



El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Azcapotzalco

México

Solano Ramírez, Gabino
Los primeros gobiernos divididos en México (1997- 2003): su impacto en la relación Ejecutivo-
Legislativo
El Cotidiano, vol. 21, núm. 138, julio-agosto, 2006, pp. 51-62
Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32513806>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo

Gabino Solano Ramírez*

A partir de 1997, cuando el partido gobernante pierde la mayoría absoluta en el Congreso, inicia la inédita experiencia de gobiernos divididos en México. En este contexto, la relación Ejecutivo-Legislativo cobró mayor relevancia, haciéndose necesario replantear el modelo de división de poderes sustentado en el esquema de frenos y contrapesos vigente en México. Tal es el objetivo de este estudio, que propone modificar las disposiciones normativas -constitucionales o reglamentarias- que regulan la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, independientemente de la situación política del partido gobernante en el Congreso.

El propósito de este estudio es dar seguimiento al trascendente cambio político de gobiernos unificados a gobiernos divididos que se dio en México desde 1997. Puntualizar en las consecuencias que el hecho político de los gobiernos divididos ha tenido sobre la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante la LVII y LVIII Legislatura.

El cambio político abrió numerosos desafíos. En lo que cabe a nuestra línea argumental se reconoce que la complejidad de las demandas sociales aparentemente resulta incompatible con las instituciones del antiguo régi-

men. Este desfase se asocia a la inacabada construcción del nuevo régimen político, es decir, al problema de la instauración democrática, definido por César Cansino como “el diseño, la negociación y la puesta en práctica del nuevo entramado institucional y normativo acorde con la nueva realidad democrática”. Un dilema cuya magnitud supone necesariamente “una profunda reforma del Estado que conduzca a buen término los consensos fundamentales conseguidos a lo largo de la transición democrática”¹.

¹ Cansino, César, *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México pos autoritario*. México, CEPACOM, 2004, p. 15. Citando a Cansino, uno de los politólogos mexicanos que más ha trabajado las cuestiones relativas a este

Uno de los ejes centrales de la Reforma del Estado, es el relativo a la estructura de gobierno y organización de los poderes estatales —el plan de gobierno—, particularmente, lo que es nuestra línea argumental, la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Dado que es una relación pensada para limitar el poder político y mantener el equilibrio y autonomía entre poderes, se le atribuyen poten-

tema, reforma de Estado en el México post autoritario significa “el rediseño normativo e institucional de nuestro ordenamiento político en su conjunto con el fin de adecuarlo a una lógica de funcionamiento claramente democrática que hoy, por las fuertes herencias autoritarias del pasado, sólo se asoma de manera contradictoria y parcial”. En síntesis, la configuración de una nueva constitucionalidad.

* Profesor-Investigador, Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Universidad Autónoma de Guerrero.

ciales problemas de “parálisis, conflicto y excesiva tendencia a proteger el *statu quo*, que normalmente se asocian al régimen presidencial”², sobre todo en contextos de gobiernos divididos como el que novedosamente tenemos en México. El cuestionamiento central a este modelo es que implica una estructura de distribución de poderes demasiado rígida, como para enfrentar y resolver en forma eficiente y legal los desacuerdos potenciales entre el Ejecutivo y el Legislativo. De ahí que un adecuado diseño de las instituciones que regulan la interacción entre estos poderes constituye una dimensión importante de estudio, por el impacto que tiene en el proceso decisorio y el desempeño gubernamental.

A ocho años de gobiernos divididos, se admite que las instituciones políticas —las *reglas del juego*³— heredadas del antiguo régimen, son instrumentos limitados, o con efectos perniciosos, para el pleno funcionamiento democrático del nuevo. El andamiaje institucional es insuficiente para dar respuesta satisfactoria al cúmulo de demandas sociales, lo que se reconoce impacta negativamente en el desempeño de la estructura de gobierno. De modo que el problema de mayor relevancia es la falta de acuerdos fundamentales entre los actores políticos, pues dificulta impulsar acciones de gobierno y conformar las mayorías legislativas indispensables para concretar los desafíos que se imponen en la agenda política nacional. Tales circunstancias reflejan “una maquinaria de gobierno incompleta o por lo menos deficiente que necesita de urgentes reparaciones”⁴, sobre todo si, como se vislumbra en el corto plazo, prevalecen las posiciones políticas de resistencia a revisar integralmente la Constitución vigente.

Esta premisa guía el desarrollo del presente ensayo. En un primer momento, aunque necesariamente breve, expli-

² Negretto, Gabriel L., “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, enero-marzo de 2003, p. 71.

