

## GOBIERNO DIVIDIDO EN MÉXICO: ENTRE LA PLURALIDAD Y LA EFICACIA

Carlos Enrique Casillas Ortega

LAS ELECCIONES DEL PASADO DOS DE JULIO cerraron el ciclo del cambio político de México. El largo proceso de transición a la democracia concluyó así con la alternancia que removió al partido en el poder por más de siete décadas. Luego de la batalla electoral, los retos que habrá de enfrentar el nuevo gobierno se vislumbran ya en todas las áreas del quehacer público, particularmente en lo que habrá de ser la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Instalados ya en la lógica democrática, los mexicanos viviremos, por segunda ocasión consecutiva –el primero fue Ernesto Zedillo–, el desempeño de un presidente que no cuenta con el apoyo de un partido político mayoritario en el Congreso.

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

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

Hoy, esos viejos modelos de convivencia se han agotado y su lugar lo ocupan la diversidad política, el contrapeso de la representación ciudadana y una cada vez más presente acción de control del Poder Legislativo. Con todo, los dilemas que la pluralidad democrática ha abierto contienen altas dosis de

incertidumbre que hacen pensar, en ocasiones, que el horizonte de la relación entre poderes es un espacio más de confrontación que de colaboración. Este trabajo pretende responder algunas de esas interrogantes.

## LA EXTINCIÓN DE LAS MAYORÍAS

AL INICIAR EL TERCER MILENIO en la historia de la humanidad, la democracia se ha erigido con el triunfo sobre los órdenes políticos que han conocido las sociedades. Más de 120 naciones en todo el orbe, México entre ellas, viven en este momento bajo alguna forma de régimen democrático. Pero aún con diferencias de intensidad y profundidad, la democracia contemporánea enfrenta desafíos que tienen que ver con su propia dinámica; la configuración de los gobiernos, el sentido de la representación política, la formación de mayorías, el papel de la oposición, así como la pluralidad y la eficacia de la división de poderes, son algunos de estos retos, que pueden ser vistos como síntomas de un estado de salud vital y activo de la propia democracia, pero que también pueden ser entendidos como riesgos permanentes para su estabilidad. Particularmente en aquellos países de reciente democratización, como es el caso de nuestro país y de otros en América Latina, aquellos desafíos parecieran de pronto obstáculos crecientes en el complejo y a veces accidentado proceso de consolidación democrática. Pero vistos más de cerca, se aprecia en realidad que esos dilemas son inherentes a la configuración y dinámica de la democracia representativa, que han estado presentes desde su origen y que, en todo caso, su conflictividad forma parte de la agenda pendiente de los cambios institucionales en tales naciones.

La división de poderes nació de la propuesta de Montesquieu, quien llamó obra maestra de la legislación a “un gobierno moderado donde las fuerzas políticas adquirieran un orden, donde tuvieran un contrapeso y un lastre que las equilibrara, que las pusiera en estado de resistir unas a otras”.<sup>1</sup> El realismo político tradujo la tesis del filósofo francés en *El federalista*, donde Madison, Hamilton y Jay, padres fundadores del constitucionalismo estadounidense, discutieron sobre las bondades y peligros del gobierno representativo. Para ellos, la división de poderes era la condición necesaria para el funcionamiento de una democracia; dividir el poder era entonces imperativo legal para evitar que las facciones (porque ciertamente los partidos políticos no figuraban aún como los actores principales de la democracia) monopolizaran el poder. Los *federalistas* pensaron que la

---

<sup>1</sup> Carlos de Secondat, barón de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Libro v, Capítulo xiv, México, Ed. Porrúa, 1990, p. 44.

tiranía de uno o de muchos, tiranía de notables o de electos, sería la misma cosa sin un mecanismo para separar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial. El éxito de la fórmula estaría justamente asegurado en un atinado diseño de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político.<sup>2</sup>

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

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

El desarrollo y extensión de los regímenes democráticos ha vuelto aún más complejo su funcionamiento, primero con el nacimiento de los partidos políticos modernos en las primeras décadas del siglo XIX, y después con la aparición de la representación proporcional en la década de 1860, la dicotomía mayoría-minoría se ha profundizado. Tanto en la formación de los gobiernos como en el sentido de la representación política, en la interpretación del mandato ciudadano en el sistema de control entre poderes y, particularmente, en la relación Ejecutivo-Legislativo, el dilema mayoría-minoría ha venido a trastocar la dinámica de las instituciones democráticas poniendo a debate su propia estructura funcional.

Por otra parte, se debe destacar que las virtudes del orden democrático no se refieren sólo a que los ciudadanos elijan a sus representantes y a través de ellos participen en el diseño de las leyes, en la toma de decisiones y en el diseño de las

<sup>2</sup> James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *El federalista*, México, FCE, 1998, p. 212.

