

ADIÓS A LA EXCEPCIONALIDAD RÉGIMEN PRESIDENCIAL Y GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO

Alonso LUJAMBIO¹

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El hiperpresidencialismo mexicano posrevolucionario, 1929-1988*. III. *Transición democrática y presidencia acotada desde 1988*. IV. *La gobernabilidad bajo gobiernos divididos en regímenes presidenciales*. V. *El nuevo Congreso mexicano: la LVII Legislatura (1997-2000)*. VI. *La disciplina de las bancadas*. VII. *La construcción de coaliciones*. VIII. *Conclusiones tentativas*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN²

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

1 El autor es consejero electoral ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral de México (IFE).

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

disputadas, a la vez que limpias y transparentes. Competitividad y transparencia electorales han ido generando la posibilidad del poder compartido. Valga la siguiente evidencia para ilustrar lo que se quiere decir. En 1988 no más del 3% de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI; en 1990, la cifra llegó al 10.45%; en 1992, al 14.4%; en 1995, al 24.3%; en 1996, al 37.5% y en 1997, 44.42%. Adicionalmente, desde 1989, año en el cual la oposición, concretamente la de centroderecha, el Partido Acción Nacional (PAN), ganó oficialmente su primera gubernatura en la historia posrevolucionaria mexicana (concretamente Baja California), nuevos estados se han ido sumando a la lista: el propio PAN ha ganado las elecciones para gobernador en Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997) y Aguascalientes (1998); por su parte la oposición, de centroizquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha ganado la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal (1997) y las elecciones para gobernador en Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998)³ y Baja California Sur (1999).⁴ Así pues, de las 32 entidades federativas en que se divide el país, 11 ya han sido gobernadas por partidos distintos al PRI, lo cual significa que el 35.51% de la población ya ha vivido la experiencia de ser gobernada por partidos distintos al Partido Revolucionario desde la titularidad del Poder Ejecutivo estatal.⁵

Sin embargo, la transición mexicana a la democracia ha encontrado un inequívoco punto de inflexión en 1997 como resultado de las elecciones intermedias al Congreso de la Unión. Efectivamente, y después de 68 años de “gobiernos unificados”, esto es, de gobiernos en los que el partido del presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cá-

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

4 En coalición con el PT.

5 Lujambio, Alonso, *Las gráficas de la transición* (en prensa).

maras del Congreso, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir con otros partidos coaliciones congresionales que le permiten gobernar. La novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de enorme incertidumbre política en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos congresionales. Los partidos políticos mexicanos atraviesan por una compleja curva de aprendizaje: no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso, la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el nivel del debate y la deliberación parlamentarias en un momento de expansión del poder de la Legislatura, reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certeza institucional y procedimental... En fin: la novedad y las dudas que la acompañan parecen abrumar a la clase política mexicana de finales del siglo XX. Más de medio siglo de monopartidismo no pasó en balde.

Esta circunstancia particular de México y su arribo, aun si se quiere tardío, a los dilemas de la construcción de la gobernabilidad democrática, han dejado también su huella en la producción académica. Apenas un puñado de estudiosos se acercó antes de 1997 a analizar bajo perspectivas diversas las consecuencias que podría traer el arribo de un gobierno en minoría congresional para el ritmo de la transición democrática, de la dinámica del sistema de partidos, del diseño constitucional, de la construcción de estrategias parlamentarias, etcétera (Lujambio, 1991; Aguilar, 1994; Cárdenas 1994; Casar, 1996). Así, en la reflexión y en el debate intelectual latinoamericano sobre cómo construir nuestra gobernabilidad democrática (con qué sistema de partidos, con qué sistemas electorales, con qué sistemas constitucionales) México se coloca claramente a la zaga. Y en la hora: la llegada a México de un “gobierno dividido” se da en una elección in-

termedia, tres años antes de la siguiente elección presidencial y coincide, a su vez, con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive (como después veremos) a la cooperación parlamentaria. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del “gobierno dividido” cuando las apuestas políticas están como nunca antes, al alza. Competitividad electoral, confusión conceptual, incertidumbre política y ambición presidencial: son estos cuatro factores los que podrían englobar al sistema de partidos del último trienio del siglo XX mexicano.

Este ensayo quiere ser una reflexión sobre el nuevo “gobierno dividido” mexicano a partir, en primer lugar, de la operación política del hiperpresidencialismo mexicano y del carácter no democrático del régimen posrevolucionario. A continuación se analiza brevemente el modo en que a partir de 1988 la transición democrática empieza a acotar los enormes poderes del presidente mexicano. Después se presentan algunos matices al poderoso argumento de Linz sobre los problemas de la democracia presidencial con el fin de contar con un nuevo marco conceptual adecuado para explicar los dilemas que enfrenta la política parlamentaria mexicana durante la LVII Legislatura (1997-2000). Posteriormente se presentan datos empíricos sobre el tipo de coaliciones legislativas que se han construido en dicha Legislatura. Finalmente, el ensayo ofrece unas conclusiones tentativas.

II. EL HIPERPRESIDENCIALISMO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO, 1929-1988

El enorme poder del presidente mexicano en la era posrevolucionaria no se explica por la dotación de atribuciones que la Constitución de 1917 le ofrece. En el caso mexicano, y desde la perspectiva constitucional, nos encontramos con un régimen presidencial “puro” con prerrogativas acotadas para el Poder Ejecutivo. El

presidente es electo directamente por la ciudadanía para un periodo de seis años, sin posibilidad alguna de reelección (artículo 83 constitucional) y no está sujeto al voto de confianza de la Legislatura para conservar su mandato. El *impeachment* está limitado a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común” (artículo 108), situaciones extremas que difícilmente pueden presentarse y, más aún, probarse. El presidente puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, si bien el Senado debe confirmar sus nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de Hacienda (artículo 89).

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

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

Así pues, el enorme poder del presidente mexicano en la era posrevolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones lega-

les sino por sus “poderes metaconstitucionales”⁶ definidos por la naturaleza del sistema de partidos, caracterizado esencialmente por la presencia de un partido hegemónico. El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon ha desarrollado, como ningún otro estudioso de la política mexicana, una teoría de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano. Dice Weldon:

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

A continuación expongo brevemente las condiciones mencionadas por Weldon. En primer lugar, y obviamente, para que exista hiperpresidencialismo se requiere de un régimen constitucional presidencial, de división de poderes, condición claramente satisfecha en la Constitución de 1917, que eliminó algunos aspectos parlamentarios de la Constitución de 1857. En segundo término, se requiere de un “gobierno unificado”, es decir, de un “gobierno no dividido”, o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República. Esta condición se satisfizo desde 1929, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1964. Así, pues, el presidente de la República pertenece al Partido Revolucionario y dicho partido mantiene el control mayoritario de ambas cámaras del Congreso. En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el par-

6 El concepto fue acuñado por Carpizo, Jorge (1978, capítulo XVI).

tido mayoritario. La disciplina de los legisladores del partido revolucionario se consolidó firmemente en los años cuarenta, si bien comenzó a estimularse fuertemente desde 1933, cuando una reforma al artículo 59 constitucional prohibió la reelección inmediata de los parlamentarios. La no reelección inmediata, todavía vigente hoy en día, de los legisladores, motivó a los parlamentarios del partido hegemónico a ajustar su conducta a los lineamientos de su partido, ya que sería de éste quien concentraría el poder de definir la suerte de sus carreras políticas futuras. Finalmente la cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea, a su vez, el titular del Poder Ejecutivo. Esta condición no se satisfizo sino hasta 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado “jefe máximo de la Revolución”, fundador y hasta entonces líder indiscutible del Partido Revolucionario.