³ Parece haber un acuerdo general según el cual las instituciones son básicamente las “reglas del juego”. Normalmente se distingue entre reglas “formales” e “informales”. Las primeras están formalizadas como leyes u otras regulaciones escritas; mientras que las reglas informales son “rutinas”, “costumbres”, “procedimientos de conformidad”, “hábitos”, “estilos de decisión” o incluso “normas sociales” y “cultura”. De acuerdo con esta concepción amplia de las instituciones, la inmensa mayoría de la población casi siempre actúa de acuerdo con normas predefinidas de conducta, y la mayoría de esas normas no están formalizadas. Para un examen más amplio de sobre este tema véase los textos de Peter B Guy, *El nuevo institucionalismo*. 1ª ed. en español, España, Gedisa, 2003 y Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*, España, Gedisa, 2003.

⁴ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, 3ª ed., México, FCE, 2003, p. 225.

co el tránsito de los gobiernos unificados a los gobiernos divididos que abarca el periodo de 1988 a 1997; enseguida expongo las primeras experiencias de gobiernos divididos en México y sus implicaciones en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; finalmente, a manera de conclusión, planteo las dificultades que significa para la estructura de gobierno el desfase institucional del arreglo institucional de división de poderes en el país. Cabe señalar que falta dar el siguiente paso lógico de estos argumentos: repensar el modelo de frenos y contrapesos, es una deuda abordar el *estado de la cuestión* y el sentido de las modificaciones al esquema de distribución del poder político en México.

De los gobiernos unificados a los gobiernos divididos

Las elecciones legislativas de 1997, cerraron un ciclo de más de sesenta años de gobiernos unificados en México. Una época en la que el presidente mexicano contó invariablemente con mayoría disciplinada de su partido en el Congreso⁵, situación que le garantizó la aprobación de sus propuestas legislativas. A la pluralidad legislativa tres años después se sumó la alternancia en la Presidencia de la República, culminando así el mayor cambio político en la historia del México posrevolucionario: la transición a la democracia.

El viejo modelo de convivencia se agotó, dando lugar a la pluralidad en la representación política y a un ejercicio cada vez más efectivo de los mecanismos constitucionales de control del poder político. Es ampliamente aceptado que el predominio del Poder Ejecutivo sobre las otras ramas del poder político se fundó, no en el arreglo constitucional sino en las facultades metaconstitucionales del presidente, de modo que al desaparecer éstas, por efecto del cambio político, se diluyó la poderosa presidencia *imperial*. “Casi de la noche a la mañana —recapitula Sartori— un hiperpresidente fue sustituido [...] por un presidente relativamente débil”⁶, con facultades legales muy limitadas para implementar acciones de gobierno a través de la legislatura en funciones, es decir, con el apoyo del Congreso. Por su parte el Legislativo, tradicionalmente subordinado a las decisiones del presidente, recuperó la posibilidad de actuar de manera

⁵ En la Cámara de Diputados el partido del presidente (PRI) tuvo mayoría calificada, necesaria para reformar la Constitución, hasta 1988 (66%), y absoluta hasta 1997 (50% más 1). Mientras que en la Cámara de Senadores mantuvo una mayoría calificada hasta este último año (véase cuadro 1).

⁶ Sartori, *Op. cit.*, p. 224.

autónoma y servir de contrapeso a las decisiones del Ejecutivo, una práctica inherente al sistema de división de poderes sustentado en el esquema *federalista*⁷ de frenos y contrapesos, pero inexistente durante el régimen autoritario.

En la compleja estructura de gobierno mexicana, la relación entre poderes fue relativamente simple durante el régimen autoritario, pues la excesiva concentración del poder en la institución presidencial anuló en los hechos la división de poderes. Cuando la pluralidad política se reflejó en las diferentes instituciones, la relación Ejecutivo-Legislativo se tradujo en un complicado y delicado mecanismo de controles y balances mutuos, una situación que supone mayores riesgos de conflictos y parálisis institucional en detrimento de la dimensión decisoria gubernamental. Así, presenciamos el tránsito de una situación política caracterizada por la concentración de poderes en el mismo partido disciplinado, propia de un *gobierno unificado*, a otra característica de un *gobierno dividido*, donde por efecto de elecciones más abiertas y competitivas el control de las instituciones se deposita en diferentes partidos.

Cabe señalar que el proceso de transformación de los gobiernos unificados a los gobiernos divididos en el México contemporáneo se encuentra acotado temporalmente por la democratización del régimen político y el surgimiento de un sistema de partidos competitivo, sucesos que sólo han existido en México en las últimas décadas del siglo pasado⁸. Sin profundizar en los temas relativos a la transición democrática y al ámbito partidista, es un consenso que la transición democrática permitió una mayor competencia política y la incorporación de los partidos opositores a las instituciones de gobierno, hasta que finalmente la

⁷ El modelo *federalista* de división de poderes complementa la división formal de las funciones estatales a partir de dos elementos: a) un sistema electoral que induce en cada rama de gobierno una representación de intereses lo más diversa posible; y b) una distribución de funciones tal que permite a cada uno de los agentes estatales bloquear las decisiones de los otros, en ausencia de acuerdo entre ellos. La idea central de este mecanismo es mantener la separación mediante el equilibrio, diversificar la representación popular entre varios agentes con mutua capacidad de veto, de tal forma que los representantes elegidos estén obligados a respetar la Constitución y a mantenerse dentro de los límites de sus funciones. Negretto, *Op. cit.*, p. 42 y ss.