<sup>3</sup> Sartori ha distinguido entre el *principio de mayoría* y la *regla de mayoría*. Así, mientras el primero tiene lugar en la arena electoral, la segunda es un mecanismo para operar los consensos y para hacer procedimentalmente posible la toma de decisiones. Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, México, Alianza Editorial, 1989, pp. 167-175.

políticas públicas, sino también, y principalmente, a la posibilidad de ejercer control sobre la actuación de quienes gobiernan. Pero la tarea de vigilar a los gobernantes, que comúnmente desarrollan las propias dependencias gubernamentales o en muchos casos las oficinas de control del Poder Legislativo, sencillamente no podría existir sin la presencia de un agente cuya misión es justamente moderar los excesos del gobierno y criticar aquellas acciones que puedan operar en contra de los electores: la oposición.<sup>4</sup>

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

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

---

<sup>4</sup> Adam Przeworski, “Democracia y representación”, en *Metapolítica*, México, vol. 3, núm. 10, 1999, pp. 227-257.

<sup>5</sup> Gianfranco Pasquino, *La oposición (en las democracias contemporáneas)*, Argentina, Ed. Eudeba, 1997.

<sup>6</sup> Se dice además que alrededor de 36% de los gobiernos parlamentarios han funcionado bajo formas minoritarias, esto es, que alguno o algunos de los partidos políticos que apoya la

En el caso de los sistemas presidenciales la realidad es semejante. Un dato revelador indica que únicamente el 48% de los gobiernos ha funcionado con una mayoría parlamentaria por parte del presidente.<sup>7</sup>

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

## LA ARQUITECTURA DEL PRESIDENCIALISMO Y LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

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

De esta manera, la conformación de mayorías parlamentarias en democracias presidenciales es un factor importante para explicar su funcionamiento y desempeño, así como uno de los indicadores para comprender su estabilidad. Del conjunto de rasgos característicos de todo sistema presidencial, cuatro de ellos se encuentran directamente vinculados con el problema de la integración de dichas mayorías: 1) el Ejecutivo y el Legislativo son elegidos de manera directa e independiente; 2) existen periodos fijos para la duración de los cargos tanto del presidente como de los legisladores; 3) el presidente no tiene facultades

---

coalición de gobierno no forma parte del gabinete. Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990, pp. 60-61.

<sup>7</sup> Alfred Stepan y Cindy Skach, "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, p. 201. Se consideran todas las democracias presidenciales entre 1973 y 1987, con excepción de los países miembros de la OCDE.

para disolver el Congreso y, por último, 4) el Ejecutivo tiene poder de veto sobre la legislación y ese veto sólo puede ser superado por una mayoría extraordinaria.<sup>8</sup>

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

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

Como se ha observado, detrás de cada una de las bases del presidencialismo descansa el problema de la formación de una mayoría; por ello, los críticos de la democracia presidencial han dirigido sus esfuerzos a la dependencia del Ejecutivo de una mayoría en el Congreso para funcionar de manera estable y permanente. Conviene revisar qué ocurre cuando los presidentes enfrentan un

---

<sup>8</sup> Otros rasgos comunes son: un Ejecutivo unipersonal; el Ejecutivo es jefe de Estado y jefe de gobierno; el presidente sólo puede fungir cuando más dos periodos; el presidente puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, y el Ejecutivo no puede ser simultáneamente miembro de la Legislatura. Arend, Lijphart, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Linz y Valenzuela, *op. cit.*, pp. 160-161.

<sup>9</sup> Juan Linz, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?", en Linz y Valenzuela, *op. cit.*, p. 32.

Congreso opositor, o cuando sencillamente ningún partido político cuenta con la mayoría de los escaños.

Por definición, los gobiernos donde un mismo partido político ocupa el Ejecutivo y controla simultáneamente el Legislativo, se han denominado gobiernos unificados. En contrapartida, cuando partidos políticos diferentes controlan la Presidencia y el Congreso, respectivamente, se habla de gobiernos divididos. Los gobiernos divididos pueden tener, además, distintas configuraciones, puesto que el presidencialismo puede ser bicameral o unicameral y, en consecuencia, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial.<sup>10</sup>

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

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

Como el sistema presidencial más antiguo y estable del mundo, el estadounidense ha visto florecer como ninguno los gobiernos divididos; entre 1832 y 1998 se han sucedido 49 gobiernos unificados y 35 divididos. Es decir, más del 40% de las elecciones han tenido como resultado que los estadounidenses vivieran bajo condiciones de gobiernos no unificados. A pesar de ello, la literatura especializada sobre los gobiernos divididos es muy reciente; en parte, porque se pensó que este tipo de formaciones políticas no tenían un impacto significativo

---

<sup>10</sup> Fiorina Morris, *Divided Government*, Boston, Ed. Allyn & Bacon, 1996, p. 112.

<sup>11</sup> Matthews S. Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", en *American Political Science Review*, núm. 89, junio de 1995, p. 327.

sobre el desempeño de los gobiernos electos democráticamente y también porque sólo a partir de los años cincuenta los congresos opositores al presidente se convirtieron en un fenómeno recurrente en Norteamérica.<sup>12</sup> En América Latina, por su parte, se revela una mayor tendencia hacia la división: un estudio reciente señala que más del 64% de los gobiernos han funcionado sin contar con una mayoría legislativa en ambas cámaras y sólo 35% de las veces han operado de manera unificada.<sup>13</sup>

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

## ORIGEN PARTIDISTA E INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

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

Como se ha señalado, los gobiernos divididos tienen como elemento básico la dinámica que se entretiene entre el sistema electoral y el de partidos, de ahí que las explicaciones sobre tales configuraciones políticas respondan a las características institucionales de ambos. La teoría ha distinguido cinco factores que inciden en la generación de un gobierno dividido: 1) el llamado voto

---

<sup>12</sup> Desde 1952 se han sucedido 17 gobiernos divididos; en contrapartida, sólo en siete ocasiones el gobierno ha estado unificado, Fiorina, *idem*.