Antes de entrar a discutir el modo en que estas condiciones se han ido perdiendo o relajando, particularmente a partir de 1988, cabe hacer dos acotaciones a la teoría formulada por Weldon, una de carácter específico y otra más general. En primer lugar, es necesario subrayar la relativa insuficiencia de la segunda condición mencionada por Weldon. En el esquema norteamericano, basta con que el partido del presidente cuente con la mayoría absoluta (50%+1) de los escaños en ambas cámaras del Congreso para hablar de un “gobierno unificado”. En el caso norteamericano, la sistemática ausencia de reformas constitucionales han hecho innecesario, por decirlo de algún modo, un concepto como el de “gobiernos superunificados”. Pero el caso mexicano es distinto. Me explico. El excesivo detalle con el que la Constitución de 1917 regula una impresionante cantidad de materias ha producido la necesidad de su sistemática reforma. Así, la enorme cantidad de reformas constitucionales promovidas por los presidentes de la era posrevolucionaria pudieron aprobarse porque el partido hegemónico, liderado por el titular del Ejecutivo, no sólo contó con mayorías absolutas (50%+1) en ambas cámaras del Congreso, sino también con las mayorías calificadas (66%)

requeridas para la reforma constitucional. Así, las supermayorías del PRI hicieron posible la puesta en práctica de un enorme poder presidencial que se tradujo en la impresionante, y muchas veces perversa, capacidad del Ejecutivo para reformar la Constitución y adaptarla a su propio proyecto de gobierno. Así, pues, el hecho de que el PRI obtuviera en 1988 el 52% de los escaños de la Cámara de Diputados y por lo tanto no contara, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, con el control de dos tercios de dicha asamblea no supuso, ciertamente, el arranque de la experiencia mexicana, de “gobiernos divididos”, ya que el PRI conservó la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso; sin embargo, ya no contó desde entonces con la posibilidad de reformar la Constitución sin necesidad de construir, para este propósito, coaliciones con otro u otros partidos en el Congreso. Ello supuso un primer paso para debilitar el otrora enorme poder del presidente de México.

En segundo lugar, la operación total de la mecánica política sugerida por Weldon, y quizá particularmente su tercera condición, está permeada por el carácter no democrático, no competitivo, de las elecciones mexicanas en el periodo posrevolucionario. Es importante enfatizar esto. El modo en que el partido revolucionario delega poder en el presidente y la consecuente disciplina parlamentaria de las bancadas priístas en el Legislativo a las iniciativas del Ejecutivo se explican en buena medida por la expectativa, garantizada, de permanencia en el poder. Nadie en México podría afirmar seriamente que todas las elecciones que ha ganado el PRI desde su nacimiento se han debido a la práctica del abuso y el fraude electorales. Hubieron, sí y claro, muchos fraudes, en distintos momentos y en distintos niveles (municipal, estatal y nacional). De cualquier modo, el carácter no competitivo del sistema de partidos —no importa si todas o algunas elecciones eran fraudulentas— facilitó la delegación del poder del partido revolucionario en el presidente. Lo digo de otro modo: en condiciones democráticas, es razonable que un partido delegue poder en el presidente si dicha delegación hace más efi-

caz el ejercicio de gobierno tal que se maximiza la probabilidad de refrendar el triunfo en las siguientes elecciones. Sin embargo, si el triunfo en la siguiente elección está de cualquier modo garantizado, la delegación adquiere otro carácter. No es extraño que sistemáticamente el presidente eligiera a su sucesor (o, dicho de otro modo, al candidato presidencial de su partido), a los gobernadores (o candidatos a las gubernaturas, pues), a los presidentes municipales de las ciudades más importantes. El partido revolucionario nació desde el poder, y se constituyó en su origen como partido de Estado, de modo que el jefe máximo (Calles, hasta 1935) o el presidente de la República (desde Cárdenas hasta Salinas) fueron los árbitros centrales de las disputas internas del heterogéneo y multclasista partido de la Revolución. No es lo mismo para un partido delegar poder en el presidente a sabiendas de que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está a discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan. Así, el poder “metaconstitucional” del presidente estuvo asociado fuertemente al carácter no democrático del régimen político posrevolucionario. La naciente competitividad del mercado electoral mexicano ha llevado al PRI a la necesidad impostergable de democratizar la selección de sus candidatos a puestos de elección popular, incluido por supuesto el candidato presidencial, lo cual ha debilitado los poderes metaconstitucionales del otrora superpoderoso presidente mexicano.

III. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PRESIDENCIA ACOTADA DESDE 1988

Si bien, e indudablemente, desde 1988 el presidente mexicano experimenta un debilitamiento progresivo de sus poderes, esto ha

sido así más en el campo de sus atribuciones “metaconstitucionales”, que de las constitucionales. Esto es: el cambio se aplica más por las modificaciones en la naturaleza del sistema de partidos que por el debilitamiento de las prerrogativas constitucionales del presidente, si bien, como veremos, resulta imposible hacer una división absolutamente tajante de estos dos campos.

En términos constitucionales, las modificaciones a las prerrogativas presidenciales se concentran en siete ámbitos:

- 1) De manera progresiva, a través de las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996, el Ejecutivo ha ido abandonando el control sobre la organización de las elecciones federales. Esta oleada reformista concluyó en 1996 al adquirir ya plena autonomía el Instituto Federal Electoral (varios artículos constitucionales, pero en particular el 41).
- 2) A partir de 1992, el presidente dejó de ser “suprema autoridad” en asuntos agrarios a favor de Tribunales Agrarios autónomos (artículo 27).
- 3) En 1993, se ampliaron las atribuciones del órgano legislativo del Distrito Federal, en 1996 se estableció que el presidente dejaría de nombrar directamente al regente de la Ciudad de México para dar paso a la elección popular de un jefe de gobierno. Así, el presidente dejó de gobernar, por interpósita persona, al 10.1% de la población nacional que vive en la capital de la República.
- 4) Desde 1993, adquirió autonomía el Banco Central, el Banco de México, cambio que impide al presidente conducir la política monetaria del país (artículo 28).
- 5) A partir de 1993, los periodos de sesiones ordinarias del Congreso aumentaron de 4 a 5 meses (artículos 65 y 66), con lo que el Poder Legislativo amplía sus márgenes de estudio y deliberación. Los periodos ordinarios van del 1o. de septiembre al 15 de septiembre (excepto el año de toma de posesión del presidente el 1o. de diciembre, que abarca del

- 1o. de septiembre al 31 de diciembre) y del 15 de marzo al 30 de abril.
- 6) A partir de 1996, el procurador general de la República deja de ser nombrado libremente por el presidente de la República y pasa a ser ratificada la candidatura presidencial por dos tercios del Senado.
 - 7) Desde 1995, las candidaturas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ratificadas por dos tercios del Senado en lugar del 50%+1.

