

MOVIMIENTOS GRADUALES Y PENDULARES: LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y LA NUEVA CORRELACIÓN DE FUERZAS

Juan MOLINAR HORCASITAS
Mony de SWAAN ADDATI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La construcción real de un poder concentrado*. III. *La democratización gradualista y el debilitamiento del presidencialismo mexicano*. IV. *La desconcentración pendular*. V. *Gobierno y Congreso ante la dispersión del poder en México*. VI. *Dispersión del poder y reforma del Estado*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Por más de siete décadas, sociedad y partidos intentaron, desde sus particulares arenas de acción, modificar el sistema político mexicano para hacerlo más equilibrado, efectivamente representativo y auténticamente democrático. Con pies de plomo, el camino de la transición mexicana probó ser uno de los más largos en la historia de las transiciones hasta el punto de parecer, por momentos, francamente eterno. Sin embargo, la paciencia y sabiduría de quienes impulsaron siempre por la vía de las instituciones las transformaciones necesarias, brindó al proceso una fundamental dosis de aprendizaje que cimentó su estabilidad y largo aliento.

La historia de nuestra transición democrática, pausada pero segura, contrasta radicalmente con lo ocurrido en el ámbito de la distribución del poder en las fases más recientes de la democratización. En este último proceso, los cambios se suscitaron con una celeridad inusual tal que, si bien produjeron una profunda revitalización de las instituciones constitucionales cuyo funcionamiento había sido disminuido, también negaron al primer gobierno de la alternancia los beneficios del acomodo pausado. El súbito movimiento pendular en la distribución del poder político que

presenciamos en el último lustro ha colocado al Ejecutivo federal ante el formidable desafío de gobernar el país en un contexto de enorme dispersión del poder.

Aquí expondremos las dimensiones de este contraste que, a nuestro juicio, explica una buena parte del contexto que limita y condiciona no sólo la gestión gubernamental, sino especialmente los procesos de reforma legislativa. La reforma del Estado, por supuesto, no podía extraerse a esta condición dominante de nuestro tiempo político inmediato.

La presente ponencia se estructura en cinco apartados. En el primero de ellos se reseñan brevemente las condiciones de concentración del poder que caracterizaron la práctica política y constitucional mexicana de los últimos setenta años. El segundo constituye una crónica de nuestro proceso gradual de transición democrática, en los terrenos de la pluralización política, las reformas jurídicas y la redistribución hacendaria. En el tercero se ofrecen los datos centrales de la desconcentración abrupta del poder ocurrida en las últimas fases de esta transición.

Las dos últimas secciones tratan, respectivamente, de la manera en que en el primer gobierno de alternancia ha abordado el reto del gobierno dividido como expresión contundente de la novedosa dispersión del poder, y de los desafíos a los que se enfrenta la reforma del Estado en México ante la revitalización de la instituciones constitucionales, fruto de nuestra actual pluralidad política.

II. LA CONSTRUCCIÓN REAL DE UN PODER CONCENTRADO

Las Constituciones crean a los órganos primarios del Estado y los hacen convivir por medio de mecanismos de control mutuo cuyo propósito es garantizar la libertad y la justicia entre los miembros del conglomerado social. Así, desde sus orígenes en el siglo XVIII, el movimiento constitucionalista se sustentó en la voluntad de dar forma al poder político, con un fin último: limitar sus excesos.¹

La Constitución mexicana de 1917 se construyó a partir de estos principios. Sin embargo, las instituciones que creó sufrieron, en los hechos, importantes transformaciones a lo largo del siglo XX. En el origen de

¹ Cfr. Rubio Llorente, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997; García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.

estas transformaciones se encuentra el sistema de partidos que dominó la vida política de México por varias décadas.

Ese sistema permitió a un partido político establecer un cuasimonopolio de los cargos de representación política del Estado, inhibiendo con ello el funcionamiento de los mecanismos de control previstos en la Constitución.

En la práctica, el sistema de partido hegemónico permitió que el presidencialismo reemplazara al régimen presidencial constitucional de separación de poderes y que un fuerte centralismo sustituyera la distribución federalista de competencias.

Para producir lo que Jorge Carpizo llamó el presidencialismo “metaconstitucional”,² se combinaron cuatro condiciones que garantizaban el predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás órganos del Estado: a) el sistema presidencial de tipo estadounidense; b) una extraordinaria concentración de la representación donde el partido en el poder controlaba la Presidencia de la República, ambas cámaras del Congreso, y la mayoría de los ejecutivos y legislativos locales; c) el alto grado de disciplina que mostraba el partido en el poder, debido a un amplio cúmulo de incentivos institucionales; y, d) el liderazgo de facto que el presidente de la República ejerció sobre su propio partido.³

El arreglo informal entre el presidente y su partido logró imponerse por encima del diseño constitucional aunque al menos en estricto sentido sin desobedecerlo. De ahí que, en términos de capacidad para ejercer el poder y operar el control político, el vínculo entre el Ejecutivo y el partido generara una gobernabilidad de tipo autoritario, pero sumamente funcional.

