democracies”, en *British Journal of Political Science*, III, 1973.
- HERMET, Guy *et al.* (eds.), *Elections without Choice*, New York, John Wiley & Sons, 1978.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *Presidencialismo y Sistema político. México y los Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de la Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, *Estudios constitucionales*, México, Jus, 1964.
- HINCKLEY, Bárbara, “Interpreting House Midterm Elections Toward a Measurement of the In-Party’s Expected Loss of Seats”, en *American Political Science Review*, LXI, 1967.
- HUNTINGTON, Samuel, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- HUNTINGTON, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.
- INTER-PARLAMENTARY UNION, *Parliaments of the World*, Aldershot, Gower, 1968.
- JEWELL, Malcolm, “Legislative Studies in Western Democracies: A Comparative Perspective” en *Legislative Studies Quarterly*, III, 1978.
- KANTOR, Harry, “Latin America Federalism”, en EARLE, Valerie (comp.), *Federalism. Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968.
- KARL, Terry L., “Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, en O’DONELL, Guillermo *et al.*

- (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- KLESNER, Joseph, *Electoral Reform in an Authoritarian Regime: The Case of Mexico*, Tesis de Doctorado, Massachusetts Institute of Technology, 1988.
- KLESNER, Joseph, “Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican Party System”, en COOK, Maria Lorena *et al.* (eds.), *The Politics of Economic Restructuring State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, UCSD, 1994.
- KNAPP, Frank A., “Parliamentary Government and the Mexican Constitution of 1857: a Forgotten Phase of Mexican Political History”, *Hispanic American Historical Review*, XXXIII, 1953.
- KORENBERG, Allan, y MUSOLF, Lloyd D. (eds.), *Legislature in Developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1972.
- KORENBERG, Allan (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*, New York, McKay, 1973.
- KRAUZE, Enrique, “Chihuahua, ida y vuelta”, en *Vuelta*, junio de 1986.
- LAMOUNIER, Bolívar, *Depois da Transição, São Paulo*, Loyola, 1991.
- LASKI, Harold J. “The Parliamentary and Presidential Systems”, en *Public Administration Review*, IV, 1994.
- LIJPHART, Arend, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, San Diego, University of California Press, 1968.
- LIJPHART, Arend, “Consociational Democracy”, *World Politics*, XXI, 1969.
- LIJPHART, Arend, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- LIJPHART, Arend, “Consociation and Federation: Conceptual and Empirical Links”, en *Canadian Journal of Political Science*, XII, 1979.

- LIJPHART, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- LIJPHART, Arend, “Presidencialismo e Democrazia Maggioritaria”, en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XIX, 1989.
- LIJPHART, Arend (ed.), *Parliamentary vs. Presidential Government*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
- LIJPHART, Arend, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- LINZ, Juan, “Totalitarian and Authoritarian Regimes”, en GREENSTEIN, Fred I., y POLSBY, Nelson W. (eds.), *Handbook of Political Science. Macropolitical Theory*, Boston, Addison-Wesley Publishing, 1975.
- LINZ, Juan, *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- LINZ, Juan, “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, II, 1990.
- LINZ, Juan, *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.
- LINZ, Juan, “Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?”, en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994.
- LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein, *Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives*, New York, The Free Press, 1967.
- LIVINGSTON, William S., “A Note on the Nature of Federalism” en *Political Science Quarterly*, LXII, 1952.
- LIVINGSTON, William S., “Federalism in Canada, Australia and the United States”, en EARLE, Valerie (ed.), *Federalism. Infinite Variety in Theory and Practice*, Itasca, Peacock, 1968.
- LOAEZA, Soledad, *El llamado de las urnas*, México, Cal y Arena, 1989.

- LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
- LOEWENBERG, Gerhard, (ed.), *Modern Parliaments, Change or Decline?*, Chicago, Aldine-Artherton, 1971.
- LUJAMBIO, Alonso, *La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano, 1964-1985*, Tesis de Licenciatura, ITAM, 1987.
- LUJAMBIO, Alonso, “¿Cuántos partidos para la reforma?”, en *Néxos*, junio de 1989.
- LUJAMBIO, Alonso, “Presidentes y congresos. Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, en *Foro Internacional*, XXXIII, 1993.
- LUJAMBIO, Alonso, “Régimen presidencial, democracia mayoritaria y los dilemas de la transición a la democracia en México”, en HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- LUJAMBIO, Alonso, “Christlieb 25 años después”, en *Vuelta*, diciembre de 1994.
- LUJAMBIO, Alonso “De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México”, en *Política y Gobierno*, II, 1995.
- LUJAMBIO, Alonso, “La evolución del sistema de partidos, 1988-1994”, en ALCOCER, Jorge (ed.), *Diálogo, reforma, elecciones: México 1994*, México, Nuevo Horizonte, 1995.
- MABRY, Donald, “Mexico’s Party Deputy System: The First Decade”, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, XVI, 1974.
- MADRAZO, Jorge, “Reforma política y legislación electoral en las entidades federativas”, en GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1985.
- MADRID, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, México, UNAM, 1977.

- MAINWARING, Scott, "Political Parties and the Prospects of Democracy in Brazil", ensayo preparado para el *XIV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política*, 1988.
- MAINWARING, Scott, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", ensayo preparado para la *Reunión Anual de la AMSA*, 1990.
- MAINWARING, Scott, "Presidentialism, Multiparty System and Democracy: The Difficult Equation", *Kellogg Institute of International Studies*, Working Paper #144, septiembre de 1990.
- MAINWARING, Scott, "Presidentialism in Latin America" en *Latin American Research Review*, XXV, 1990.
- MAINWARING, Scott y SHARE, Donald, "Transitions through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en SELCHER, Wayne (ed.), *Political liberalization in Brazil*, Boulder, Westview Press, 1986.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy R. (eds.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.), *Presidentialism in Latin America*, en prensa.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press, 1989.
- MARTÍNEZ BÁEZ, Antonio, "Derecho legislativo o parlamentario", en varios, *Derecho parlamentario iberoamericano*, México, Porrúa, 1987.
- MAYHEW, David R., *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- MAYHEW, David R., *Divided We Govern. Party Control, Lawmaking and Investigation, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.
- MCDONALD, Ronald, "Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement" en AGOR, Weston H. (ed.), *Latin American Legislature: Their Role and Influence*, New York, Praeger, 1971.
- MECHAN, Lloyd J., "The Origin of Federalism in México", en *Hispanic American Historical Review*, XVIII, 1938.

- MECHAN, Lloyd J., "Mexican Federalism-Factor Fiction?", en *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*, CC-VIII, 1940.
- MELLER, Norman, "Legislative Behavior Research", en *Western Political Quarterly*, XIII, 1960.
- MERINO, Mauricio, *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- MEZEY, Michael L., *Comparative Legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979.
- MIJENSKI, Kenneth J., "Costa Rica: The Shrinking of the Presidency?", en DI BACCO, Thomas (ed.), *Presidential Power in Latin America*, New York, Praeger, 1977.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, "The Mexican Electoral System. Continuity by Change", en DRAKE, Paul W. y SILVA, Eduardo (eds.), *Elections and Democratization in Latin America*, San Diego, UCSD, 1986.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, "Regreso a Chihuahua", en *Nexos*, marzo de 1987.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, *Electoral Rules and Hegemonic Party Systems: Brazil (1964-1985) and Mexico (1946-1991)*, mimeo, Universidad de California, s.f.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan y WELDON, Jeffrey, "Las Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", en *Revista Mexicana de Sociología*, LII, 1992.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan, "El Programa Nacional de Solidaridad: Determinantes partidistas y consecuencias electorales", en *Estudios Sociológicos*, XII, 1994.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan *et al.*, "El año que votamos en más peligro", en *Nexos*, agosto de 1994.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, "El presidencialismo en la práctica política", en *Nueva Sociedad*, Caracas, mayo-junio de 1985.