Insisto: si bien estas reformas constitucionales han acotado los poderes constitucionales del presidente, el debilitamiento de éste se explica más por los cambios en el sistema de partidos, por la creciente competitividad del mercado electoral y por la consecuente pérdida de la hegemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

Gráfica



En la gráfica puede observarse la evolución del porcentaje de representación del PRI en el Congreso mexicano de 1946 a 2000. Ahí puede observarse cómo 1988 representa el primer *breakpoint* en la evolución del hiperpresidencialismo mexicano. Efectiva-

mente, después de las críticas, y harto irregulares, elecciones presidenciales de aquel año, el PRI, al conquistar “solamente” el 52% de la Cámara de Diputados, dejaba de obtener, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, dos tercios en ambas cámaras del Congreso. Ciertamente, se insiste, no nos encontramos en 1988 con un escenario de “gobierno dividido”: después de aquella crítica elección, el PRI conservó la mayoría absoluta de la Cámara baja, mientras que el Senado dejaba de ser la “cámara soviética” (por unipartidaria) al obtener el PRI 60 de los 64 escaños (esto es, 93.8% de la representación). Sin embargo, para el programa de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) era imprescindible una serie de importantes reformas constitucionales, de manera que le resultaba absolutamente necesaria la cooperación opositora para ver aprobadas medidas que requerían la aprobación de dos tercios de ambas cámaras del Congreso. Finalmente, el presidente Salinas de Gortari pudo ver aprobadas sus iniciativas, no sin enmiendas, de privatización bancaria (artículo 28), de modificación a los derechos de propiedad en el campo (artículo 27) y de reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias (artículo 130) por mencionar las tres más relevantes, gracias a la cooperación del Partido Acción Nacional (PAN), de centro derecha, que vio en esas modificaciones la satisfacción de algunas de sus demandas históricas. Obviamente, la cooperación no resultó gratuita: el PAN condicionó su aprobación parlamentaria a las reformas mencionadas a cambio del reconocimiento de sus victorias electorales en los niveles municipal y estatal y a la aprobación de una reforma electoral que garantizara condiciones de limpieza en las elecciones federales. En una palabra: se negoció el programa de gobierno a cambio de elecciones democráticas.

Así las cosas, se iniciaba una transición democrática lenta y ambigua, en la que —de cualquier modo— el presidente y su partido debían pactar con *otra* fuerza política el contenido de los cambios fundamentales del quehacer político del país. De una u otra forma, sin embargo, la gobernabilidad institucional del siste-

ma no se ponía entredicho, en la medida en que el control mayoritario de ambas cámaras se conservó en manos del PRI a lo largo de todo el sexenio del presidente Salinas de Gortari y aun en el primer trienio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Por otro lado, el inicio de la transición también inauguraba una tensión entre el presidente y su propio partido: por un lado, la continuidad del “dedazo” presidencial en la selección, por ejemplo, de candidatos del PRI a gobernador en los estados, iba a contrapelo de la creciente competitividad electoral, y de la necesidad de contar con candidatos competitivos y atractivos, con verdadero arraigo local. Así, se hacía patente la urgencia de despresidencializar, esto es, de descentralizar la selección de candidatos y por lo tanto de institucionalizar nuevos patrones de conducta intrapartidaria. Por otro lado, la oferta presidencial de respetar los triunfos electorales opositores en el federalismo tensó la relación entre el presidente y el PRI, en la medida en que éste consideró que la presión opositora llevó a aquél a reconocer victorias opositoras en elecciones todavía irregulares.

Todas estas dinámicas han ido cobrando complejidad a lo largo del tiempo. Por un lado, las oposiciones reclamaron nuevas reformas electorales que llevaron al terreno de los estados los cambios experimentados a nivel federal en materia de autonomía de los órganos electorales, al tiempo que exigieron la aprobación congressional de reformas que hicieran más proporcional el reparto de escaños en el Congreso. Por otro lado, el PRI ha experimentado, no sin dificultades, nuevos métodos de selección de candidatos, principalmente a través de elecciones primarias abiertas. Todos estos cambios han militado a favor del pluralismo político del país, y en contra del poder presidencial: por un lado, con nuevos métodos de selección de candidatos y elecciones crecientemente limpias, los priístas dejan de deberle el cargo a su otrora líder indiscutible, lo cual tiende a sacarlos de la esfera del control presidencial; por otra parte, en la misma gráfica puede observarse cómo la mayor competitividad del sistema de partidos y la mayor proporcionalidad del sistema electoral llevaron al PRI

en 1997 a perder, por primera vez en su historia, el control mayoritario de la Cámara de Diputados (con 47.6% de los escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (con 9.3% de los escaños). De esta forma, el presidente ve mermada su vieja capacidad de controlar el proceso político institucional: a partir de las elecciones legislativas intermedias de 1997, él y su partido tienen que construir coaliciones en la Cámara de Diputados para ver aprobada cualquier legislación secundaria y en ambas cámaras para ver aprobadas reformas constitucionales. Como ya se vio, a partir de 1997, en el Senado también se requiere de coaliciones que logren sumar dos tercios de sus miembros para ver aprobados ciertos nombramientos presidenciales. Finalmente, la relación del presidente con su partido cambia sus términos, si bien lo hace lentamente y con enormes campos de incertidumbre: el presidente abandona gradualmente el control de la selección de candidatos a puestos de elección popular y va cediendo esa vieja atribución a mecanismos institucionales como la elección primaria; ciertamente, el presidente no podrá nombrar unilateralmente al candidato presidencial del PRI ya que en 1999 se somete la decisión, y por vez primera en su historia, a una elección primaria; y, por último, los diputados y senadores del PRI empiezan a cuestionar, ya abiertamente, la vieja cultura de la disciplina parlamentaria a rejatabla. En una palabra: la transición mexicana ha supuesto el creciente acotamiento del antes indiscutible superpoder presidencial, al tiempo que el nuevo y del todo inédito “gobierno dividido” introduce a México, y de lleno, a los dilemas de gobernabilidad de los regímenes presidenciales de gobierno. Adiós, pues, a la excepcionalidad mexicana.

IV. LA GOBERNABILIDAD BAJO GOBIERNOS DIVIDIDOS EN REGÍMENES PRESIDENCIALES

Resulta en extremo difícil evaluar los marcos institucionales del régimen presidencial mexicano bajo un “gobierno dividido” dado

que el fenómeno es totalmente reciente. Los datos con que se cuenta se refieren a una Legislatura, la LVII (1997-2000), que todavía no concluye, de modo que extraer de ahí conclusiones definitivas resultará del todo prematuro. Sin embargo, antes de pasar al análisis de los datos disponibles resulta pertinente exponer un marco conceptual que nos sirva para entender los precarios incentivos que tienen las oposiciones para cooperar con el partido del presidente, de modo que puede garantizarse la gobernabilidad institucional del país. Para llevar a cabo dicho ejercicio tomaré el marco analítico propuesto por Juan J. Linz, si bien le introduzco algunos matices teniendo en mente el caso mexicano.