<sup>13</sup> Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. El estudio, que cubre distintos periodos de gobierno entre los años treinta y noventa, considera también los casos de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras y Perú que han funcionado con un Poder Legislativo unicameral.

<sup>14</sup> Para mayor referencia sobre ambas tesis, véase José Antonio Aguilar Rivera, "Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867-1872", en *Metapolítica*, vol. 2, núm. 5, 1998, pp. 69-92.

diferenciado (*split ticket*); 2) el peso de las agendas local y nacional; 3) el *ciclo electoral*, que comúnmente se cumple en elecciones intermedias; 4) la existencia de expectativas electorales diferentes en la elección de legisladores y Ejecutivo, y 5) un ejercicio de moderación político-partidista que los votantes hacen mediante el sufragio.<sup>15</sup> Revisemos muy brevemente cada uno de estos argumentos.

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

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

La tercera causa es el llamado *ciclo electoral*, que hace referencia a un proceso de desgaste que experimenta la figura presidencial luego de su arribo al poder. En este caso, se piensa que comúnmente los presidentes llegan al cargo gozando de una amplia popularidad y con un claro mandato de los electores,

---

<sup>15</sup> Fiorina, *op. cit.*, pp. 14-23 y 67-72; Matthew S. Shugart, *op. cit.*, pp. 328-329.

<sup>16</sup> Algunos teóricos han desarrollado una amplia explicación sobre la influencia de la legislación electoral y del comportamiento de los electores como causas fundamentales de los gobiernos divididos. Gary Jacobson, *The Electoral Origins of Divided Government*, Westview, Boulder Co., 1990. En la misma línea, otros trabajos han discutido la idea del voto diferenciado como causa de gobiernos divididos. Daniel Ingberman y John Villani, "An Institutional Theory of Divided Government and Party Polarization", en *American Journal of Political Science*, núm. 37, mayo de 1993, pp. 429-471.

<sup>17</sup> El problema de los legisladores, sus compromisos con el electorado y la relación con los gobiernos divididos, es discutido a profundidad en Fiorina Morris, "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism", en *American Political Science Review*, núm. 88, junio de 1994, pp. 304-316.

pero que al transcurrir el gobierno los ciudadanos experimentan una suerte de desilusión política porque, en su opinión, las acciones y programas del presidente y su partido no han tenido el impacto que esperaban. Así, los electores, en la elección intermedia, le reclaman al mandatario retirándole el apoyo a su partido, buscando con ello moderar ciertas políticas con las que no están satisfechos.

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

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

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

En primer lugar, la posibilidad del voto diferenciado, presente en nuestro país, está contemplada en prácticamente todas las legislaciones electorales de América Latina, debido a que existen boletas electorales distintas para la elección de presidente y de los miembros del Congreso. Pero como apuntamos anteriormente, ésta es sólo una condición necesaria para generar gobiernos divididos en las elecciones concurrentes de Ejecutivo y Legislativo, lo que no ocurre en las elecciones intermedias. En segundo término, el factor de las agendas

---

<sup>18</sup> Algunos autores han complementado la tesis del voto diferenciado en el origen electoral de los gobiernos divididos, y sostienen que, con el tiempo, los electores desarrollan una auténtica preferencia por situaciones de poderes no unificados. En este caso, los ciudadanos están conscientes de los costos y beneficios de dividir el poder y lo seleccionan como una opción preferible. Lee Sigelman, Paul J. Wahlbeck y Emmet H. Buell, "Vote Choice and the Preference for Divided Government: Lessons of 1992", en *American Journal of Political Science*, núm. 41, julio de 1997, pp. 879-894.

local y nacional puede eventualmente ofrecer alguna luz sobre muchos de los casos en América Latina, donde los legisladores pueden reelegirse inmediatamente para continuar en el cargo, y donde es posible que los electores dividan su voto en función de sus intereses locales y regionales o nacionales. Para el caso de México, esta variable explicativa resulta insustancial debido a la cláusula constitucional que no permite a los legisladores reelegirse en forma consecutiva.<sup>19</sup>

Por otra parte, el indicador del *ciclo electoral* contribuye, en mayor medida, a explicar, por ejemplo, el gobierno de no mayoría que México experimentó luego de las elecciones federales de 1997. Ciertamente, durante la primera parte de la gestión del presidente Ernesto Zedillo el malestar de los ciudadanos aumentó fundamentalmente por la crisis económica de 1995 y su estela de desempleo, inflación y caída de los salarios y las medidas que el gobierno adoptó para hacer frente a la contingencia: incrementos al Impuesto al Valor Agregado, a los precios de los combustibles y de los servicios públicos, entre otros. Puede entenderse así que con su voto los ciudadanos buscaron en 1997 moderar e inclusive modificar la política económica seguida por el gobierno en turno. De la misma manera, la tesis del gobierno dividido como instrumento de los electores para terminar con un largo dominio partidista es aplicable a los resultados de las elecciones del pasado dos de julio, donde ciertamente el dominio electoral del PRI llegó a su fin.