Los factores mencionados no sólo inhibieron los pesos y contrapesos propios del republicanismo: también inhibieron el esquema formal constitucional de distribución de competencias entre la Federación, los estados y los municipios. Y, por si fuera poco, a lo largo de varias décadas las reformas constitucionales y legales convergieron, sistemáticamente, en la concentración del poder formal en la Federación. Entre 1921 y 1999, más de veinticinco reformas constitucionales transfirieron facul-

² Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.

³ Cfr. Weldon, Jeffrey, “The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Mainwaring, Scott, y Soberg Shugart, Matthew (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

tades desde los estados hacia la Federación, depositándolas en el Congreso de la Unión. El poder de facto, que no formal, se depositaba finalmente en la Presidencia gracias a la supeditación del Congreso a ésta.

III. LA DEMOCRATIZACIÓN GRADUALISTA Y EL DEBILITAMIENTO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

El prolongado proceso de transición a la democracia que experimentó México durante las últimas décadas, modificó radicalmente las premisas que determinaron el funcionamiento del régimen autoritario.

En efecto, el sistema de partido hegemónico fue cediendo paso, en un proceso lento pero certero, a un sistema de pluripartidismo moderado.⁴ El ritmo de nuestra transición resultó por momentos desesperante y la hizo parecer interminable: entre la primera victoria opositora en un gobierno municipal y la alternancia en el Ejecutivo federal, transcurrió ¡más de medio siglo! Por otra parte, de 1963-1996, las fuerzas políticas del país participaron en un arduo proceso de reingeniería electoral que incluyó nueve reformas, todas ellas aprobadas con el apoyo de, por lo menos, dos de los principales institutos políticos del país.

Sin embargo, paradójicamente, la lentitud del gradualismo mexicano le aporta a nuestra política una de sus principales virtudes. A lo largo de todo el proceso de transición que desemboca en el año 2000, se configuró una dinámica política que corrió siempre dentro de los cauces institucionales gracias a la perseverancia de electores y partidos, de opositores y gobernantes, y que permitió que la transición de México se resolviera en donde se supone que no puede hacerlo un sistema autoritario: en las urnas.

La liberalización y la pluralización política no sólo fueron graduales, sino concéntricas: arrancan en la periferia, en la provincia, para después extenderse hacia el centro y a la propia Federación. Muestra de ello es que, cuando en muchos municipios ya se experimentaba la alternancia, cuando varios gobernadores ya tenían que lidiar con gobiernos divididos, la capital de la República aún no tenía ni siquiera el derecho de elegir a sus gobernantes.

⁴ Para un panorama completo del proceso gradual de pluralización política de México, véase Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

El pluralismo que hoy define a todas las arenas institucionales del país, inició en un municipio michoacano. Durante las siguientes décadas, partidos, gobernantes y gobernados experimentaron un largo, pero fundamental proceso de aprendizaje: la oposición aprendió a gobernar desde el nivel más inmediato a las demandas populares, la ciudadanía empezó a conferir más y más confianza a ésta y, por primera vez, a las reuniones de gobernadores con presidentes municipales quienes asistían como invitados y que provenían de partidos políticos distintos al oficial.

La transición mexicana ocupó otras cuatro décadas antes de que el pluralismo alcanzara una gubernatura estatal: la de Baja California, obtenida por el PAN en 1989. La siguiente década, que concentra los años clave de nuestra transición democrática, atestigua la repetición, y de hecho, la rutinización de episodios como el bajacaliforniano. La experiencia constante de la alternancia tocaba ya no sólo a los cabildos, sino también a las gubernaturas.

Naturalmente, el gradualismo y la propensión a la alternancia ocasionaron que las miradas se dirigieran a los órganos políticos federales, empezando con el Congreso y colocando en el horizonte a la Presidencia de la República.

Por otra parte, la disminución de la fuerza electoral del partido del presidente era sólo uno de los ámbitos donde el Ejecutivo mexicano experimentaba un detrimento en la concentración del poder. A la par de los avances electorales de la oposición, diversas facultades que antiguamente descansaban en la figura presidencial comenzaron a transferirse a manos de otros órganos del Estado y niveles de gobierno, mediante reformas constitucionales aprobadas en los últimos tres lustros.

Basta mencionar, como ejemplos recientes, la salida de las funciones electorales de la esfera del Ejecutivo, para ser incorporadas a un organismo constitucional autónomo y, en su aspecto jurisdiccional, al Poder Judicial; el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del Congreso sobre el Ejecutivo y los demás órganos del Estado, mediante las reformas que terminaron dando origen a la Auditoría Superior de la Federación; la consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional y la actual independencia del Poder Judicial; la progresiva transformación del Distrito Federal de un mero departamento administrativo a una entidad federativa con autoridades legítimas y fuertes; el aumento en el listado constitucional de funcionarios públicos

cuyo nombramiento requiere ser aprobado o ratificado por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión; y, las reformas de los últimos veinte años al régimen jurídico-político de los municipios, a los que se les reconoció personalidad jurídica, libre manejo de su patrimonio y facultades de emisión normativa y de prestación de servicios públicos.