- NORTON, Philip (ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- NORTON, Philip, *Parliaments in Western Europe*, London, Cass, 1990.
- O' GORMAN, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, 1948.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de J., “El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”, en varios, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de J., “Estudio comparativo sobre el órgano legislativo en América Latina”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, I, 1991.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.
- OZBUDUN, Ergun, *Party Cohesion in Western Democracies*, Berverly Hills, Sage, 1970.
- PADERSEN, Mogens, “Research on European Parliaments: A Review Article on Scholarly and Institutional Variety” en *Legislative Studies Quarterly*, IX, 1984.
- PATTERSON, Samuel, “The Emerging Morphology of the World’s Legislatures” en *World politics*, XXX, 1978.
- PATTERSON, Samuel y JEWELL, Malcolm, *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.
- PÉREZ, Romeo, “El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay”, en NOHLEN, Dieter y SOLARI, Aldo (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nuevas Sociedad, 1988.
- PERRY, Laurens Balard, *Juárez and Díaz. Machine politics in Mexico*, De Kalb, Northern Illinois University Press, 1978.
- PITKIN, Hanna, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California, 1967.
- POLSBY, Nelson W., “The Institutionalization of the US House of Representatives”, en *American Political Science Review*, CXII, 1968.

- POWELL, Bringham, *Contemporary Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.
- PRZEWORSKI, Adam, *Democracy and the Market Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 3ª. ed., México, Porrúa, 1956.
- RAIGOSA SOTELO, Luis, *El Poder Legislativo como órgano de control del Poder Ejecutivo. Estudio comparativo de tres países de América Latina*, Tesis de Doctorado, Universidad Complutense, 1989.
- RAIGOSA SOTELO, Luis, “Las comisiones parlamentarias en el Congreso mexicano”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, I, 1991.
- REYNOSO, Víctor Manuel, “El Partido Acción Nacional: ¿la oposición hará gobierno?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, LV, 1993.
- RIGGS Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices”, en *International Political Science Review*, XIX, 1988.
- RIKER, William H., *Federalism. Origin, Operation, Significance*, Boston, Little Brown, 1964.
- RIVERA, Concepción, “La reforma política y las minorías. Los procesos electorales de 1979, 1982 y 1985”, en MEYERNBERG, Yolanda, et al., *Política y partidos en las elecciones federales de 1985*, México, UNAM, 1987.
- ROBINSON, James, “Staffing the Legislature”, en KORNBERG, Allan y MUSOLF, Lloyd D. (eds.), *Legislatures in developmental Perspective*, Durham, Duke University Press, 1972.
- RODHE, David W., *Parties and Leaders in the Post reform House*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Reformas al Poder Legislativo y la integración del Senado”, en *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa, 1985.

- ROSE-ACKERMAN, Susan, “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Algunas experiencias del Congreso de Estados Unidos”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa” en *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa-UNAM, 1985.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Estudio de derecho político en estados y municipios*, México, Porrúa, 1986.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo (comp.), *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*, México, FLACSO-Plaza & Valdés, 1992.
- SARTORI, Giovanni, “Constitutionalism. A Preliminary Discussion”, en *American Political Science Review*, LVI, 1962.
- SARTORI, Giovanni, “Opposition and Control. Problems and Prospects”, en *Government and Opposition*, I, 1966.
- SARTORI, Giovanni, “Political Development and Political Engineering”, en MONTGOMERY, John D. y HIRSCHMAN, Alberto O. (eds.), *Public Policy. An Annual*, vol. XVII, Cambridge, Harvard University Press, 1968.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza, 1980.
- SARTORI, Giovanni, “Neither Presidentialism nor Parliamentarism”, en LINZ, Juan J. y VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SAYEG HELÚ, Jorge, “La mesa directiva de las cámaras”, en varios, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.

- SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS DEL PRD, *En defensa de los derechos humanos. Un sexenio de violencia política*, México, Secretaría de Derechos Humanos-Grupo Parlamentario del PRD, 1994.
- SEGOVIA, Rafael, “La Reforma Política: el Ejecutivo Federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *Foro Internacional*, XIV, 1974.
- SEGOVIA, Rafael, “Las elecciones de 1979” en *Foro Internacional*, XX, 1980.
- SEGOVIA, Rafael, “Elecciones y electores”, en *Diálogos*, septiembre –octubre de 1983.
- SEGOVIA, Rafael, “El fastidio electoral”, en LOAEZA, Soledad y SEGOVIA, Rafael (coord.), *La política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política. Estructura y proyección de las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto Mexicano de Cultura, 1971.
- SHAW, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en LEES, John D., y SHAW, Malcolm (eds.), *Committees in Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1979.
- SHUGART, Matthew S., *Duverger’s Rule, District Magnitude, and Presidentialism*, Tesis de Doctorado, Universidad de California, 1988.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M., *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- SMITH, Joel y MUSOLF, Lloyd D. (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New and Old States*, Durham, Duke University Press, 1979.
- SMITH, Peter H., “The Making of the Mexican Constitution”, en AYDELOTTE, William O. (ed.), *The History of Parliamentary Behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
- SOBERANES, José Luis, “La formación y especialización de los estudios legislativos”, en varios, *Política y procesos legislativos*, México, Porrúa, 1985.
- SORDO CEDEÑO, Reynaldo, “El Congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855” en VÁZQUEZ, Josefina Z.

BIBLIOGRAFÍA

261

- (coord.), *La fundación del Estado mexicano, México*, Nueva Imagen, 1994.
- SPAIN, August O., “Mexican Federalism Revisited”, en *Western Political Quarterly*, IX, 1956.
- STEIN, Michael B., “Federal Political Systems and Federal Societies”, en *World Politics*, XX, 1968.
- STEPHAN, Alfred y SKACH, Cindy, “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism vs. Presidentialism”, en *World Politics*, XLIV, 1993.
- SUÁREZ, Waldino Cleto, “El Poder Ejecutivo en América Latina. Su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno” en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, septiembre-octubre de 1982.
- SUNDQUIST, James L., *Dynamics of the Party System. Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, Washington DC, The Brookings Institution, 1983.
- SUNDQUIST, James L., *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington DC, The Brookings Institution, 1992.
- TAAGEPERA, Rein y SHUGART, Matthew S., *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- TARTON, Charles D., “Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, en *The Journal of Politics*, XXVII, 1965.
- TAYLOR, Michelle M., “What Motivates Legislators to Engage in Constituency Service? A Look at the Effects of the Structures of a Democratic System on Legislator Behavior”, ensayo preparado para la *Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política*, 1989.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 16a. ed., México Porrúa, 1992.
- TUFTE, Edward R., “Determinants of the Outcome of Midterm Congressional Elections”, en *American Political Science Review*, LXIX, 1975.

- TULIS, Jeffrey K., *The Rethorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- VALADÉS, Diego, “Las transformaciones del Poder Legislativo mexicano”, en *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, 1987.
- VALADÉS, Diego, “Las relaciones de control entre el Legislativo y el Ejecutivo en México”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, I, 1991.
- VALDÉS, Leonardo, “Las fórmulas electorales en México: su evolución reciente y su impacto sobre la proporcionalidad de la representación política” en DEL CAMPILLO, Juan Reyes *et al.*, *Partidos, elecciones y cultura política en México*, México, UAM-UAEM-COMECSO, 1994.
- VALENZUELA, Arturo, *The Breakdown of Democratic Regimes. Chile*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978.
- VALENZUELA, Arturo, “Hacia una democracia estable: la opción parlamentaria para Chile”, en *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, VII, 1985.
- VALENZUELA, Arturo, “Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime” en DIAMOND, Larry *et al.* (eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, 1989.
- VALENZUELA, Arturo y WILDE, Alexander, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”, en SMITH, Joel y MUSOLF, Lloyd D. (eds.), *Legislatures in Development: Dynamics of Change in New Old States*, Durham, Duke University Press, 1979.
- VARELA, Helena, *La oposición dentro del PRI y el cambio político de México, 1982-1992*, Tesis de Doctorado, Universidad Autónoma de Madrid, 1992.
- VARIOS, *Derecho Legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973.
- VARIOS, *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994.