Se advierte, sin embargo, que tanto en México como en el resto de América Latina existe otro conjunto de factores significativos en la conformación de gobiernos divididos. Vale distinguir que una característica básica de las formaciones de no mayoría es la falta de claridad en el mandato de los ciudadanos.<sup>20</sup>

Esta suerte de *mandato diluido* puede tener varias explicaciones. Primero, un sistema de partidos con tres o más fuerzas políticas contribuye enormemente a dispersar el voto de los ciudadanos y, con ello, la construcción de una mayoría —como ocurre en los sistemas bipartidistas— usualmente se vuelve una tarea más de los partidos y los grupos parlamentarios que de los electores. En segundo lugar, la configuración institucional que abre o cierra el sistema electoral puede actuar como un inhibidor de las mayorías y como un catalizador para la pluralidad.

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

<sup>20</sup> El mandato puede ser entendido como el compromiso implícito de realizar determinadas propuestas que los representantes asumen frente a los ciudadanos por haberles favorecido con su voto. La democracia, sin embargo, no cuenta con un mecanismo específico para obligar al cumplimiento del mandato, pero en todo caso se asume como una responsabilidad social que se premia o se castiga con la reelección. Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 201-206.

En especial, la presencia de la representación proporcional existente en toda América Latina y ausente en Estados Unidos puede implicar costos muy bajos para el ingreso de partidos al mercado electoral y al mismo tiempo incluir restricciones para la construcción de una mayoría.<sup>21</sup>

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

En tercer lugar, en sociedades con profundas asimetrías sociales y culturalmente heterogéneas como México, el comportamiento del elector puede diferir del registrado en Estados Unidos por varios motivos: a) porque sólo una parte de los electores cuenta con información suficiente de lo que los candidatos proponen en sus campañas, mientras que otro sector del electorado vota frecuentemente por cierta identidad con el partido político, ya sea por afinidad ideológica o por experiencias anteriores;<sup>23</sup> b) cambios profundos o frecuentes en el sistema de partidos pueden confundir al elector sobre lo que espera de cada partido y candidato en el poder, por lo que vota de forma distinta en cada una de sus boletas; c) la formación histórica de liderazgos políticos carismáticos puede favorecer, en especial en los sectores menos informados del electorado, un efecto contrario al voto diferenciado y racional, el *voto de arrastre*, que lleva a los ciudadanos a sufragar por la misma opción política en todas las boletas.<sup>24</sup>

---

<sup>21</sup> México, junto con Ecuador y Guatemala son los únicos países de la área que tienen formas electorales de representación mixta, en el resto de Latinoamérica opera la representación proporcional pura. *Overview of Latin American Electoral Systems*, *op. cit.*

<sup>22</sup> En el caso de la Cámara de Diputados, en 1996 se introdujo una norma para evitar la sobrerrepresentación de un partido político, y con ello, la fuerza política que aspire a convertirse en mayoría deberá cubrir al menos 42.2% de los votos. En el caso del Senado un sistema múltiple de representación, que incluye asientos de mayoría, de primera minoría y de representación proporcional, actúa también como catalizador del gobierno no unificado.

<sup>23</sup> Adam Przeworski, *op. cit.*, pp. 227-257, ha sostenido que la representación por mandato ocurre únicamente cuando los electores están bien informados sobre lo que los candidatos proponen.

<sup>24</sup> Dieter Nohlen, *Presidencialismo versus Parlamentarismo en América*, Caracas, ed Nueva Sociedad, 1991, p. 57.

y finalmente, d) la dinámica del federalismo y la presencia de varios partidos políticos con clientelas electorales consistentes y leales pueden llevar a un reparto regional del poder, que se traduzca en ausencia de una fuerza política mayoritaria en el Congreso.<sup>25</sup>

## EFICACIA, CONFLICTO Y ESTABILIDAD POLÍTICA

DE LO EXPUESTO HASTA AQUÍ, ¿qué diferencias existen entre gobiernos unificados y divididos? Justamente, la otra gran vertiente de debate en Estados Unidos está referida al desempeño de los gobiernos bajo condiciones de división entre un partido que gobierna y el del Congreso. Los primeros estudios constituyeron una crítica, esencialmente ideológica, sobre los peligros de los gobiernos divididos. Se dijo, entonces, que estas formaciones políticas disminuían la eficacia y efectividad del gobierno, afectaban la productividad del trabajo legislativo y podrían, inclusive, conducir a la parálisis, favorecían la generación de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo y, finalmente, conducían a un manejo irresponsable del presupuesto público que irremediamente llevaba a un déficit en las finanzas del gobierno.<sup>26</sup>

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

En otros rubros, sin embargo, el debate es aún controversial, por ejemplo, mientras algunos autores mostraron que bajo gobiernos divididos el número de vetos presidenciales se incrementaba significativamente en contrapartida de las situaciones unificadas, y de esta manera las relaciones entre el presidente y el Legislativo tendían a ser más difíciles y conflictivas; otros opinaron que en términos de hostilidad entre poderes, el número de investigaciones por parte de

---

<sup>25</sup> Beatriz Magaloni, *Multiple Party Systems. Coordination Dilemmas and Federalism: Mexico 1987-1998*, Documento de trabajo presentado en la reunión de la *American Political Science Association*, Washington D.C., ago. 31-sept. 1<sup>o</sup> de 2000.