La mengua en la concentración del poder encontró eco en otras esferas de la vida pública. Ya hemos repasado la decadencia electoral del PRI y las distintas facultades que se redistribuyeron entre distintos órganos del Estado. Sin embargo, la presencia de partidos distintos al del Presidente en diversas arenas institucionales tiene otra clara consecuencia en términos de dispersión del poder al motivar cambios en los mecanismos de transferencias financieras a estados y municipios.⁵

Hoy los municipios y estados pelean con un vigor sin precedentes los recursos que les son asignados en el presupuesto federal. El proceso de descentralización hacendaria del país ha sido, en este sentido, causa y a la vez consecuencia de la novedosa desconcentración del poder.⁶

Ahora bien, la paulatina liberalización de la política mexicana tanto en las reglas formales y reales, como en el ámbito de los recursos tuvo pocos efectos en el peso real del presidencialismo, pues hasta los últimos momentos de su larga hegemonía, el PRI pudo reforzar a la institución presidencial con el soporte político que le otorgaban las sólidas mayorías que conservaba en todos los ámbitos de gobierno.

Nuestro proceso de transición encierra entonces una paradoja, por un lado, la evolución electoral mexicana en las últimas décadas fue gradual y paulatina, pero siempre mantuvo un ritmo más o menos firme de pluralización; por el otro, la concentración efectiva de poder en el partido del presidente sufrió cambios de mucho menor cuantía o importancia a

⁵ Véase Rodríguez, Victoria, E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, y los recientes presupuestos de egresos de la Federación.

⁶ Desde luego, el tema específico de la desconcentración del poder económico resulta de suyo fascinante y, por su complejidad requeriría un estudio por demás exhaustivo y detallado, quizá partiendo de las recientes propuestas teóricas que ofrecen Haggard y McCubbins sobre cómo diferentes arreglos institucionales particularmente los “detalles estructurales” de estos arreglos producen efectos “sistemáticos” en la hechura de las políticas públicas. *Cfr.* Haggard, Stephan y McCubbins, Mathew D. (eds.), *Presidents, Parliaments and Policy*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

lo largo de esos años, aunque ésta se aceleró bruscamente como consecuencia de la alternancia.

Esto es:

- A) El cambio en la concentración de poder político que conduce a la alternancia es lento y gradual.
- B) El cambio que produce la alternancia es súbito y profundo.

Esta paradoja tiene consecuencias de la mayor trascendencia en la política mexicana y afecta la gobernabilidad del sistema tanto en sus funciones ordinarias de gobierno, como en las funciones extraordinarias, especialmente las que impactan el orden constitucional.

Para ilustrar este punto, presentaremos algunos indicadores para ofrecer al lector un panorama de ese elusivo pero fundamental fenómeno de la política: la concentración del poder.

IV. LA DESCONCENTRACIÓN PENDULAR

Casi todos los recuentos de la transición mexicana presentan la evolución electoral como uno de sus indicadores fundamentales. En la tabla 1, por ejemplo, se presenta la evolución de la votación del PRI para diputados federales. Como puede verse, entre 1961 y 1985 el ajuste es relativamente menor, y en todos los casos el partido ganador conserva niveles de apoyo electoral supermayoritarios.

La primera ocasión en que el apoyo del partido ganador se acercó a la cota del 50% fue 1988 y, aún en esa ocasión, la distancia entre el partido ganador y el segundo lugar, una coalición de cuatro partidos apoyando un solo candidato, era de 20 puntos.

La gráfica nos muestra plásticamente que el futuro del sistema político mexicano giraba alrededor de la posible actualización de dos escenarios: a) el triunfo del partido del gobierno pero sin mayoría absoluta, y b) su eventual derrota.

La relevancia que los actores políticos otorgaban al primero de los escenarios explica la introducción de “cláusulas de gobernabilidad” y fórmulas electorales con sobrerrepresentación de la mayoría. Este escenario se realizó en 1997, cuando el PRI perdió por primera vez en su historia, así fuese por escaso margen, la mayoría absoluta de los asientos legislativos en la Cámara de Diputados. El cambio en la dinámica política mexicana como consecuencia de este simple hecho fue notable. Sin em-

bargo, se trata de un cambio de menor magnitud cuando se le compara con el que ocurrió después del 2 de julio de 2000.

En efecto, si hasta 1999 la transición mexicana fue un proceso gradual que repartió y diluyó el poder a cuentagotas, el año 2000 representó un abrupto movimiento pendular. Las elecciones de ese año produjeron, súbitamente, una extraordinaria dispersión del poder en que el presidente de la República no contaba con mayoría alguna en un solo nivel de gobierno.

Julio de 2000 significó para México algo más que la alternancia en la primera magistratura del país. De un día a otro, el gradualismo de la transición mexicana experimentó un sacudimiento sin precedentes en nuestro sistema político. El ritmo de la transición dio un salto que desfasó a la presidencia del proceso paulatino que siguió la transición en las décadas pasadas. Este impetuoso movimiento no sólo eliminó de tajo las bases políticas del presidencialismo extremo que le precedió, sino que incluso dejó al nuevo presidente panista con una conformación de poder que no le otorgaba los apoyos necesarios para gobernar bajo un esquema mayoritarista puro. Así, en unos cuantos meses, México pasó del presidencialismo al gobierno dividido.