El principal argumento de Linz en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es el siguiente.⁷ Los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del Poder Legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etcétera) los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría congresional (Linz, 1994).⁸

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

8 Para Linz la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo es cambiando todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno

A mi juicio, el argumento de Linz es razonable, pero no toma en cuenta que no todos los partidos políticos en regímenes presidenciales tienen ambición presidencial en el corto y mediano plazos. La probabilidad de tener partidos con fuerte ambición presidencial será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si presenta una fragmentación extrema. Un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene, *caeteris paribus*, menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia, particularmente si no existe una segunda vuelta en la elección presidencial, ya que ésta al tiempo que atomiza la representación, amalgama a una diversidad de partidos tal que se diluye en el conjunto, y de cara al electorado. La responsabilidad legislativa de cada uno de ellos.⁹

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

En cualquier caso, mi hipótesis intenta entrelazar todas estas variables: con un sistema electoral mayoritario simple para elegir

puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho los partidos de la coalición *comparten* el Poder Ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y *entran al gobierno*. En opinión de Juan Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas porque “el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”.

⁹ Sobre el efecto atomizador de la segunda vuelta sobre los sistemas de partidos véase Carrillo (1998).

al presidente, sin segunda vuelta, y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del presidente debido a que priorizan en su estrategia de corto plazo la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial; sin embargo, y al mismo tiempo, pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o, aun peor, obstructionistas. Si existen pocos partidos, los liderazgos partidarios —su habilidad en la argumentación y su capacidad para persuadir a la opinión pública— se vuelven fundamentales para asignar créditos y culpa de cara al electorado. Un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, pero a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables.

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

La disciplina partidaria es también una variable importante. En opinión de Mainwaring y Scully la disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la Legislatura. Ciertamente, bajo condiciones de indisciplina partidaria, a los presidentes se les dificulta implementar mínimamente una agenda legislativa (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, ambos autores también reconocen los peligros potenciales de la disciplina extrema bajo “gobiernos divididos” porque ésta dificulta al presidente construir acuerdos con legisladores individuales de distintos partidos cuando se complica la cooperación de los bloques parlamentarios. A mi modo de ver,

el problema de este argumento es que es muy difícil diseñar instituciones que fomenten o frenen la disciplina de las bancadas parlamentarias dependiendo del resultado electoral y de la presencia o ausencia de gobiernos divididos.

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

Finalmente, el modelo de Linz atiende correctamente variables estructurales, pero existen variables de coyuntura o contingentes (el desempeño económico del país, las habilidades de los liderazgos partidistas en la explicación de la conducta de sus bancadas ante la opinión pública, la popularidad de los candidatos pre-

sidenciales) que pueden llevar a la oposición, en ese mismo sistema institucional y de incentivos, a cooperar o abstenerse de hacerlo. Vale decir, por ejemplo, que el dilema de cooperar o no cooperar con el partido del presidente es distinto dependiendo de la situación económica general del país. En un extremo, si la situación económica es boyante, es racional para un partido de oposición cooperar con el partido del presidente si y sólo si el liderazgo opositor es capaz de reclamar para sí los créditos electorales derivados del buen gobierno (“electores: no premien al presidente y su partido sino a mí; no soy yo quien coopera con ellos sino ellos conmigo; la economía marcha bien porque se han implementado mis políticas”, etcétera); por el contrario, si la situación económica va a la baja, los incentivos para no cooperar se potencian al máximo. Por otro lado, un atractivo candidato presidencial puede eventualmente contrarrestar el eventual costo electoral derivado de la actitud cooperativa de su partido.

Como conclusión preliminar vale decir que el argumento de Linz es particularmente poderoso en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben particularmente costosa la cooperación con el presidente. Si, además, dichos partidos tienden a asumir un comportamiento legislativo cohesivo, estamos frente a un escenario constitucional y partidario que maximiza la probabilidad de la parálisis institucional. Peor aún si la opinión pública percibe que la situación económica se deteriora. El hecho, sin embargo, de que nos encontremos frente a un sistema de pocos partidos políticos posibilita al partido del presidente el señalamiento y la asignación de culpas a partidos claramente identificables que eventualmente identificables que eventualmente pueden concentrar el costo (electoral) de una parálisis institucional. Esto puede llevar, contrario al argumento de Linz, a que la oposición perciba que debe cooperar para evitar un costo potencialmente considerable. Debo añadir, teniendo en mente el caso mexicano, que la situación se dificulta cuando las oposiciones perciben que coo-

perar con el partido que simboliza más de 50 años de ausencia de democracia en el país puede ser particularmente costoso en una transición inconclusa. Estamos, pues, de cara a un marco institucional y en un momento histórico que producen una especie de esquizofrenia entre los partidos opositores, quienes se encuentran al borde de un ataque de nervios: no será sino hasta que se celebren las elecciones de 2000 cuando podamos hacer un balance final de la contabilidad política de los partidos mexicanos, una vez concluida la legislatura trianual que inauguró para México el fenómeno del “gobierno dividido”.

V. EL NUEVO CONGRESO MEXICANO: LA LVII LEGISLATURA (1997-2000)

Una de las evidencias más claras, material y plástica, de la necesidad que hoy perciben los partidos políticos de explicar como nunca su conducta parlamentaria y por lo tanto de responsabilizarse de ella ante la ciudadanía, es la introducción de un sistema electrónico de votación en la Cámara de Diputados. Ésta es una de las consecuencias positivas que ha producido el primer “gobierno dividido” en el Poder Legislativo del México posrevolucionario. Hasta hace muy poco tiempo, el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados sólo registró, en votaciones nominales, el número de votos a favor y en contra de cualquier asunto que se elevó a la consideración del Pleno. Esto es: en el pasado no quedaba registro oficial y preciso de qué partidos votaban a favor y cuáles en contra no se diga cuáles diputados en lo individual votaban a favor, en contra o se abstendían. Sin embargo, y por razones obvias, el nuevo sistema electrónico de votación no pudo instalarse desde el primer día de la LVII Legislatura (de septiembre de 1997), sino hasta el 6 de octubre de 1998, esto es, 13 meses después de iniciados sus trabajos.

Es importante subrayar esto porque los datos con los que trabajaremos en este ensayo para analizar las coaliciones parlamentarias

no ofrecen en modo alguno una visión completa de lo sucedido en la citada Legislatura ya que, por otro lado, el corte de la información aquí analizada coincide con el último día del periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril de 1999 y, obviamente, la LVII Legislatura (1997-2000) no ha concluido aún. Por lo tanto, tome en cuenta el lector que los datos que aquí se analizarán corresponden a las 38 votaciones del Pleno en casi dos periodos ordinarios completos de los seis en total que sesionará la Legislatura (más los extraordinarios que hubiere, por supuesto). Pese a estas limitaciones, a mi juicio los datos que se presentan ofrecen ya una panorámica que nos permite conocer a grandes rasgos el modo en que los partidos políticos se comportan en la arena parlamentaria de la LVII Legislatura (1997-2000) y probar tentativamente las hipótesis ya vertidas. Adicionalmente, y con el fin de complementar el análisis de esta información que no ha podido ser sino incompleta, entrevisté a un legislador de cada uno de los cinco grupos parlamentarios para conocer sus puntos de vista respecto de la conducta parlamentaria seguida hasta el momento por sus partidos.¹⁰

VI. LA DISCIPLINA DE LAS BANCADAS

El “gobierno dividido” ha provocado que las bancadas parlamentarias, particularmente las de los tres más grandes, experimenten una tensión, mucho más notoria que en el pasado, entre la cohesión negociada y la disciplina sin más. En este sentido, la transición democrática produce un cambio importante en la conducta de los partidos parlamentarios: las oposiciones ya tienen poder parlamentario, discuten como nunca el modo en que han de usarlo y las consecuencias que sus decisiones producirán de cara a los procesos electorales futuros; la bancada del PRI, que

¹⁰ Con los cinco se acordó el anonimato. Las entrevistas se realizaron en las siguientes fechas: PRI (1o. de septiembre de 1999), PRI (2 de septiembre de 1999), PRD (3 de septiembre de 1999), PT y PVEM (9 de septiembre de 1999).

por primera vez no cuenta con el control mayoritario de la Cámara, debate como nunca antes qué debe hacer para sostener a su partido en el poder.