<sup>26</sup> Lloyd N. Cutler, "To Form a Government", en *Foreign Affairs*, 1980, pp. 126-143. James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", en *Political Science Quarterly*, núm. 103, 1988, pp. 613-635, y Lloyd N. Cutler, "Some Reflections About Divided Government", en *Presidential Studies Quarterly*, núm. 17, 1988, pp. 485-492.

comités del Congreso para fiscalizar el ejercicio de los recursos del Ejecutivo había disminuido desde finales de la Segunda Guerra Mundial y que en ese sentido las relaciones entre ambos poderes tendía a ser más armoniosa.<sup>27</sup>

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

En América Latina la democracia presidencial, como se ha mencionado, ha sido un terreno fértil para el surgimiento de gobiernos divididos. La inestabilidad política que han padecido gran parte de los países del área ha sido tradicionalmente atribuida a una suerte de disfunción estructural del presidencialismo. En palabras de Lijphart, este desequilibrio no se debe a una excesiva concentración de poder como pudiera pensarse, sino a la presencia de "*demasiado poco gobierno*", en alusión directa al problema de la formación de mayorías estables y, por lo tanto, al conflicto entre los poderes. En esa misma línea, Linz desarrolló la crítica más elocuente sobre el sistema presidencial en Latinoamérica al sostener que la presencia continua de poderes ejecutivos sin una mayoría parlamentaria ha sido el detonador de crisis políticas y del derrumbe de la democracia; Chile durante el gobierno de Salvador Allende es siempre el referente común.<sup>29</sup>

Sin embargo, el estudio continuo de los gobiernos en América Latina ha cuestionado seriamente algunas de las afirmaciones de Lijphart y Linz. Así, por ejemplo, y luego de la revisión sistemática de nueve países latinoamericanos durante el siglo xx, Scott Morgenstern y Pilar Domingo encontraron que no

---

<sup>27</sup> Fiorina, *op. cit.*, pp. 166-167. Adicionalmente, Arend Lijphart, *op. cit.*, pp. 163-164, sostiene que una posible explicación de por qué en Estados Unidos los presidentes evitan el enfrentamiento con el Congreso, puede deberse a que en esa nación el Ejecutivo puede concentrar sus acciones de gobierno en la política exterior, lo que le permite brillar y dejar el campo libre a los legisladores en los asuntos de política interna.

<sup>28</sup> *Ídem.*, p. 169.

<sup>29</sup> Juan Linz, 1997, *op. cit.*, y también del mismo autor, "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, núm. 1, 1990, pp. 51-69.

existía evidencia suficiente para sostener que el derrumbe de los regímenes democráticos tuviera como antecedente la presencia de un presidente sin mayoría parlamentaria.<sup>30</sup> De 153 elecciones analizadas, 52% de los gobiernos funcionaron sin mayoría y 48% bajo condiciones unificadas. Durante los gobiernos unificados se produjeron 12 golpes de estado, y 17 durante situaciones donde el presidente no tenía una mayoría de su lado. La diferencia significativamente baja ha hecho pensar que no existe manera de hacer válida la ecuación gobierno dividido igual a crisis de la democracia. En ese mismo estudio, los autores también dan cuenta de la imposibilidad de asociar los gobiernos en minoría en el Congreso a la parálisis legislativa, debido a que la mayor parte de las veces la parálisis ha sido la excepción y no la regla de operación en las situaciones no unificadas.

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

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

<sup>30</sup> Scott Morgenstern y Pilar Domingo, "The Success of Presidentialism?", en Diego Valadés y José María Serna, *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, 2000, pp. 100-105.

<sup>31</sup> Lujambio, Alonso, *et al.*, *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., UNAM, IFE, 1996. El estudio de los gobiernos divididos en nuestro país es reciente, y a él se han incorporado distintas perspectivas. De ellas, destacan una línea de investigación político-institucional sobre la relación entre Ejecutivo-Legislativo, en la que participan el propio Lujambio, María Amparo Casar y David Pantoja Morán; una más, concentrada en los cambios y dinámica del Poder Legislativo: Benito Nacif y Jeffrey Weidon, y una tercera jurídico-institucional, referida al rediseño de nuestro sistema presidencial en la que participan entre otros Jorge Carpizo, Diego Valadés y Miguel Carbonell.