El movimiento pendular negó al nuevo gobernante y a su partido el proceso de aprendizaje que brindó el viejo gradualismo. En un abrir y cerrar de ojos, el país se encontraba con la renovación de su pacto republicano, con el fin del hiperpresidencialismo y con una auténtica separación de poderes.

El sistema político mexicano ha tenido que aprender, de manera casi instantánea, los complejos mecanismos del gobierno dividido y del federalismo, pues el primer presidente de alternancia es también el primero desde 1917 que debe gobernar con un Congreso en que la oposición es mayoría, con más de dos terceras partes de los gobernadores provenientes de un partido distinto al suyo, y en un país en que la oposición gobierna a setenta millones de mexicanos a través de presidencias municipales.

La tabla 1, al comparar los inicios de las últimas tres administraciones, nos permiten una clara mirada a la desconcentración de la que hablamos. Carlos Salinas, por ejemplo, inició su mandato tras un proceso electoral que, en el mejor de los casos, podríamos calificar como cuestionado. Aún así, el soporte con el que contaba en otros ámbitos de gobierno le permitían eludir sus problemas de legitimidad al brindarle una concen-

tración de poder muy superior, por ejemplo, a la de Vicente Fox: 53 diputados más, 60 senadores en una Cámara de 64, mayorías absolutas en todas las legislaturas locales y una diferencia de 40 millones de mexicanos gobernados a través de presidencias municipales controladas por su partido.

TABLA 1

Arena Institucional	Carlos Salinas 01/diciembre/1988*	Ernesto Zedillo 01/diciembre/1994**	Vicente Fox 01/diciembre/2000
Diputados	52% (260)	60% (300)	41% (207)
Senadores	94% (60)	74% (95)	36% (46)
Gobernadores*	31	29	7
Gobernadores (población)	100% (73,013,901)	89% (72,981,534)	22% (21,190,373)
Mayoría absoluta en legislaturas locales	32	30	3
Mayoría absoluta en legislaturas locales (población)	100% (73,013,901)	95% (86,252,607)	10% (9,426,507)
Presidentes municipales***	96% (2,293)	89% (2,128)	16% (322)
Presidentes municipales (población)	96% (70,219,917)	85% (69,604,171)	36% (31,470,873)

* Para 1998 y 1994, se consideran 31 gobernadores (se excluye el Distrito Federal, al igual que su población).

** Para los datos de población de 1988 se consideró el censo de 1990 y para los datos de población de 1994 se consideró el conteo de 1995.

*** Total de municipios para 1988: 2,387. Total de municipios para 1994: 2,419. Total de municipios para 2000: 2,025 (no incluyen 418 de usos y costumbres).

Fuentes: Berrueto, Federico, “Reparto del poder 2000”, *Voz y voto*, núm. 96, 15 de febrero de 2001; Espinosa Valle, Víctor Alejandro, *Alternancia y transición política*, México, Plaza y Valdés, 2000; Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000; idem, “Bases de datos en materia electoral municipal”; Molinar, Juan, “Base de datos sobre concentración del poder”; www.cddhcu.gob.mx.

Salvo en algunos casos, el inicio de una administración es presumiblemente el punto de mayor fortaleza de un presidente. Las afirmaciones expresadas en relación con la tabla anterior, se sostienen, sin embargo, si comparamos el inicio de la actual administración no con el punto cumbre, sino con los momentos de mayor debilidad de las administraciones que le precedieron: su inminente culminación. La tabla 2 nos permite observar que, ni siquiera en su momento de mayor languidez, Salinas o Zedillo tuvieron que enfrentar la dispersión de poder con la que el actual presidente debe gobernar.

Más aún, dicha tabla refleja el brusco movimiento pendular que experimentó nuestro sistema político. Tan sólo en los cinco meses que corren de julio a diciembre de 2000, el partido del presidente perdió nueve puntos porcentuales en la Cámara de Diputados, veintitrés en la de Senadores, catorce gubernaturas, quince mayorías absolutas en congresos locales y 1,390 presidencias municipales.

TABLA 2

Arena institucional	Carlos Salinas 05/julio1994	Ernesto Zedillo 01/julio2000	Vicente Fox 01/diciembre/2000
Diputados	64% (320)	49% (245)	41% (207)
Senadores	95% (61)	59% (76)	36% (46)
Gobernadores	29	21	7
Gobernadores (población)	94% (77,763,606)	67% (65,476,533)	22% (21,190,373)
Mayoría absoluta en legislaturas locales (población)	95% (86,252,613)	50% (49,058,159)	10% (9,426,507)
Presidentes municipales*	90% (2,186)	71% (1,426)	16% (322)
Presidentes municipales (población)	85% (70,810,967)	72% (62,909,147)	36% (31,470,873)

* Para el total de presidencias municipales en 2000, no se consideran los 418 municipios que eligen autoridades por el régimen de usos y costumbres (1,249,590 habitantes).

Fuentes: Berrueto, Federico, “Reparto del poder 2000”, Voz y voto, núm. 96, 15 de febrero de 2001; Espinosa Valle, Víctor Alejandro, Alternancia y transición política, México, Plaza y Valdés, 2000; Lujambio, Alonso, El poder compartido, México, Océano, 2000; idem,

“Bases de datos en materia electoral municipal”; Molinar, Juan, “Base de datos sobre concentración del poder”; www.cddhcu.gob.mx.