⁸ “Sin embargo, la oposición entre ramas de gobierno no es reciente: se remonta al siglo diecinueve, cuando se realizaron los primeros experimentos republicanos en el país”, pero que al estar ausente la dimensión partidista en el sistema político, a aquella situación política se le identifica como de “mayoría dividida”, dado que “el presidente no tuvo asegurada la mayoría o el control de la asamblea legislativa”. José Antonio Aguilar Rivera. “Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto, 1867-1872”. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-TAURUS, 2002, p. 19.

pluralidad política terminó con el predominio presidencial y su partido (PNR-PRM-PRI) sobre el Congreso en las elecciones legislativas de 1997.

Dada la simbiosis entre régimen autoritario y gobierno unificado —que prevaleció nítidamente en México al menos hasta 1988, cuando el PRI pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados—, resulta procedente referirnos a esta situación política como de *autoritarismo unificado*, esto nos permite identificar tanto al tipo de régimen político como el carácter concentrado de las instituciones de gobierno en un solo partido. Bajo el supuesto de que “un régimen autoritario es siempre un gobierno unificado y altamente concentrado”⁹, el autoritarismo unificado supone una estructura institucional no-competitiva, semiexcluyente y altamente concentrada. En esta situación la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo es de un dominio absoluto por parte del Ejecutivo.

Durante el periodo comprendido entre 1988 y 1997 el partido gobernante pierde la mayoría calificada de dos tercios en el Congreso, pero conservó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo que le obligó a buscar el acuerdo de al menos otro partido para aprobar cambios constitucionales, situación política que se adecua más a las características de los *gobiernos unificados*. Cabe señalar que este suceso está vinculado a los cambios graduales que experimentó el régimen político, particularmente en los ámbitos electoral y partidista. Las sucesivas reformas a las reglas electorales “terminaron por configurar un sistema electoral y unos comicios razonablemente libres y justos”. En lo relativo al sistema de partidos, el establecimiento de fórmulas pluralistas diluyó la hegemonía del PRI dando lugar a una situación de partido predominante que concluyó en 1997¹⁰.

La ausencia de una mayoría legislativa del partido gobernante, nos indica el inicio de transformaciones fundamentales en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Los cambios institucionales al posibilitar una mayor pluralidad en la composición del Congreso, modificaron el dominio del ejecutivo sobre los legisladores, sin que esto signifique haber alcanzado todavía una relación equilibrada, de controles y contrapesos mutuos. Pero tampoco este proceso derivó en una relación conflictiva o de

⁹ Colomer, Josep M., *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, p. 178.

¹⁰ Ortega Martínez, Rogelio, *La transición votada*, Tesis, Doctor en Ciencia Política, Universidad Complutense de Madrid, España, 2001, p. 275 y 279.

rupturas institucionales, tal como lo previenen los críticos de esta forma de distribuir el poder político. Finalmente, como veremos en seguida, el desfase institucional ha permitido mantener estable la conducción del gobierno en los temas mínimos necesarios, más no se han logrado los acuerdos de gran alcance, los que permitan encarar con acierto los temas fundamentales de la agenda política nacional.

Los primeros gobiernos divididos (1997-2003)

Gobierno dividido es una situación política en la que varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes¹¹. En el marco de un régimen de división de poderes y estructura federal, es posible que el gobierno se encuentre dividido en sus dos niveles: de manera *horizontal* o nacional, cuando el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso; y *vertical* o federal, cuando el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales¹².

Las experiencias de gobiernos divididos que se han registrado en México coinciden con el tipo de *gobiernos de minoría*, debido al hecho de que ningún partido político ha podido alcanzar una mayoría congresional absoluta. El fenómeno se acentúa en el plano *vertical*, pues hasta el 2004 el actual partido gobernante (PAN) apenas había ganado en un tercio de los treinta y dos ejecutivos estatales que comprende el país; en tanto que hasta el 2003 dieciséis gobiernos estatales vivieron la experiencia de contar con gobiernos divididos¹³.