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

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

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

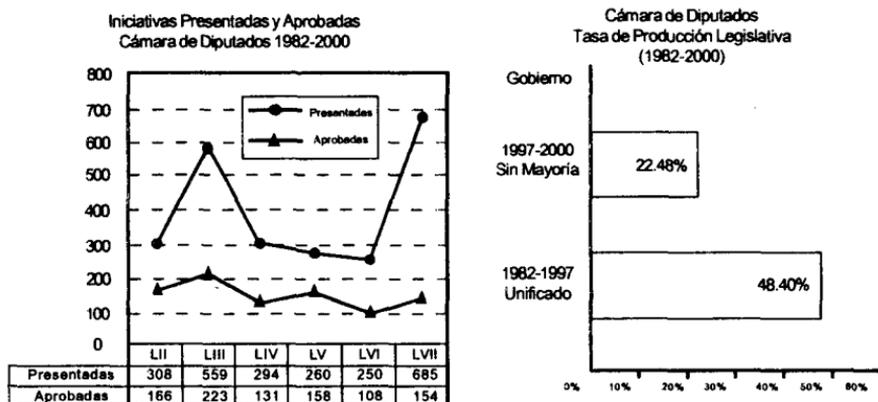
Por otra parte, dentro de los muchos cambios que experimentó el Congreso mexicano como reflejo de una nueva pluralidad, los recintos legislativos se convirtieron en auténticas arenas para la discusión de los asuntos públicos. Los grandes temas del debate nacional tuvieron como pararrayos al Poder Legislativo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

---

<sup>32</sup> Gary Cox y Scott Morgenstern, "Reactive Assemblies and Provocative Presidents: A Typology of Latin American Presidents and Legislatures", en Valadés y Serna (coords.), *op. cit.*, pp. 139-165.

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

CUADRO I



Fuentes: María Amparo Casar, *Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 84, División de Estudios Políticos, 1998; María Amparo Casar, *Coaliciones parlamentarias: aprendiendo a vivir en la democracia*, México, CIDE, Documento de trabajo núm. 104, División de Estudios Políticos, 1999; Nelly Arocha, Roberto Gil y José Ma. Lujambio, "Balance de la LVII Legislatura", en Francisco José Paoli (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, 2000, pp. 21-25; y SIID-Cámara de Diputados, *Gaceta Parlamentaria*, México, 1997-2000.

En referencia a la idea del conflicto Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que el gobierno de no mayoría mostró en realidad un escaso nivel de conflictividad. En primer lugar, porque durante los tres años de la LVII Legislatura el presidente no recurrió al veto para frenar una decisión del Congreso. En segundo lugar, más allá de los reclamos que recibiera el presidente en su III y V informes de

<sup>33</sup> María Amparo Casar, *Coaliciones parlamentarias... op. cit.*, pp. 8-9, y Nelly Arocha, Roberto Gil y José Ma. Lujambio, "Balance de la LVII Legislatura", *op. cit.*, pp. 21-25.

gobierno —polémica que fue entendida como parte del cambio que experimentaba la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo—, no hubo alguna forma de conflicto entre poderes que pusiera en riesgo la viabilidad del gobierno.

Podemos señalar, también, que se vivieron dos momentos particularmente difíciles en la relación del presidente con los diputados. El primero, en ocasión del caso FOBAPROA los diputados exigieron la destitución de algunos funcionarios dependientes del Ejecutivo (el Secretario de Hacienda y el titular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores) y la renuncia del Gobernador del Banco de México; y el segundo conflicto llegó al final de la LVII Legislatura, cuando al calor de las elecciones los diputados promovieron una declaración de procedencia contra el Secretario de Turismo, y pasados los comicios, otros legisladores solicitaron la renuncia del Secretario de Comercio por el asunto del RENAVE. Fuera de estos casos, la relación se mantuvo más bien fría que conflictiva.

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

También es claro que la mayor parte de los programas del gobierno no sufrieron una alteración significativa por parte de los diputados, y muchos de los cambios tuvieron más bien una racionalidad político-partidista que de eficacia gubernamental. Con todo, las finanzas públicas no sufrieron un descalabro por la ausencia de una mayoría legislativa en la Cámara Baja. Si bien es cierto que durante la segunda mitad del gobierno de Ernesto Zedillo el déficit público fue

---

<sup>34</sup> Jeffrey Weldon, *Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico*, México, ITAM, Documento de trabajo, Departamento de Ciencias Sociales, 1998, p. 31.

superior al registrado en la primera parte de su administración, pese a ello no se alcanzaron los niveles históricos de la década de los noventa y el gobierno actuó para mantener la disciplina en política fiscal y monetaria.<sup>35</sup>

## DINÁMICA Y PERSPECTIVAS

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

A pesar de que el Partido Revolucionario Institucional mantuvo la mayoría en el Senado, fueron muy pocos los casos de proyectos de ley enviados por los diputados que el PRI congeló en la Cámara Alta. Se trató de una actitud racional de los partidos opositores, que conscientes de que su calidad mayoritaria en la Cámara Baja sería insuficiente para promover cambios legales sin el convencimiento del PRI, evitaron entrar en confrontación. El poder de veto que el PRI mantuvo operó para inhibir que la oposición legislara sin la aprobación del partido del presidente; por ello, 88% de los dictámenes aprobados en el recinto de San Lázaro tuvieron el apoyo del PRI.

---

<sup>35</sup> El déficit público, como porcentaje del Producto Interno Bruto, durante el gobierno del presidente Zedillo presentó tasas relativamente bajas, en comparación con el -2.2% registrado en 1990 cuando el gobierno tuvo mayoría del PRI. Bajo condiciones unificadas los resultados fueron: 1995, -4%; 1996, en equilibrio; 1997, -3%; y durante el gobierno de no mayoría: 1998, -1.1%; 1999, -1.2% y 2000, -1.0%. Ernesto Zedillo, "vi Informe de Gobierno", Anexo Estadístico, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Boletín de la situación de la economía nacional*, noviembre de 2000.