Así, la magnitud del reto que enfrenta nuestro sistema político adquiere especial énfasis si consideramos que las tablas anteriores no confrontan al primer gobierno de transición con los momentos de máxima concentración de poder en manos de presidentes priístas, sino con momentos concretos de los años de debacle del partido hegemónico.

El nuevo presidente enfrenta el monumental desafío de gobernar al país con un nivel de dispersión del poder político inédito en nuestra historia posrevolucionaria. La alternancia significó, ciertamente, que un nuevo partido ocupase la Presidencia de la República, que continúa siendo, por mucho, el centro de poder en México y el más relevante puesto de elección en la política mexicana. Pero la Presidencia que se inicia en diciembre de 2000 ya no tiene todo el respaldo político que le brindaba el control de los demás puestos de elección popular por su partido.

El primer presidente de la alternancia cuenta, desde luego, con el enorme apoyo político que representa su incuestionable legitimidad. Cuenta, también, con el respaldo entusiasta de una ciudadanía que aspira a la transformación. Pero a cambio de ello, ni siquiera en su toma de posesión presumiblemente el momento de mayor popularidad de cualquier presidente disponía de bases de poder comparables a las que su antecesor, Ernesto Zedillo, disfrutó aún en su momento de mayor debilidad: su inminente relevo en la máxima magistratura. Ambos personajes accedían al mismo cargo, con prácticamente las mismas facultades establecidas en ley, pero sustentados en una base muy distinta de concentración de poder político.

V. GOBIERNO Y CONGRESO ANTE LA DISPERSIÓN DEL PODER EN MÉXICO

Una de las expresiones más contundentes de la gran dispersión del poder en el México actual es la ausencia de mayorías absolutas del partido del presidente en el Congreso de la Unión. ¿De qué manera hemos enfrentado este difícil reto en los últimos meses?

La coexistencia de un sistema presidencial con procesos electorales efectivamente competitivos y con un sistema multipartidista, suele exponer a los actores políticos ante el escenario de lo que los académicos han llamado “gobiernos divididos”. En estos esquemas, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario de la asamblea parlamentaria, o de las asambleas si se trata de un sistema bicameral.

Debido a la necesidad constitucional de armar mayorías multipartidistas para la toma de todas y cada una de las decisiones congresionales, son evidentes los problemas que el gobierno dividido plantea para la gobernabilidad democrática.⁷ Académicos como Juan Linz consideran que el gobierno dividido presenta dificultades incluso para la estabilidad de los regímenes presidenciales. En un momento dado, un gobierno dividido puede producir una parálisis de gobierno si los grupos parlamentarios no logran arribar a acuerdos. Una parálisis prolongada del gobierno puede producir, a su vez, una crisis de la democracia misma.⁸

Lo cierto es que la presencia de gobiernos divididos no es cosa rara, más bien frecuente, en los sistemas presidenciales de gobierno. Por ejemplo, entre 1832 y nuestros días, la democracia estadounidense sin ninguna duda una de las más estables y eficaces en la historia de Occidente ha vivido 40% del tiempo bajo gobiernos divididos, concentrándose éstos en los últimos cincuenta años. A partir de los datos de 101 elecciones legislativas democráticas entre 1958 y 1994, la frecuencia de los gobiernos divididos en América Latina fue de 59%.⁹

7 Información básica sobre los dilemas de la cooperación y los arreglos institucionales que afectan el desempeño de los gobiernos divididos incluso con referencias a casos de sistemas federales están en Colomer, Josep, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, capítulo 4.

8 Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994. Una revisión crítica de los argumentos de Linz en contra del presidencialismo está en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia”, *Foro internacional*, México, El Colegio de México, vol. XXXIII, núm. 134, octubre-diciembre de 1993, p. 653-683.

9 Cfr. Lujambio, Alonso (ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-IFE-CNCPAP, 1997, pp. 9 y 10; Deheza, Grace Ivana, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 151-169.

Aunque en México es reciente la presencia de gobiernos divididos a nivel federal, en el ámbito local ha sido un fenómeno por demás recurrente como parte de nuestro proceso de desconcentración del poder. Efectivamente, muchos estados de la Federación mexicana han experimentado gobiernos divididos sin que éstos hayan conducido a la parálisis gubernamental. Durante nuestra larga y compleja transición, la gobernabilidad no ha desaparecido del ámbito local y la parálisis ha brillado por su ausencia. Ello gracias a que en los niveles estatales se han hallado incentivos para privilegiar el diálogo frente a la ruptura, y el bien común y el interés general sobre el particular. Gobernadores y congresos, con el concurso de partidos políticos nacionales, de líderes estatales de partidos y de sus grupos parlamentarios, han sabido navegar en las aguas de la diversidad.¹⁰

En la Federación, desde 1997, las fuerzas políticas representadas en el Congreso así como el Ejecutivo han comenzado a adquirir experiencia y han entendido cabalmente los nuevos tiempos. La negociación y sus resultados, los acuerdos y consensos, son hoy la práctica común y única de nuestra vida democrática.¹¹

El reto del gobierno dividido no ha sido sencillo. Aunque en términos generales las distintas fuerzas políticas se han conducido con responsabilidad y han ofrecido propuestas, en temas relevantes como la reforma constitucional en materia indígena y la reforma fiscal, se han mostrado con claridad el tamaño de las limitaciones que los gobiernos divididos pueden enfrentar cuando la dinámica adversarial se impone a la corresponsabilidad.