- VARIOS, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.
- VARIOS, *Obra jurídica mexicana*, México, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, 1988.
- VARIOS, *Política y proceso legislativos*, México, Porrúa-UNAM, 1985.
- VERNEY, Douglas, *The Analysis of Political Systems*, London, Routledge, 1970.
- WELDON, Jeffrey, "Congress, Political Machines and the Maximalist: the No-reelection Reforms of 1933", ponencia presentada ante la *Latin American Studies Association*, Atlanta, Georgia, marzo de 1994.
- WELDON, Jeffrey, "The Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S. (eds.), *Presidentialism in Latin America*, en prensa.
- WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1946.
- WHEARE, K. C., *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1963.
- WILDAVSKY, Aaron, "Party Discipline Under Federalism", en *Social Research*, XXVIII, 1961.
- WILDE, Alexander, "Conservation Among Gentleman: Oligarchical Democracy in Colombia" en LINZ, Juan J. y STEPHAN, Alfred (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.
- WILSON, Woodrow, *Congressional Government*, Boston, Houghton Mifflin, 1885.
- WOLDENBERG, José, *La reforma electoral 1989-1990*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, s.f.
- WOLDENBERG, José, "1994. Elecciones y legalidad", en *Nexos*, marzo de 1994.
- ZAID, Gabriel, *La economía presidencial*, México, Vuelta, 1987.
- ZAID, Gabriel, *La nueva economía presidencial*, México, Grijalbo, 1994.
- ZAMITH, Héctor y HERNÁNDEZ, Carlos, "La composición política de la Cámara de Diputados, 1949-1989", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*, XXXVI, 1990.

Federalismo y Congreso en el cambio político de México, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2018 en los talleres de Editorial Color, S. A de C. V., Naranjo 96 bis, colonia Santa María la Ribera, 06400 Ciudad de México, tel. 5547 3540. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *cream book* 57 x 87 de 60 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión *offset*).

Los ensayos contenidos en este libro discuten la manera en que los partidos políticos mexicanos se introducen a la maquinaria constitucional y producen resultados. En la medida en que desde 1988 el sistema de partidos experimenta importantes transformaciones y los arreglos constitucionales influyen en la dinámica de la relación entre sus protagonistas, es este un libro sobre cambio político. Y en la medida en que dicho cambio tiende a configurar un sistema de elecciones competitivas y transparentes, así como nuevas partes de la maquinaria constitucional se echan a andar para producir “castigos y recompensas”, este es un libro sobre la naturaleza de la transición a la democracia en México.

Los cuatro capítulos del libro debaten cómo los arreglos institucionales mexicanos influyen en la naturaleza del cambio político en México desde 1988. Es decir, las consecuencias de iniciar la transición en el marco de un sistema presidencial vs. uno parlamentario; de hacerlo en un sistema electoral mixto vs. uno estrictamente proporcional o mayoritario; de iniciar el cambio en un sistema federal vs. un sistema unitario. El hecho de que la competencia política entre partidos se dé en el marco de estos arreglos constitucionales influye de modo determinante en la conducta, estrategia y organización partidaria. El sistema de partidos, a su vez, determina la manera en que las instancias institucionales de representación funcionarán al interior de la maquinaria constitucional.