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

| Coalición                          | Leyes | Constitución | Total | Porcentaje |
|------------------------------------|-------|--------------|-------|------------|
| PRI+PAN                            | 16    | 0            | 16    | 10.39%     |
| PAN+PRD+PT+PVEM                    | 9     | 0            | 9     | 5.84%      |
| PRI+PAN+PRD+PT+PVEM                | 47    | 5            | 52    | 33.77%     |
| PRI+PAN+PRD                        | 1     | 0            | 1     | 0.65%      |
| PRD+PAN+PVEM                       | 10    | 3            | 13    | 8.44%      |
| PRI+PAN+PVEM+PT+independientes     | 13    | 0            | 13    | 8.44%      |
| PAN+PRD+PVEM                       | 1     | 0            | 1     | 0.65%      |
| PRD+PAN+PT+PVEM+independientes     | 8     | 0            | 8     | 5.19%      |
| PRI+PRD+PAN+PVEM                   | 7     | 0            | 7     | 4.55%      |
| PRI+PRD+PT+PVEM+independientes     | 5     | 1            | 6     | 3.90%      |
| PRI+PRD+PAN+PT+PVEM+independientes | 23    | 3            | 26    | 16.88%     |
| PRI+PRD+PAN+PVEM+independientes    | 1     | 1            | 2     | 1.30%      |
| Total                              | 141   | 13           | 154   | 100.00%    |

Fuentes: Para el periodo de 1/09/97 al 31/12/1998, Nicolás Loza y Álvaro López, "Un epitafio para alianza", en *Etcétera*, núm. 349, México, siete de octubre de 1999. Para el periodo 1/01/1999 al 30/03/2000, "Votaciones nominales", en *Gaceta Parlamentaria*, SIIID-Cámara de Diputados (Estadísticas elaboradas por el autor).

El segundo elemento que contribuye a explicar la ausencia de una parálisis legislativa fue, paradójicamente, la disciplina de partido. Al encontrarse los diputados sujetos a la voluntad de los líderes de los grupos parlamentarios, fue relativamente sencillo para el gobierno llevar adelante una estrategia de negociación con pocos actores políticos que sujetara, desde afuera, los acuerdos en el Congreso y que evitara la indisciplina de los legisladores al momento de la votación.<sup>36</sup>

Un tercer factor que inhibió los conflictos fue la escasa capacidad de la oposición mayoritaria para integrar una coalición en el Congreso duradera. Sólo al inicio de la Legislatura se registró el intento de formalizar un bloque opositor,

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

que operó en la instalación de la Cámara de Diputados y mientras se realizaba la distribución de espacios políticos, y que sucumbió, con el paso de los meses, ante las dificultades para reconciliar posiciones ideológicas y políticas. No es extraño, entonces, que sólo 11.69% de los dictámenes aprobados por la Cámara Baja fueran votados por la mayoría opositora sin el apoyo del PRI. A este factor se agregó, también, el desprendimiento de varios legisladores que sufrieron los grupos parlamentarios opositores y que diezmo su capacidad de influencia en las votaciones, al tiempo que benefició al PRI.<sup>37</sup>

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

Un último elemento explicativo es que la existencia de un partido gobernante por un largo periodo dio lugar también a la consolidación de una oposición política articulada y organizada; una oposición que si bien no actuó en conjunto las más de las veces, sí logró permanecer en el escenario político e institucionalizarse para desde ahí configurarse en una opción política alternativa. En particular, el caso del Partido Acción Nacional es representativo de este fenómeno.

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

<sup>37</sup> Al inicio de la Legislatura los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados se constituyeron de la siguiente manera: PRI 239 legisladores, PRD 125, PAN 121, PVEM 8 y PT 7. Al final del tercer año la distribución había cambiado: PRI 245, PAN 117, PRD 115, PT 13, PVEM 5 y sin partido 5. Arocha, Gii y Lujambio, *op. cit.*, p. 23.

<sup>38</sup> Benito Nacif, *Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies*, México, CIDE, Documento de trabajo, 1998. y Arocha, Gii y Lujambio, *op. cit.*, pp 21-161.

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

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

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

Una interrogante mayor es si los dos grandes partidos opositores, PRI y PRD, efectivamente podrán reconstituirse como verdaderas organizaciones cohesionadas, articuladas y eficaces en su trabajo legislativo. En particular, las dudas giran en torno a la capacidad de sobrevivencia del PRI en un inédito contexto de condiciones adversas, y su relevancia se justifica por la capacidad de veto que la fracción del PRI mantiene para reformas constitucionales en la Cámara de Diputados y en el Senado.<sup>39</sup>

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

---

<sup>39</sup> El PRI cuenta con 211 escaños en la Cámara de Diputados (42.2%) y con 60 senadores (46.87%), y es, en ambos casos, el partido político con mayor representación.