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

Cuadro 1
Integración partidaria de la H. Cámara de Diputados
LVII Legislatura (1997-2000)

Partido	Tamaño original de la bancada, septiembre de 1997	Cambios	Tamaño actual de la bancada, septiembre de 1999
PAN	121	se escindieron 4 diputados: 2 se sumaron a la bancada del PT, 1 a la del PVEM y otro se mantuvo independiente	117
PRI	239	se escindió un diputado que se sumó a la bancada del PRD	238*
PRD	125	se escindió un diputado que se integró a la bancada del PT y se sumó uno proveniente del PRI	125

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

PT	7	se sumaron 2 diputados: 2 provenientes del PAN, 1 del PRD y otro del PVEM.	11
PVEM	8	se escindieron 3 diputados (1 se sumó al PT y 2 se mantuvieron independientes) y se sumó 1 proveniente del PAN	6
diputados independientes provenientes del PAN			1
diputados independientes provenientes del PVEM			2
total	500		500
Fuente: el autor, con base en datos del Instituto Federal Electoral y de la Dirección de Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados.			

El cuadro 2 calcula la disciplina que las bancadas han observado en las 138 votaciones analizadas. Ciertamente, la importancia de cada asunto que se vota es harto diferente: no es lo mismo votar una ley en lo general, que un artículo reservado que se vota en lo particular, que un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar para otro país en una embajada, que la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto parlamentario del nombre de un prócer nacional, o la aprobación de un viaje presidencial. Y aun entre las leyes aprobadas existen, por supuesto, jerarquías. Sin embargo, no ha sido posible discriminar entre votaciones y clasificarlas con precisión en relación con la importancia del asunto que se vota, ya que desgraciadamente en el 24% de los casos el sistema electrónico de votación fue omiso por completo respecto al asunto que se vota y en el 12% se abrevia la temática votada de un modo incomprensible.

Así, pues, se ha preferido, puesto que en el 36% de los casos se ignora el asunto que se vota, no hacer clasificación alguna de las votaciones y presentarlas en un paquete agregado y general. Por otro lado, se ha preferido separar las abstenciones, que pueden reflejar un disenso suave, y se han tomado en cuenta solamente las ocasiones en que los diputados de una bancada votan en sentido contrario.¹¹

Cuadro 2

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

Porcentaje de los diputados que votaron en el mismo sentido	Porcentaje de ocasiones en que los diputados votaron en el mismo sentido para cada grado de cohesión (excluidas las abstenciones)				
	grado de cohesión	PAN	PRI	PRD	PT
100%	63.04%	90.58%	64.49%	93.43%	99.16%
90%-99.9%	24.64%	9.42%	22.46%	0.0%	0.0%
80%-89.9%	6.52%	0.0%	5.07%	3.65%	0.0%
70%-79.9%	1.45%	0.0%	3.62%	0.0%	0.84%
60%-69.9%	2.17%	0.0%	2.90%	2.19%	0.0%
50%-59.9%	2.17%	0.0%	1.45%	0.73%	0.0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

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

11 En el periodo estudiado se han producido 65,048 votos individuales, de los cuales sólo 1,594 (2.45%) han sido abstenciones. Los balances parlamentarios en el Pleno ofrecen, sin embargo, una enorme relevancia a la presencia o ausencia de un puñado de diputados. El modo por lo tanto en que las bancadas han utilizado el quórum como instrumento estratégico es una de las novedades de esa Legislatura.

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

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

El PRI ha mantenido un grado alto de cohesión, quizá porque la continuidad de la política económica impulsada por el presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha logrado producir una mínima recuperación económica. Sin embargo, el diputado entrevistado atribuye la continuidad de la significativa cohesión priísta a una “cultura de obediencia y verticalismo que el PRI no ha podido superar”. Vale subrayar que, pese a que el llamado “Grupo Reflexión” sólo tiene nueve diputados, que representan 3.78% de la bancada, la conducta de sus miembros explica 29.54% del total de ocasiones en que diputados del PRI han votado en sentido opuesto al de la mayoría de sus compañeros.

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

Pese a que ya en legislaturas recientes tuvimos algunas votaciones divididas, en ésta la situación ha sido aún más difícil.¹² Ahora tenemos más poder. En una situación de responsabilidad, mante-

ner la disciplina es más difícil. Además, nuestra bancada es hoy mucho más diversa que en el pasado. Por primera vez, la mayoría de nuestros diputados son uninominales. Muchos de ellos tienen poco tiempo en el partido. Varios son total y automáticamente antipriístas. Ven todo acercamiento con recelo... Cualquier diálogo con el PRI les parece condenable... También se sienten maltratados ya que los mejores puestos en comisiones fueron distribuidos entre los diputados plurinominales, que son como la élite de la bancada. Los uninominales aspiran a convertirse en presidentes municipales o diputados locales... También su antipriísmo ha contagiado a muchos plurinominales. Ha sido difícil articular el liderazgo de la bancada... Ha sido el liderazgo muy criticado...

Subrayo algunos elementos del comentario del diputado. Ciertamente, como resultado de las muy competitivas elecciones legislativas intermedias de 1997, el PAN obtuvo la bancada más numerosa —y diversa— de su historia. El sistema electoral para elegir diputados en México es mixto: 300 diputados son electos en distritos uninominales a través del sistema de mayoría relativa; por otro lado, 200 son electos en cinco distritos plurinominales a través del sistema de representación proporcional en listas de candidatas cerradas y bloqueadas.¹³ En el pasado, el PRI tendió a ganar casi todos los 300 distritos uninominales. Por lo tanto, en las bancadas opositoras tendían a dominar los diputados plurinominales, usualmente de militancia larga y muy cercanos políticamente al liderazgo de sus partidos. Por ejemplo, en la LV Legislatura (1991-1994) la bancada del PAN contó con 90 diputados: 80 eran plurinominales y solo 10 uninominales; en la LVI Legislatura (1994-1997), contó con 119: 101 eran plurinominales

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

13 Actualmente, ningún partido puede sobrerrepresentarse en la Cámara de Diputados más allá del 8% (artículo 54 constitucional).

y 18 uninominales. En la LVII Legislatura (1997-2000), el diputado tiene razón, la bancada es muy diferente: tuvo originalmente 121 diputados, 57 plurinominales (47.1%) y 6 uninominales (52.9%). Sin embargo, nuestro análisis indica que de las 423 ocasiones en que diputados del PAN se han indisciplinado respecto a la conducta de la mayoría de sus compañeros, en 57.68% de los casos lo hicieron diputados uninominales y en 42.32% lo hicieron plurinominales. Es decir, los diputados uninominales se indisciplinan en proporción muy similar al porcentaje que ocupan en el conjunto de la bancada. No es, pues, el sistema electoral la variable que está explicando la crecida indisciplina de la bancada del PAN, si bien la hipótesis del “contagio” del diputado no puede ser deshecha en principio. Quizá la primera hipótesis del diputado sea la que mejor explica la nueva indisciplina de su bancada: ha sido la conducta parlamentaria del PAN, y su compleja relación con el PRI que ha posibilitado —como después veremos— la gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Legislativo, la que ha producido una disminución en la cohesión de la bancada, en la medida en que un grupo de legisladores del PAN ha considerado que dicha conducta es riesgosa para la suerte electoral de su partido. Volveremos a este punto en el siguiente apartado del ensayo.