México es un caso excepcional en términos de la problemática relativa a los gobiernos divididos o sin mayoría. La particularidad mexicana radica en el hecho de que la inexistencia de gobiernos divididos estuvo asociada, al menos hasta 1988, a la ausencia práctica de división de poderes. Pero, la explicación de uno y otro fenómeno se

encuentra en diferentes causas. Como se reconoce, el sistema de partido hegemónico en México inhibió la presencia de gobiernos divididos, pero ello no explica totalmente la ausencia de una efectiva división de poderes; esta última existió en gran medida por los poderes metaconstitucionales del presidente, quien tenía, además de la capacidad de definir el carácter unificado del Congreso, asegurada la disciplina partidista de los legisladores¹⁴ y el liderazgo sobre su partido, lo cual dio como resultado que estuvieran ausentes de la vida política nacional durante muchos decenios la división de poderes y, por tanto, los gobiernos divididos.

Cabe diferenciar los conceptos de gobierno dividido y división de poderes. Mientras que el primero hace referencia a una situación política específica de mayorías diferentes en las instituciones políticas, el segundo describe un principio general de distribuir el poder político entre los poderes del Estado. En este sentido, Casar aclara que no puede plantearse una identidad entre gobierno dividido y división de poderes y, contrariamente, entre gobierno unificado y ausencia de división de poderes, pues son conceptos que se refieren a realidades distintas, y el uno no implica o anula necesariamente al otro. “La división de poderes existe o no existe, independientemente de la composición del Congreso y de qué partidos dominen las ramas ejecutiva y legislativa”¹⁵.

El paulatino proceso de democratización del régimen político mexicano al tiempo que activó los mecanismos constitucionales de división de poderes, permitió que la pluralidad política estuviera representada en el Congreso, posibilitando la presencia de los gobiernos divididos. Al culminar la transición democrática es perfectamente probable que se presenten tanto gobiernos divididos como gobiernos unificados, sin detrimento de la división de poderes, pues este principio está garantizado por el marco constitucional. Con esto no se pretende afirmar que el actual diseño institucional no deba modificarse. Particular-

¹¹ Colomer, *Op. cit.*, 179.

¹² En el mismo sentido lo señala Alonso Lujambio: “se entiende por gobierno dividido aquel donde [...], el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos cincuenta por ciento más uno de los escaños de la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)”. Lujambio, Alonso. “Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997”. En María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). *Gobernar sin mayoría*. México, CIDE-TAURUS, 2002, p. 319.

¹³ Véase el texto de Robert Balking, *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, México, State University of New York-CIDE-ITAM-Universidad Anahuac, p. 195.

¹⁴ Debido a la naturaleza bicameral del Congreso mexicano, la disciplina partidaria tiene una doble condición. En primer lugar, es necesario que los grupos parlamentarios voten de manera cohesiva, y en segundo lugar, voten de manera coherente, es decir que los grupos parlamentarios del mismo partido voten en la misma dirección en ambas cámaras. Nacif, Benito. “La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría”. Primer lugar del cuarto certamen nacional de ensayo Francisco I. Madero: *Alternancia y gobernabilidad*. México, IFE. Obtenido el 3 de diciembre de 2004 en <<http://www.ife.org.mx>>.

¹⁵ Casar, María Amparo. “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.). *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE-TAURUS, 2002a, pp. 358.

mente, en este trabajo argumentamos a favor de modificar las disposiciones normativas –constitucionales o reglamentarias– que regulan la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, independientemente de la situación política del partido gobernante en el Congreso. La literatura relativa a las causas y consecuencias que la presencia de gobiernos divididos ha tenido en la vida político-institucional en México, como es de suponerse es relativamente reciente¹⁶. Fue Alonso Lujambio, quien realizó el primer estudio comparado relevante sobre la ocurrencia de este fenómeno en las entidades de la República mexicana, es un trabajo sobre las primeras once experiencias estatales de gobiernos no-unificados entre 1989 y 1997. Guardando las asimetrías, ésta investigación arrojó las primeras aproximaciones sobre las implicaciones que tendría en el gobierno nacional la eventual presencia de una mayoría política diferente en la Presidencia y el Congreso¹⁷.

Implicaciones en la relación Ejecutivo-Legislativo

Como resultado de la inédita composición de la LVII Legislatura (1997-2000), particularmente la Cámara de Diputados, se transforma el equilibrio que el régimen posrevolucionario mexicano había establecido en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La necesidad de arribar a un nuevo equilibrio institucional, que albergue virtuosamente la novedosa pluralidad legislativa, ha marcado la pauta de numerosos y diversos trabajos de investigación en los últimos años¹⁸. La mayor parte de estos estudios

¹⁶ Hasta 1997 eran escasos los estudios dedicados a indagar bajo perspectivas diversas las implicaciones para el régimen político mexicano la eventual presencia de un gobierno dividido. Los recientes estudios sobre gobiernos divididos en el país se pueden clasificar en distintas perspectivas, una línea de investigación político-institucional sobre la relación entre Ejecutivo-Legislativo, en la que participan Alonso Lujambio, María Amparo Casar, David Pantoja Morán, Gabriel Negretto, Josep Colomer y Margarita Jiménez; otra concentrada en los cambios y dinámica del Poder Legislativo: Benito Nacif y Jeffrey Weldon; 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.