En todo caso, debemos conservar y fortalecer las condiciones que se requieren para que las situaciones de gobierno dividido sean, en la práctica, una oportunidad histórica de desarrollo político.

Para ello necesitamos crear y mantener condiciones políticas adecuadas para que la legislación sea resultado de los puntos de convergencia entre los proyectos de nación de cada una de las fuerzas políticas, de forma que las normas de nuestro orden jurídico se conviertan, cada vez

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Para un balance exhaustivo de la actividad de la Cámara de Diputados durante la trascendental LVII Legislatura en la que el partido del presidente perdió por primera vez la mayoría absoluta, véase Paoli Bolio, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.

más, en un reflejo de las aspiraciones más sentidas de toda la sociedad. Esto implica, sin duda, recorrer caminos políticos más complejos y vulnerables de los que transitan con facilidad los gobiernos mayoritarios, pero el contexto no ofrece alternativas.

La opción no está entre ejercer el tipo de gobierno mayoritario o ejercer un gobierno consensualista. Esa disyuntiva quedó atrás el 2 de julio, porque los electores decidieron que el actual gobierno no contara con mayorías legislativas. La disyuntiva actual está entre la parálisis de un gobierno de minoría que fracasa en el establecimiento de las condiciones mínimas de gobernabilidad y formación de consensos, y un gobierno eficaz de minoría, apuntalado en la creación de condiciones básicas de convergencia política y en el uso óptimo de sus limitados recursos.

El reto es convertir una situación de gobierno en un gobierno de responsabilidades compartidas.

El primer año de gobierno avanza en esa dirección.¹² Los periodos de sesiones ordinarias del Congreso, así como las sesiones extraordinarias, se caracterizaron por relaciones de relativa colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Las fricciones, que de hecho existieron, son un elemento connatural e indispensable del diálogo democrático y a las que deberemos acostumbrarnos.

Una característica distintiva en el trabajo de la LVIII Legislatura es su enorme voluntad para producir cambios en la vida social del país a través de modificaciones a la legislación. Hasta la fecha se han presentado 483 iniciativas de ley o decreto en ambas cámaras del Congreso, mientras que, para la mitad de las legislaturas anteriores, esta cifra no rebasó las 400.¹³

De diciembre de 2000 a enero de 2002, se presentaron 347 iniciativas en la Cámara de Diputados, de las cuales se han aprobado 71 (20.46%) mediante la producción de 49 dictámenes de comisiones.¹⁴ Sólo durante

12 En el ámbito operativo, el gobierno de la República, preocupado por contar con funcionarios del más alto perfil profesional encargados de atender las relaciones con el Congreso, ha dedicado esfuerzos a la capacitación de los enlaces de sus distintas dependencias y entidades con los órganos parlamentarios. Por ello, la Secretaría de Gobernación ha organizado un Seminario de Cabildeo en que se han tratado temas como las legislaturas y el cabildeo político, las relaciones Ejecutivo-Legislativo, organización parlamentaria, reforma del Estado, tácticas de negociación, técnica legislativa y proceso presupuestal.

13 Datos: Secretaría de Gobernación.

14 En diversos casos, un solo dictamen de comisiones resuelve sobre más de una iniciativa.

el periodo de septiembre a diciembre, se presentaron 210 de las iniciativas mencionadas. De éstas, 43 fueron propuestas por el PAN, 43 por el PRI y 46 por el PRD, lo que muestra el equilibrio entre las tres principales fuerzas políticas. En las 35 sesiones ordinarias de ese periodo y en las extraordinarias subsecuentes se aprobaron 41 iniciativas, lo que revela el arduo trabajo de dictaminación en los últimos meses.

Por su parte, en el Senado de la República fueron presentadas 136 iniciativas, de las cuales 25 (18.38%) han sido ya aprobadas, a través de la votación en el Pleno de 23 dictámenes de comisiones.

Aunque las cifras de dictaminación y aprobación de iniciativas pueden parecer mínimas en función del total de proyectos presentados, no es válido en absoluto realizar evaluaciones al trabajo del Congreso en términos de su “productividad”. De entrada, hay que tener cuidado con conceptos como éste o como el de “eficiencia”, en nombre de los cuales varios regímenes han caído en la tentación autoritaria. Además, los legisladores están en libertad de detectar las iniciativas que pretenden resolver problemas urgentes y concentrarse en ellas, dejando pendientes, con toda justificación, las que estiman de menor impacto.

Por lo que respecta a la aprobación de instrumentos internacionales y de decretos no legislativos como los relativos a nombramientos, se percibe un altísimo grado de aceptación de las iniciativas del Ejecutivo por el Senado.