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

En primer lugar, la composición de nuestra bancada es en esta ocasión diferente, en dos sentidos. Por primera vez, el número de diputados uninominales (70) es superior al de los plurinominales

(55).¹⁴ Los diputados uninominales son militantes de base, en muchos casos sin una formación partidista sólida y sin compromisos institucionales fuertes. Muchos de ellos no pertenecen a las corrientes dominantes al interior del partido. Por otro lado, desde la selección de los candidatos de representación proporcional en cada circunscripción plurinominal se dio lo que llamamos entonces la “Rebelión de los Coroneles”, es decir, los cuadros medios del partido derrotaron a la élite en la confección de las listas de candidatos. Ambos fenómenos han producido una inédita heterogeneidad en la bancada y ello ha dificultado la construcción de la cohesión parlamentaria... Sin embargo, en los temas de fondo vamos juntos. Ahí la disciplina es total... Un principio fundamental que cohesionaba al PRD es su antipriísmo. Ello incluso nos ha permitido jalar votos de otros partidos, como el PAN... En el PRD existe el temor de parecer traidor a la causa democrática por acercarnos al PRI...

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

El grupo cardenista de la bancada, que es evidentemente dominante, decide hacerle la vida imposible a Porfirio Muñoz Ledo. La contienda interna por la candidatura presidencial entre él y

14 En las elecciones legislativas intermedias de 1977 sucedió con el PRD algo similar a lo experimentado en el PRI: el aumento abrupto de su competitividad electoral lo llevó a triunfar en un número importante (70) de los 300 distritos uninominales. En la LV Legislatura (1991-1994), el PRD contó con 40 diputados plurinominales y con ningún diputado uninominal; en la LVI (1994-1997), contó con 66 plurinominales y 5 uninominales.

Cárdenas es obviamente la explicación. Permitir que Porfirio fuese un líder parlamentario exitoso iba en contra del interés de Cuauhtémoc, líder indiscutible del partido. En ocasiones, varios diputados votan en contra de los que propone Porfirio para no fortalecerlo.¹⁵

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

Respecto a la disciplina con que se han conducido las bancadas del PT y del PVEM, los dos diputados entrevistados coinciden en que el claro posicionamiento ideológico de los dos partidos y de sus parlamentarios (el primero de “izquierda moderada”, el segundo “de centro, ligeramente de centro-derecha”), así como el tamaño relativamente pequeño de sus bancadas (que posibilita una comunicación más estrecha entre sus miembros), explican la muy considerable y notoria disciplina de ambos grupos. Sin embargo, la explicación que dan ambos de la conducta parlamentaria que han decidido seguir, y el modo en que se han vinculado en el sistema de coaliciones con el resto de los parti-

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

dos, es indudablemente un factor determinante en la gran cohesión y disciplina que ambos han mostrado. En una palabra, y pese a que en la LVII Legislatura (1997-2000) la cohesión de las bancadas parlamentarias se ha relajado, es indudable que los partidos parlamentarios, y no los legisladores en lo individual, siguen siendo los actores centrales de la vida congresional mexicana. Es pues momento de entrar al análisis de las coaliciones legislativas que las bancadas han construido en la LVII Legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados.

VII. LA CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES

El cuadro 3 despliega la información relativa a las coaliciones que han posibilitado 133 votaciones aprobatorias en el periodo bajo estudio. Cabe en primer lugar aclarar que se ha incluido en la coalición a un partido cuando más del 50% de sus diputados votó en sentido aprobatorio, lo cual es más que razonable si se tiene en cuenta —como ya se discutió— que los partidos tienden a asumir niveles de disciplina razonablemente elevados. Por otro lado, se han clasificado las coaliciones en dos grandes tipos: en primer lugar, en las coaliciones *A* se encuentran las “coaliciones ganadoras mínimas”, esto es, coaliciones que ya no requieren de ningún partido adicional para lograr aprobar el asunto que se somete a votación; en segundo lugar, las coaliciones del grupo *B* son aquellas que han sumado más partidos de los estrictamente necesarios para ver aprobado el asunto en cuestión. El grupo se subdividió a su vez en tres subconjuntos, dependiendo del número y del tipo de partidos que se sumaron a la “gran coalición”.

Cuadro 3

Coaliciones ganadoras en la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura (1997-2000, 133 votaciones aprobatorias entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999)

Tipo de coalición	Partidos de la coalición	Tamaño original, septiembre de 1997	Tamaño actual, septiembre de 1999**	Número de votaciones a favor	
A coaliciones ganadoras mínimas	1. PAN+PRD+PT	253	253	2	
	2. PAN+PRD+PVEM	254	248*	0	
	3. PRI+PT+PVEM	254	255	0	
	4. PAN+PRI	360	355	16	
	5. PRI+PRD	364	363	0	
B grandes coaliciones	6. PAN+PRI+PT	367	366	1	
	7. PAN+PRI+PVEM	368	361	15	
	8. PRI+PRD+PT	371	374	2	
	9. PRI+PRD+PVEM	372	369	0	
	10. PAN+PRI+PT+PVEM	375	372	14	
	11. PRI+PRD+PT+PVEM	379	380	1	
	12. PAN+PRI+PRD	485	480	0	
	13. PAN+PRI+PRD+PT	492	491	1	
	14. PAN+PRI+PRD+PVEM	493	486	1	
	gran coalición "bloque opositor"	15. PAN+PRD+PT+PVEM	261	259	5
	gran coalición de "todos los partidos"	16. PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	500	497	75
	Total**				133

*Esta coalición dejó de ser ganadora al escindir-se de ella 6 diputados. Véase cuadro 1.

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

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

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

En primer lugar, llama la atención que en 75 de los 133 asuntos aprobados se hayan sumado todos los partidos. Ciertamente, ahí se encuentran asuntos relativamente poco relevantes, como pueden ser los acuerdos para emitir monedas conmemorativas, para otorgar permisos para recibir condecoraciones extranjeras, etcétera. Sin embargo, ahí también se encuentran más de una docena de leyes de indudable relevancia, cuyas iniciativas fueron presentadas por diversos partidos y por el Ejecutivo, en cuya aprobación los actores involucrados demostraron una actitud cooperativa.¹⁶ Ahí se incluye la aprobación de la reforma al artículo 58 constitucional, por la que se relajan los requisitos para ser senador.