¹⁷ Lujambio, *Op. cit.* Cabe agregar que en la medida que los resultados en el plano estatal no derivaron en parálisis legislativa o crisis institucional, los estudios posteriores alentaron una visión moderada sobre la nueva situación política de gobiernos no-unificados que se vive en México desde 1997.

¹⁸ Los trabajos más relevantes son los de Margarita Jiménez, *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*, México, H. Cámara de Diputados LIX Legislatura-Porrúa, 2006; María Amparo Casar, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en Méxi-

co", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (Coords.), *Gobernar sin mayoría*. CIDE-TAURUS, México, 2002, pp. 349-368; Porfirio Muñoz Ledo (coord), *Comisión de Estudios para la Reforma del Estado, Conclusiones y propuestas*, UNAM, México, 2001; y Alonso Lujambio, *El poder compartido*. México, Océano, 2000.

Desde nuestra perspectiva enumeramos las principales consecuencias políticas e institucionales que el gobierno dividido ha significado para la interacción entre estos poderes:

1. En primer lugar, este cambio político ubica a México en el contexto de la llamada normalidad latinoamericana¹⁹. En los diferentes regímenes presidenciales de América Latina, el multipartidismo de manera regular produce gobiernos sin mayoría en el Congreso, situación que los críticos del presidencialismo asocian con los problemas de gobernabilidad e inestabilidad política en la región. El principal argumento es que en condiciones de gobierno dividido está latente el riesgo de parálisis gubernamental, derivado de conflictos que no tienen una solución normativa²⁰. Aun cuando los conflictos entre poderes y la parálisis gubernamental no son el resultado estrictamente necesario en un

¹⁹ Jiménez, *loc. cit.*

²⁰ Juan Linz señala que en un régimen presidencial con mayoría dividida los partidos de oposición no tienen incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito legislativo, por dos razones: a) si ellos cooperan y el resultado de dicha cooperación es exitoso, los beneficios político-electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el presidente y su partido; y b) en el caso de que el resultado de dicha cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría parlamentaria. Esta tesis ha sido acotada por Alonso Lujambio [véase su ensayo: "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México". En Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, p. 260 en el sentido de que los gobiernos divididos no necesariamente producen el resultado esperado por Linz, pues esta argumentación no toma en cuenta otras variables que pueden influir en la decisión de los partidos opositores de cooperar o no con el presidente y su partido, a saber: el número de partidos con ambición presidencial; el *timing* de las decisiones parlamentarias a lo largo del mandato legislativo; la disciplina partidaria; y otras variables contingentes como el desempeño económico, la popularidad de los candidatos presidenciales y la habilidad de los liderazgos partidistas legislativos. [Juan Linz, "Democracia: presidencialismo y parlamentarismo ¿hace alguna diferencia?", en Oscar Godoy (ed.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 45-108.

gobierno presidencial, lo cierto es que tienen sentido en un esquema de separación de poderes fundado en el modelo tradicional de frenos y contrapesos. Dado que la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo está orientada para el control y el mutuo bloqueo, es un diseño que carece, en ciertas circunstancias, de formas cooperativas para resolver los conflictos que surjan entre las ramas del poder político²¹.

En México, sin embargo, la parálisis ha sido una amenaza ambigua. Los estudios recientes sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en contexto de gobiernos divididos, rechazan la tesis de Linz, de que los gobiernos sin mayorías en el régimen presidencial generan parálisis política. Margarita Jiménez y Benito Nacif²² sostienen que a pesar de la dispersión del poder político en el congreso mexicano, durante la LVII y LVIII (1997-2003) Legislaturas la cooperación entre la oposición y el presidente y su partido se ha mantenido en niveles relativamente aceptables. Al menos hasta el 2003, la colaboración se ha mantenido en los temas mínimos necesarios para garantizar el funcionamiento básico del gobierno, como es el caso de la aprobación presupuestal. Igualmente, tampoco se han registrado consensos congresionales que sean sistemáticamente vetados por el Ejecutivo.

2. En 1997, tras el fin de una larga etapa de dominio presidencial sobre el Congreso, asistimos a un nuevo equilibrio institucional²³. Los partidos de oposición adquirieron poder legislativo de tal modo que sin su participación los presidentes no pueden hacer avanzar sus propuestas,

²¹ Negretto, *Op. cit.*, p. 55.

²² Cfr. Los textos de Margarita Jiménez, *ob. cit.*; y Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", en *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 1, 1er semestre, 2004, pp. 9-41.