No obstante que la relación entre gobierno y Congreso ha sido compleja, se han alcanzado algunos resultados significativos. De las 47 iniciativas de ley o decreto presentadas en la LVIII Legislatura por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, 32 (68%) han sido ya aprobadas por ambas cámaras o por una de ellas en ejercicio de sus facultades exclusivas. Si incluimos los instrumentos internacionales, la tasa de aprobación de piezas de legislación del Ejecutivo por el Congreso asciende a 75.7%.

En todo caso, al analizar el trabajo del Congreso y del Ejecutivo en la producción legislativa, lo que hay que revisar es su calidad, sobre todo ante la dificultad de alcanzar consensos en un escenario de pluralidad. En este sentido, a lo largo de estos meses se han aprobado valiosos productos legislativos. La gran mayoría de estas leyes y decretos contaron con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y fueron impulsadas o avaladas sin ambages por el Ejecutivo.

Valga apuntar algunos ejemplos como la creación en ley del Instituto Nacional de las Mujeres; las medidas legales para el apoyo a ahorradores; la incorporación de la desaparición forzada de personas como un delito federal; la ley para la regularización de los “autos chocolate”; la aprobación de la legislación en materia de husos horarios, después de la sentencia de la Suprema Corte que negó al presidente facultades en este ámbito; y, la obligatoriedad constitucional de la educación preescolar, entre muchas otras.

Encontramos además aquellas iniciativas presentadas con el propósito de impulsar el desarrollo del campo mexicano, propuestas cuyo debate legislativo fue acompañado por una extensa discusión en la opinión pública con motivo del veto presidencial. Entre éstas están la Ley de Capitalización de Procampo y Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

No podemos olvidar las reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas que, a pesar de los cuestionamientos, incluso jurisdiccionales, constituyen un avance en el reconocimiento de la dignidad de comunidades e individuos indígenas, y en su incorporación al desarrollo nacional.

Destacan también las reformas legales en materia de instituciones financieras, como parte del paquete de la “nueva hacienda pública distributiva”, enviado por el Ejecutivo federal y, desde luego, la reforma fiscal, por la que el Estado mexicano logrará percibir alrededor de 70 mil millones de pesos adicionales mediante modificaciones fundamentalmente en el impuesto sobre la renta y en impuestos especiales sobre producción y servicios. Una reforma a todas luces insuficiente, tanto por algunas deficiencias técnicas como por el hecho de que las carencias y las necesidades de nuestra población siempre requerirán más dinero para ser solventadas. Sin embargo, es una reforma valiosa en razón de los recursos que otorga y del esfuerzo de negociación que implicó para los grupos parlamentarios y las distintas instancias de la administración pública.

Finalmente, hay que subrayar la aprobación prácticamente unánime de los presupuestos de egresos de la Federación para 2001 y 2002, aun a pesar de la reprochable dilación en relación con el correspondiente a este año.

Desde luego, el Legislativo no sólo produce leyes y decretos; también vigila y fiscaliza la actuación del Ejecutivo, representa a la ciudadanía,

delibera sobre los grandes temas nacionales. Por lo que hace a la función de control, no quiero dejar de mencionar algunos datos significativos. Del 1o. de diciembre de 2000 al 1o. de diciembre de 2001, se verificaron 68 comparecencias y 1,710 reuniones de trabajo de funcionarios del Ejecutivo federal con órganos del Congreso, todas ellas bajo un esquema de amplia colaboración y respeto mutuo. Y, por otra parte, durante la glosa del Primer Informe de Gobierno, un total de treinta y dos funcionarios públicos acudieron al Pleno o a las comisiones de las cámaras a rendir el informe sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

VI. DISPERSIÓN DEL PODER Y REFORMA DEL ESTADO

Siguiendo el listado que ofrece Carpizo, podemos observar que el fenómeno de la metaconstitucionalidad ya forma parte de la historia política de México. Hoy en día resultan simplemente impensables las facultades metaconstitucionales que normalmente ejercía el presidente.

Adicionalmente, como se señaló, las facultades constitucionales del Ejecutivo también fueron acotadas de manera importante en los últimos años, o bien pasaron a ser parte del catálogo de otros órganos del Estado.

A pesar de esto, y en virtud de la fuerza con que alguna vez contó el presidente mexicano, es común encontrar quienes piensan que posee una serie de atribuciones constitucionales que, en sí mismas, lo constituyen en un Ejecutivo de fuerza ilimitada. De ahí que se suelen repetir expresiones que ya no son válidas, a pesar de que lo fueron cuando el presidencialismo mexicano estaba respaldado por facultades metaconstitucionales derivadas de los altos índices de concentración de poder hoy extintos. Ejemplos de estas fórmulas, que comparten aquellos supuestos erróneos, son los llamados a seguir acotando al presidencialismo, y la idea de que cualquier proyecto es posible con la mera voluntad política del presidente.

Ambos juicios omiten de su análisis un hecho relevante: el poder que la figura presidencial ejerció por tantos años no surgía primordialmente de sus atribuciones formales, sino de las reales, de las políticas. Un examen atento, como el realizado por Shugart y Carey, del catálogo de facultades presidenciales consagrado en la Constitu-

ción indica precisamente que el Ejecutivo mexicano no está entre los ejecutivos fuertes de los sistemas presidenciales del mundo.¹⁵

Debe evitarse, entonces, el error de repensar la distribución de competencias constitucionales sin tomar en cuenta la profundidad del cambio que ha producido la democratización en la distribución del poder, así como el conjunto de reformas jurídicas que ya han descentralizado el poder formal.