La siguiente coalición que más construyó consensos es la ganadora mínima PAN-PRI. Entre las aprobaciones de esta coalición, se encuentran iniciativas económicas como el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 (y diversos artículos que se reservaron para votaciones particulares), su correspondiente Ley de Ingresos (y artículos reservados), y la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB, muy polémica, a través de la cual se enfrentó el problema de la crisis financiera en el sistema bancario nacional), que fue aprobada por el PAN y el PRI en lo general y en lo particular. En las siguientes dos coaliciones en importancia, las identificadas con los números 7 y 10, las bancadas más pequeñas del PVEM, respectivamente, se suman al PAN y al PRI. En la coalición PAN-PRI-PVEM (identificada con el número 7) encontramos la aprobación a artículos reservados relativos

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

a leyes que fueron aprobadas en lo general por coaliciones más amplias (el Código Penal, por ejemplo). Destacan aquí, sin embargo, las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, a través de los cuales se crea el Órgano Superior de Fiscalización, que supervisará el ejercicio del presupuesto federal, y la aprobación de la LPAB en lo general. Por su parte la coalición PAN+PRI+PT+PVEM (identificada con el número 10) también aprueba artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas en lo general por coaliciones más amplias (la Ley de Amparo, el Código Penal, el Código de Procedimientos Penales).

Por otro lado, es notorio el hecho de que las coaliciones opositoras 1 (PAN+PRD+PVEM), 2 (PAN+PRI+PVEM) y muy especialmente la 15 (el llamado “bloque opositor” PAN+PRD+PT+PVEM) hayan logrado tan pocos consensos al interior de la Cámara de Diputados. Aquí confluyen dos explicaciones. La primera es resumida así por el legislador entrevistado del PVEM: “cada partido de la coalición lucha por lo que es suyo”. La distancia ideológica entre los partidos del bloque ha dificultado arribar a consensos. Efectivamente, el hecho de que el bloque opositor no esté conectado ideológicamente, ha dificultado la construcción de consensos en asuntos sustantivos, particularmente en aquellos relacionados con la política económica. La segunda razón no es ideológica sino institucional: el PRI cuenta con el control mayoritario (tiene el 59.3% de los escaños) en el Senado, de modo que si una iniciativa opositora no cuenta con el apoyo del PRI en la Cámara de Diputados, se topará con el PRI en el Senado lo cual abre la posibilidad de que el presidente pueda evitar el frecuente y posiblemente costoso uso de su poder de veto. Sin embargo, las oposiciones en la Cámara de Diputados pueden aprobar iniciativas de ley —no tanto en cuestiones económicas, sino políticas, relacionadas con la agenda que a su juicio queda pendiente en la transición democrática— asumiendo por supuesto que las rechazará el Senado, con el único propósito de generarle al PRI un costo político. Ese ha sido precisamente el caso de la iniciativa de reformas más polémica del “bloque opositor” al Código Fe-

deral de Instituciones y Procedimientos Electorales, que aprobó la Cámara de Diputados y rechazó el Senado. Se insiste: para evitar la parálisis institucional, se hace imprescindible incluir en el consenso al PRI desde el origen, de lo contrario dicho partido frenará a la oposición en el Senado. Por lo tanto, es muy relevante analizar lo sucedido con las coaliciones de la 3 a la 14, esto es, en las 51 coaliciones que incorporan al PRI pero no se incorporan, como en la coalición 16, todos los partidos. Nótese entonces que de las 51 coaliciones, en 48 también está el PAN, en 31 el PVEM, en 19 el PT y sólo en 5 el PRD. Ésta es de algún modo “la escala de cooperación”, con el PRI entre los 4 partidos de oposición.

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

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

Por lo tanto si el PVEM y el PT no han podido o querido ir solos en coalición con el PRI, la gobernabilidad ha dependido de la conducta de los dos grandes partidos de oposición, a la sazón, PAN y PRD. Así, una hipótesis puede ser que ni el PAN ni el PRD tienen como primera preferencia ir solos en coalición con el PRI. Ambos tienen ambición presidencial por lo tanto los dos prefieren ver al otro partido de oposición cooperando con el PRI para evitar el costo mayor, la parálisis y el desgobierno, asumiendo

do la posición de freerider, sin pagar los costos de la cooperación y manteniendo un perfil de clara oposición. En la aprobación de los presupuestos de 1998 y 1999 se han centrado los dilemas de la oposición, y que estas piezas de legislación no pueden ser evadidas, ni existen en la Constitución mexicana cláusulas de reconducción presupuestal que posibiliten la aprobación automática del proyecto del Ejecutivo de no ser aprobada por el Legislativo o la aprobación, en el mismo supuesto, del presupuesto del año anterior. Prácticamente cualquier iniciativa puede retrasar su aprobación en el procedimiento constitucional, excepto los presupuestos. Como ya se ha visto, ha sido el PAN el partido que ha asumido el papel cooperativo en la LVII Legislatura (1997-2000), aún con una clara ambición presidencial encarnada en la figura de Vicente Fox, exgobernador del estado de Guanajuato. Así explica el diputado del PAN la conducta de su partido en la Cámara de Diputados:

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

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

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

taculizado mucho la comunicación entre el Congreso y la sociedad...

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

El PAN coopera con el PRI por interés económico. Hay entre el PAN y el gobierno una identificación ideológica general sobre los contenidos de la política económica. Pero sobre todo hay beneficios muy palpables: el PAN ha aprobado dos presupuestos a cambio de aumentar los recursos federales que se destinan a los municipios más grandes del país. Muchos de esos municipios son gobernados por el PAN...¹⁷ Hay algo también de una especie de cultura de la responsabilidad en el PAN. Creo que también hay algo de eso... El PRD no aprueba los presupuestos porque está en contra de la política económica y porque cree que acercarse los mancha. Ellos dicen “no seamos no alcahuetes ni cómplices.

Y finalmente, el diputado del PRD:

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

Estas respuestas nos permiten intentar explicar, aunque sea tentativamente, por qué no se cumple la hipótesis de la no cooperación en el caso del PAN. Ciertamente, la cooperación no ha sido gratuita al lograr una descentralización de recursos a los municipios que gobiernan, o al menos a los de mayor densidad demográfica. Sin embargo, hasta los propios panistas reconocen que no han sabido dar a conocer a los habitantes de dichos mu-

17 Efectivamente, hacia 1988 el PRI gobernó 23 de los 30 municipios más poblados del país. Lujambio, Alonso, *Las gráficas de la transición* (en prensa).

nicipios los beneficios que supone su acción parlamentaria. Así, el PAN calcula de cualquier modo que su no cooperación sería muy notoria porque obligaría al presidente a salir al público a señalar, con la visibilidad de su investidura, a los culpables de una parálisis institucional de consecuencia palpable para toda la población que eventualmente, tiene razón el diputado del PAN, revertirá sus efectos en contra suya y del resto de las fuerzas opositoras que impulsan la consolidación del proceso de transición. Quizá el liderazgo panista calcula que la base social de su partido, de clases medias urbanas, con niveles medios y superiores de educación, rechazaría una conducta constitucional disruptiva y premiará actitudes institucionales y estabilizadoras.¹⁸ Por otro lado, es claro que la visibilidad de su conducta se piense en función del sistema de actores: en tres partidos se concentra la responsabilidad de la gobernabilidad.