²³ Por mucho tiempo, el dominio presidencial sobre el proceso legislativo hizo irrelevante la distribución constitucional del poder político. A partir de que esta facultad metaconstitucional del Ejecutivo desaparece, tenemos una nueva situación política en la que el proceso legislativo se tiene que ajustar a reglas que de alguna forma fueron pensadas para una realidad política diferente. De acuerdo con Nacif "la Constitución estructura el proceso de formulación de políticas gubernamentales, define las etapas por las cuales una iniciativa puede convertirse en política gubernamental, determina qué órganos participan en el proceso y, finalmente, confiere y delimita la autoridad de los actores participantes. En la práctica, los poderes Ejecutivo y Legislativo son actores que comparten poder y se interrelacionan en el proceso de formulación de políticas. Los resultados de esa interacción pueden ser: la introducción de una nueva política o la continuidad de la política en curso". Benito Nacif. "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría". Primer lugar del cuarto certamen nacional de ensayo Francisco I. Madero, *Alternancia y gobernabilidad*, México, IFE, 2000. Obtenido el 3 de diciembre de 2004 en <<http://www.ife.org.mx>>.

de la misma manera que la oposición no puede realizar cambios legislativos sin el respaldo del presidente y su partido. En otros términos, bajo las nuevas circunstancias los cambios legislativos requieren la construcción de coaliciones multipartidistas, objetivo que pasa por la negociación y el acuerdo entre múltiples actores políticos con capacidad de veto (fundamentalmente los partidos de oposición, el presidente y su partido). De esto se desprende que el poder del presidente y su partido se haya transformado, de una posición predominante a un poder esencialmente *negativo*, tienen la autoridad para evitar un cambio a la legislación existente, pero no pueden por sí solos definir el contenido del cambio como en el pasado.

El diseño constitucional mexicano le otorga poderes razonablemente equilibrados al Ejecutivo y el Legislativo. Presidente y legisladores tienen la facultad de iniciar leyes, más no para decidir por sí solos su aprobación. Cuando el presidente propone el Congreso puede enmendar la iniciativa y aprobarla en sus términos, y el presidente puede vetar; en última instancia, las piezas aprobadas por el Congreso. Cuando el Congreso propone, el Ejecutivo puede vetar el cambio de legislación sólo si su partido cuenta con más de un tercio de los legisladores en alguna de las dos cámaras²⁴.

El proceso legislativo en realidad es mucho más complejo, los mecanismos institucionales que regulan las relaciones entre la Presidencia y el Congreso son sólo una parte del problema, además, son relevantes las transformaciones de las diversas fuentes del cambio legislativo. Cabe aclarar que aquí no pretendo abordar el estudio de las instancias generadoras del cambio legislativo, sólo destacar que la configuración de estas instituciones tiene implicaciones autónomas sobre el proceso de formulación y creación de leyes. De modo ilustrativo, cabe señalar que el carácter colectivo del Congreso significa que sus decisiones son determinadas por un mayor número de variables, entre las que sobresalen: las preferencias de políticas de las fracciones legislativas, la ubicación del *statu quo* y el número

²⁴ "La Constitución mexicana establece dos procesos distintos para introducir cambios legislativos: el constitucional y el regular. El proceso *constitucional* está diseñado para promover la estabilidad política [...] imponiendo requisitos supramayoritarios y multiplicando el número de jugadores con capacidad de veto [...] Cualquier iniciativa [de reforma constitucional] debe ser aprobada por dos terceras partes de la Cámara de Diputados y el Senado y por 16 de las 31 legislaturas estatales. El proceso *regular* es, en cierto sentido, más sencillo [...], es suficiente que la mayoría en la Cámara de Diputados, la mayoría en el Senado y el presidente de la República estén de acuerdo para que se produzca un cambio de política" Nacif, *Op. cit.*

ro de partidos representados en el Congreso. Pero, también son variables relevantes la conformación de los gobiernos y los poderes constitucionales y partidarios del presidente²⁵.

Las variaciones en la conformación del Congreso, sin embargo, no han modificado sustancialmente el equilibrio institucional inaugurado en 1997. Los primeros presidentes con gobiernos divididos, Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006) —éste último aún con la segunda minoría congresional—, “ganaron el poder de detener cualquier iniciativa aprobada por la oposición, pues con el respaldo de al menos un tercio más uno de los votos en alguna

de las cámaras, el veto presidencial es insuperable”²⁶. Como se aprecia en el cuadro 1, en la LVII Legislatura la fracción legislativa del último presidente del PRI, Ernesto Zedillo, contó con la primera minoría en la Cámara de Diputados (y la mayoría absoluta en el Senado); mientras que en el 2000 el PAN, el partido del primer presidente no priista Vicente Fox, apenas obtuvo la segunda minoría (en ambas cámaras del Congreso). El mismo escenario se reprodujo en la elección para renovar la Cámara de Diputados en el 2003, donde incluso disminuyó en más de cincuenta escaños la fracción legislativa del PAN, incrementándose la representación legislativa de los principales partidos opositores (PRI y PRD).