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

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

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

Pero si todos estos argumentos no fueran suficientes para desear una oposición activa, crítica y cohesionada, como señalamos anteriormente, a un

---

<sup>40</sup> Un estudio ha mostrado que de los casos más recientes de crisis política en América Latina (Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela), aquellos que concluyeron con la caída del presidente o con la disolución del Congreso en el caso peruano, tuvieron en su origen, entre otros factores, la falta de una mayoría parlamentaria estable por parte del partido que controlaba el Ejecutivo. Anibal Pérez-Liñan, *Presidential Crisis and Political Accountability in Latin America (1990-1997)*, Documento de trabajo presentado en la reunión de la Latin American Studies Association, septiembre de 1998, pp. 24-26.

gobierno representativo y genuinamente democrático le hace falta la oposición para funcionar. Un gobierno que enfrenta una oposición dividida y debilitada es un gobierno al que los errores le salen gratis, porque en la rendición de cuentas y la fiscalización del Ejecutivo –tareas clave para el buen funcionamiento de toda democracia–, la oposición sencillamente no tendría capacidad para intervenir. Ese es justamente el escenario al que México nunca más deberá volver, al de un sistema de partidos con una oposición incapaz de incidir en las decisiones políticas y silenciosa ante los abusos.

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

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

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

Pero además del rol de la oposición para la estabilidad del nuevo gobierno, bajo condiciones no unificadas, está otro conjunto de factores políticos e institucionales que podrían alentar o desvanecer la posibilidad de un enfrentamiento entre poderes. En primer lugar, está la relación que el gobierno del presidente Fox asumirá con los partidos políticos opositores y con el PAN. Es probable, por ejemplo, que por la lógica misma de una administración de corte gerencial, racional y democrático, indirectamente se vayan drenando las bases de apoyo del antiguo régimen (sindicatos obreros, organizaciones campesinas y de burócratas), en una acción de desmantelamiento del "aparato" a través de las políticas públicas, lo que eventualmente podría ser interpretado del lado del PRI como una declaración de guerra.

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

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

Con todo, la agenda de la gobernabilidad democrática requiere de modificaciones urgentes a los marcos institucionales que ayuden a liberar de presiones a los gobiernos que como el presente, se encuentran divididos. Se ha pensado que una reforma constitucional que abrogue la cláusula de la no

reelección consecutiva de los legisladores provocaría una mayor responsabilidad de los diputados y senadores, y allanaría el terreno para que, a través del cabildeo del presidente con los representantes, los acuerdos florecieran.<sup>41</sup> Se ha dicho también que sería conveniente un cambio en el sistema electoral que reforzara la fórmula de representación proporcional para hacer permanente la existencia de un presidente sin mayoría y de esta manera obligar al Ejecutivo a negociar y encontrar soluciones de consenso con otras fuerzas políticas.<sup>42</sup> En otro contexto, se han propuesto diversos mecanismos para garantizar la aprobación del Presupuesto de Egresos en la Cámara de Diputados bajo condiciones no unificadas, con el fin de evitar que la falta de recursos pudiera colocar al gobierno frente a una parálisis. En todas las propuestas gravita la idea de flexibilizar algunos criterios para evitar que la polarización o las presiones de tiempo lleven al colapso de los acuerdos al interior del Congreso y a la carencia de fondos para el funcionamiento de la administración pública.<sup>43</sup>

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

LAS SOCIEDADES HUMANAS SON ASOCIACIONES de costumbres; las costumbres son, a su vez, rutinas en el actuar de los seres humanos que permiten restar al futuro parte de su incertidumbre. Acostumbrarnos a convivir en la pluralidad exige un ejercicio de tolerancia e imaginación política. La reciente experiencia mexicana con la ausencia de un partido político dominante en el Congreso puede ser la paradoja del vaso semivacío o medio lleno, y con seguridad, la evidencia presentada en este trabajo resulta insuficiente para elaborar conclusiones del tipo sentencia o absolución.

Sin embargo, el panorama no es tampoco desalentador. Parte de los hallazgos presentados nos hablan de estructuras maduras para encarar la sana operación de los procedimientos democráticos bajo condiciones no unificadas. Pero sería más justo decir que la tendencia de nuestra democracia presidencial apunta, como en el resto del mundo, hacia la extinción paulatina de las mayorías y la preeminencia de la diversidad política. Ambos factores avanzan hacia el contrapeso en el ejercicio del poder y en sentido directo del equilibrio institucional y colaborador entre mayoría y minoría.

<sup>41</sup> Miguel Carbonell, *Reforma del Estado y cambio constitucional en México*. Documento de trabajo núm. 2, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, p. 3.

<sup>42</sup> Ulises Carrillo y Alonso Lujambio, "La incertidumbre constitucional, gobierno dividido y aprobación presupuestal", en *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, núm. 2, 1998, p. 263.

<sup>43</sup> Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Ed. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, p. 48.

A través de las urnas y con la alternancia, los mexicanos hemos puesto a tiempo nuestro reloj democrático. Vale decir que ese reloj es de maquinaria delicada y perfectible, que requiere de aditamentos nuevos que lo potencialicen y mejoren. Así, para completar nuestro paso al concierto de las democracias estables y duraderas, tendremos que emprender la reforma política para la gobernabilidad bajo la premisa de que formamos una nación segmentada y heterogénea y de que el pluralismo ha sido una aspiración profunda. Por ello, no podemos permitir que la diversidad se vuelva un costo que tengamos que pagar por la falta de reglas claras y prácticas modernas para la construcción de los acuerdos.

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