En las novedosas circunstancias de gobierno dividido los actores políticos se han conducido con responsabilidad y se pueden percibir avances sustantivos en el manejo del fenómeno de dispersión del poder. Sin embargo, la magnitud de los cambios reseñados obliga a revisar urgentemente el instrumental jurídico con que cuentan todos los órganos del Estado para que puedan operar de manera efectiva en un entorno caracterizado por un pluripartidismo que se espera y se desea perenne.

Las relaciones entre poderes y órdenes de gobierno deben sustentarse en reglas claras que aseguren la autonomía de cada uno de ellos. Esto será particularmente significativo en el caso del tema hacendario, donde resulta urgente diseñar un nuevo y estable sistema de verdadera coordinación entre Federación, estados y municipios.

México no puede darse el lujo de seguir contando con numerosas normas constitucionales que fomentan la irresponsabilidad y desincentivan la colaboración. Debemos desterrar la posibilidad de la parálisis institucional.¹⁶

Creemos que 2002 será un año decisivo en todos estos temas. Estamos ciertos de que el gobierno de la República pondrá todas sus capacidades políticas y técnicas para sacar adelante, de la mano del Congreso, las urgentes reformas normativas que exigen la consolidación democrática y la puesta al día de nuestra economía y nuestras relaciones sociales.

Sin embargo, los esfuerzos de reforma del Estado no podrán ser guiados por visiones miopes o voluntaristas, que omiten en su análisis la

¹⁵ El estudio comparativo internacional sobre el particular se encuentra en Soberg Shugart, Matthew y Carey, John M., "Assessing the powers of the presidency", *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

¹⁶ Algunas lecciones latinoamericanas valiosas para abordar este cambio institucional pueden encontrarse en la excelente compilación de Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

paradoja que hemos explicado anteriormente: el alto contraste entre el ritmo pausado y gradualista de la transición, con el súbito cambio en la concentración de poder que produjo la alternancia. Ambas características del cambio político, que nos han colocado aquí, deben guiar las acciones que habremos de ejecutar para continuar nuestro desarrollo.

El modo histórico de nuestra transición y las condiciones políticas resultantes de la alternancia imponen condiciones subjetivas y objetivas a todo proceso relevante de transformación institucional y legislativa, y de manera muy especial al proceso de reforma del Estado.

La naturaleza gradualista, institucional, partidaria y electoral de nuestra transición, una de las pocas transiciones democráticas votadas, atempera entre los actores políticos el apetito de cambios radicales en el orden constitucional e introduce mesura y —no podía ser de otro modo— gradualismo en sus planteamientos de reforma del Estado. No podía ser de otro modo porque la intensidad de la ruptura que separó al viejo y al nuevo régimen es menor. En México la transición no ocurrió tras la muerte de un dictador, ni requirió el colapso de un sistema. Por el contrario, la transición ocurrió a través de sucesivas negociaciones realizadas al amparo de las instituciones que se buscaba reemplazar.

Por otra parte, la efectiva distribución de poder que emerge tras el primer gobierno de alternancia impone condiciones inéditas de operación política, que no por novedosas son menos persistentes. La necesidad de generar consensos como paso previo a la reforma del Estado no es un acto que dependa de la voluntad unilateral de los impulsores de la reforma. Es una condición que el contexto de distribución de poder impone a todos los actores.

Esos dos factores demandan perseverancia a los actores políticos que conviven en esta situación de gobierno dividido que nos ha dado la alternancia. Resulta evidente, que cualquier intento por reformar al Estado que no surja de los actores políticos relevantes no podrá ser más que un ejercicio intelectual, quizá bello y seductor, pero carente de la fuerza política que demanda todo acuerdo que pretenda perdurar a través de las generaciones.

Esto implica, ciertamente, que la reforma del Estado deberá contar con el consenso de los mismos partidos que negociaron y produjeron el cambio del viejo régimen, la transición democrática mexicana. La reforma del Estado no puede hacerse sin ellos, mucho menos contra ellos.

Reformaremos el Estado, sí, pero con el consenso de todos los actores relevantes.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- COLOMER, Josep M., *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- DEHEZA, Grace Ivana, “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en Nohlen, Dieter y Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998, pp. 151-169.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1991.
- HAGGARD, Stephan y McCUBBINS, Mathew D. (eds.), *Presidents. Parliaments and Policy*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LUJAMBIO, Alonso (ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-IFE-CNCPAP, 1997.
- , *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- MAINWARING, Scott y SOBERG SHUGART, Matthew, “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núm. 134, octubre-diciembre de 1993, vol. XXXIII, pp. 653-683.
- PAOLI BOLIO, Francisco José (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.
- RODRÍGUEZ, Victoria E., *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

RUBIO LLORENTE, Francisco, *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John M., “Assessing the Powers of the Presidency”, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

WELDON, Jeffrey, “The Political Sources of Presidencialismo in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York y Cambridge, Cambridge University Press, 1997.