Cuadro I
Composición de la Cámara de Diputados por Partido
(1988-2006)

| Partido | LIV (1988-1991) | LV (1991-1994) | LVI (1994-1997) | LVII (1997-2000) | LVIII (2000-2003) | LIX (2003-2006) |
|--------------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
| PAN | 101 (20.2) | 89 (17.8) | 119 (23.8) | 121 (24.2) | 205 (41.0) | 149 (29.8) |
| PRI | 260 (52.0) | 320 (64.0) | 300 (60.0) | 239 (47.8) | 208 (41.6) | 224 (44.8) |
| PRD | - | 41 (8.2) | 71 (14.2) | 125 (25.0) | 54 (10.8) | 97 (19.4) |
| PVEM | - | - | - | 6 (1.2) | 17 (3.4) | 17 (3.4) |
| PT | - | - | 10 (2.0) | 7 (1.4) | 8 (1.6) | 6 (1.2) |
| PSN | - | - | - | - | 3 (0.6) | - |
| PAS | - | - | - | - | 2 (0.4) | - |
| Convergencia | - | - | - | - | 1 (0.2) | 5 (1.0) |
| FDN* | 139 (27.8) | - | - | - | - | - |
| PPS | - | 12 (2.4) | - | - | - | - |
| PARM | - | 15 (3.0) | - | - | - | - |
| PFCRN | - | 23 (4.6) | - | - | - | - |
| S/P** | - | - | - | 2 (0.4) | 2 (0.4) | 2 (0.4) |
| Total | 500 (100) | 500 (100) | 500 (100) | 500 (100) | 500 (100) | 500 (100) |

Fuente: La información, para las Legislaturas LIV, LV y LVI, se obtuvo de la tesis doctoral de Rogelio Ortega (2001); en tanto que para la LVII, LVIII y LIX en la página electrónica de la Cámara de Diputados <<http://www.diputados.gob.mx>>. Los datos entre paréntesis corresponden al valor relativo respecto al número total de diputados por partido en la Cámara de Diputados.

*FDN = Frente Democrático Nacional, Coalición electoral que postuló al candidato opositor Cuauhtémoc Cárdenas para la elección presidencial de 1988; la integraron los partidos Mexicano Socialista (PMS), Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y Popular Socialista (PPS). Como resultado de esta alianza, en 1989 el PMS cedió su registro para el nacimiento del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Siglas del resto de los partidos: PAN: Partido Acción Nacional; PRI: Partido Revolucionario Institucional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México; PT: Partido del Trabajo; PSN: Partido de la Sociedad Nacionalista; PAS: Partido Alianza Social; y Convergencia Partido Político Nacional.

**S/P = Diputados sin partido se denomina a los legisladores que han renunciado a la militancia de los Grupos Parlamentarios que los propusieron, sin integrarse a otro existente (Ley Orgánica del Congreso General, LOCG, artículo 31).

²⁵ Desde una perspectiva de los cambios y dinámicas del Poder Legislativo véase el trabajo de Benito Nacif “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”. En *Política y Gobierno*, Vol. XI, No. 1, 1er semestre, 2004, pp. 9-41.; y para un análisis más exhaustivo de las transformaciones de la institución presidencial el trabajo de J. Weldon “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Argentina, 2002, pp. 175-211.

3. En el plano del proceso legislativo, la nueva correlación de fuerzas en el Congreso permitió que se modificaran algunas pautas tradicionales de comportamiento entre legisladores y Ejecutivo.

²⁶ Nacif, *Op. cit.*, p. 16.

Los gobiernos divididos multiplicaron las fuentes relevantes del cambio legislativo, dando lugar a un mayor número de actores con capacidad de veto o de contrapeso. Dada la pluralidad partidista que prevalece en la Cámara de Diputados desde 1997, el Ejecutivo ha reducido sustancialmente su agenda legislativa, mientras que el Congreso – particularmente los partidos de oposición–, contribuye con la mayor parte de la producción legislativa, de esta forma el Poder Legislativo “recobra su función legisladora después de un largo letargo de subordinación frente al Ejecutivo”²⁷.