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

De cualquier modo, ¿hasta qué punto el PRD logrará ya en la campaña presidencial de 2000 que domine en la opinión pública su percepción de que el PAN ha traicionado su carácter opositor

18 Una gran cantidad de investigadores han estudiado la base social de los partidos políticos mexicanos. La última es la de Sánchez Gaspar (1999).

y ha permitido la continuidad de una política económica que juzga impopular? ¿Hasta qué punto el PAN logrará articular sus alegatos en defensa de sus posicionamientos y decisiones? O de modo general, ¿Hasta qué punto la política parlamentaria de los partidos va a ser parte central de las campañas presidenciales en 2000? ¿Hasta dónde dichos alegatos definirán o redefinirán las percepciones y preferencias de los electores, más allá del perfil de los candidatos y de sus propuestas? A nuestro modo de ver, sólo una vez que concluya el proceso comicial de 2000 podremos dar respuesta a estas preguntas. Hasta entonces podremos hacer un balance de la hipótesis de Juan J. Linz y del modo en que aquí hemos intentado modificar el marco teórico que nos ofrece, respecto a la conducta de los partidos políticos en regímenes presidenciales con “gobiernos divididos”.¹⁹

VIII. CONCLUSIONES TENTATIVAS

La dinámica política de México gira hoy en torno a las elecciones presidenciales de 2000. Si bien el Poder Ejecutivo Federal ha perdido atribuciones y poderes constitucionales, la explicación de la enorme merma de su poder está en otro lado. El poder “metaconstitucional”, por excelencia, del presidente mexicano fue, sin lugar a dudas, el de seleccionar a su sucesor, o dicho de otro modo, al candidato presidencial de su partido, en el entendido de que resultaría fatal e indiscutible ganador. El presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha renunciado, y lo ha hecho explícito, a esta “facultad”. Institucionalizar sin fracturas el método “despresidencializado” de selección del candidato presidencial es uno de los retos mayúsculos del Revolucionario Institucional de cara a las elecciones del 2000.

¹⁹ Sin duda, para entonces podrá hacerse una investigación, más detallada y precisa de la que aquí se ha hecho, de la conducta parlamentaria de los partidos y de los legisladores en lo individual que requerirá por supuesto de estudios de opinión pública sobre las percepciones colectivas de esas conductas.

Por otro lado, la precaria institucionalidad del PRI en la elección de otros candidatos, y la ambigüedad y lentitud con la que se reforman métodos, ya ha generado costos. De las 10 elecciones para gobernador que se celebraron en 1998, 7 de los candidatos del PRI fueron seleccionados por el método tradicional y 3 lo hicieron por la vía de las elecciones primarias abiertas. No todas las elecciones primarias estuvieron exentas de problemas, si bien, finalmente, los tres ganadores de las primarias ganaron también la elección general. Por el contrario, en dos estados (Zacatecas y Tlaxcala) en que se usó el método tradicional de selección centralizada, precandidatos del PRI “derrotados” fueron presentados por el PRD y terminaron ganando la elección general, y en otro caso (Aguascalientes) el candidato “tradicional” de PRI perdió frente al candidato del PAN. Nuevamente la urgente necesidad de institucionalizar al PRI pasa sin atajo posible por el debilitamiento de los poderes “metaconstitucionales” del presidente. Aquí no hay un punto de retorno.

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

(1997-2000). Todo sugiere por ahora que la creciente cercanía de la elección presidencial de 2000 dificultará más y más el arribo a acuerdos y la gobernabilidad institucional. La novedad del fenómeno explica el hecho de que en México el debate sobre la eventual reforma del sistema presidencial para transitar a uno semipresidencial o parlamentario sea prácticamente inexistente. Pero también que el PAN se haya negado hasta el momento a asumir una conducta que ponga en riesgo la gobernabilidad constitucional como un todo, y el hecho de que hasta el 30 de abril de 1999 la Cámara de Diputados haya aprobado el 88%²⁰ de las iniciativas enviadas por el presidente, han provocado que México no entre de lleno al debate sobre cambios en el modelo institucional básico. Dadas la creciente competitividad del sistema de partidos y la naturaleza del sistema electoral mixto para integrar a la Cámara de Diputados (que ya ha reducido las distorsiones a la proporcionalidad), es muy probable que México siga enfrentando en el futuro el reto de la gobernabilidad bajo gobiernos divididos en el nivel federal.²¹ Sólo las disfunciones institucionales graves conducen a la discusión de cambios de régimen constitucional. Por lo tanto, mi hipótesis es que si el Ejecutivo y el Legislativo logran superar el escollo del 2000, esa discusión seguirá siendo muy precaria. Por el contrario, si los gobiernos divididos empiezan a producir parálisis y desgobierno, en México, se inaugurará formalmente un debate que varios países latinoamericanos ya han iniciado.

20 Nava y Weldon, 1999.

21 En el ámbito estatal, los gobiernos divididos parecen haber llegado para quedarse. En los sistemas unicamerales de los estados de la Federación el fenómeno se presenta desde 1989 con creciente frecuencia. Ya son 15 (de 32) los estados que han vivido desde entonces bajo gobiernos divididos. Son, en orden de aparición: Baja California, Michoacán, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro, Sonora, Jalisco, Zacatecas y Tlaxcala.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- 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 los Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1994.
- ASPE BERNAL, Mónica, “Gobierno dividido y decreto presidencial”, *Quórum*, núm. 65, marzo-abril de 1999.
- CAMPOS, Emma, *Un Congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997*, México, tesis de licenciatura en ciencia política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1995.
- CÁRDENAS, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- CARRILLO, Ulises, “La ronda perversa: los efectos de la segunda vuelta electoral”, *Este País*, núm. 88, julio de 1988.
- y LUJAMBIO, Alonso (1988), “La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVXX Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LX, núm. 2.
- CASAR, María Amparo, “Las bases político institucionales del poder presidencial en México”, *Política y gobierno*, México, vol. III, núm. 1, 1996.
- LINZ, Juan O, “Democracy, Presidential or Parliamentary; Does it Make a Difference?”, en LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (comps.) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.
- LUJAMBIO, Alonso, “Presidentes y congresos. Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”, *Foro Internacional*, vol. XXXIII, 1993.
- , *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995.

- y VIVES, Horacio, *Las gráficas de la transición* (en prensa).
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy, *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MOLINAR, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.
- NAVA, María del Carmen y WELDON, Jeffrey, “El arte de decidir hasta el final”, *Reforma*, México, 10 de junio de 1998, p. 8.
- SÁNCHEZ GASPAR, Mariana, *Partidos y electores en México. La evolución de preferencias en los años noventa*, México, tesis de licenciatura en ciencia política, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1999.
- WELDON, Jeffrey, “El presidente como legislador, 1917-1934”, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas-LVI Legislatura, serie I, vol. I, núm. III, 1997a.
- , “Political Sources of Presidentialismo in Mexico”, en SCOTT, Mainwaring y MATTHEW, Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997b.