Los datos que aportan Margarita Jiménez y Benito Nacif, ilustran esta nueva pauta de comportamiento de legisladores y Ejecutivo en el proceso de producción de cambios legislativos. Como se aprecia en el siguiente cuadro, se distingue el cambio en la contribución de cada fuente al volumen de legislación aprobada bajo gobiernos unificados y gobiernos divididos.

bio legislativo. Esto se observa en la reducción a casi un tercio de la agenda legislativa del presidente, pues pasó de 135 iniciativas presentadas en la LV Legislatura (que coincide con un importante número de reformas realizadas durante la segunda parte del sexenio presidencial de Carlos Salinas, a ello contribuyó, sin duda, que su partido –el PRI– haya obtenido el 60% de los escaños en la Cámara de Diputados) a 52 en la LVIII (la primera legislatura de mayoría opositora); en tanto que los legisladores multiplicaron en más de nueve veces su contribución en las iniciativas de ley presentadas. El Ejecutivo, en cambio, mantuvo altos índices de aprobación de sus proyectos de ley.

Cabe aclarar, sin embargo, que los datos disponibles no indican la relevancia de la legislación aprobada ni de las que no lo son, pues en los dos gobiernos divididos de referencia algunas iniciativas prioritarias en la agenda presidencial no han podido ser aprobadas las llamadas reformas estruc-

Cuadro 2
Producción legislativa en la Cámara de Diputados por fuente de origen
(1988-2003)

| Fuente | LIV (1988-1991) | | LV (1991-1994) | | LVI (1994-1997) | | LVII (1997-2000) | | LVIII (2000-2003) | |
|------------------------|--------------------|----------|-------------------|----------|--------------------|----------|---------------------|----------|----------------------|----------|
| | Pres. | Aprob.. | Pres. | Aprob.. | Pres. | Aprob.. | Pres. | Aprob.. | Pres. | Aprob.. |
| Ejecutivo | 85 | 82 (96) | 135 | 82 (96) | 84 | 83 (98) | 44 | 36 (82) | 52 | 50 (96) |
| Legislativo | 209 | 49 (23) | 161 | 41 (25) | 165 | 25 (15) | 510 | 116 (23) | 1077 | 185 (17) |
| Partido del Presidente | 19 | 6 (31) | 35 | 15 (43) | 19 | 7 (37) | 84 | 21 (25) | 276 | 55 (20) |
| Oposición | 190 | 43 (23) | 126 | 26 (20) | 146 | 18 (12) | 426 | 95 (22) | 801 | 130 (16) |
| Total | 294 | 131 (44) | 296 | 123 (42) | 249 | 108 (43) | 554 | 152 (27) | 1129 | 230 (20) |

Fuente: Información obtenida de la obra de Margarita Jiménez, *Op. cit.*, p. 167; esta clasificación no distingue la contribución de las legislaturas estatales a la producción legislativa, lo que para nuestros propósitos no es relevante, pues sólo nos interesa mostrar la evolución que en este proceso han tenido el Ejecutivo y el Congreso.

Pres. = Iniciativas presentadas por fuente; Aprob. = iniciativas aprobadas, en números absolutos y relativos (entre paréntesis).

Partido del Presidente: el PRI durante la LV, LVI y LVII Legislaturas; y el PAN para el LVIII periodo legislativo (el gobierno del Presidente Fox culmina con la LIX legislatura en el 2006).

Oposición: Los partidos opositores fueron durante la LV Legislatura: PAN, PRD, PARM, PPS, PFCRN; en la LVI: PAN, PRD, PT; para la LVII: PAN, PRD, PVEM, PT; y por último en la LVIII Legislatura: PRI, PRD, PVEM, PT, PSN y Convergencia.

Los datos muestran que el volumen total de legislación aprobada por la Cámara de Diputados no disminuyó sustancialmente a partir del surgimiento de los gobiernos divididos, pues pasó de un 44% en la LVI Legislatura a un 27% en la LVII, estos datos fundamentan la tesis de que los gobiernos divididos no necesariamente derivan en parálisis legislativa o gubernamental. La transformación más relevante fue, sin duda, la multiplicación de las fuentes del cam-

turales. Igualmente, es muy probable que los actores políticos con poder de iniciativa hayan adecuado su agenda legislativa al nuevo equilibrio de poderes, anticipando no introducir iniciativas con bajas probabilidades de ser dictaminadas en comisiones y aprobadas por el pleno.

4. Los gobiernos divididos generan, por sobre cualquier otra dificultad, la necesidad política de formar mayorías multipartidarias para respaldar los cambios legislativos. A diferencia de los gobiernos unificados, en esta situación el presidente (y su partido) sólo puede influir en los cambios legislativos de manera limitada, es decir, puede utilizar su

²⁷ Jiménez, *Op. cit.*, p. 207 y Nacif, *Op. cit.*, p. 22.

poder de veto para mantener la continuidad de la política en curso o dejar que el Congreso los apruebe cuando cualquier modificación del *statu quo* les represente una ganancia, pero no determinar o controlar la orientación de los cambios. Daniel Chasqueti²⁸ califica a este problema como el mayor desafío para la estabilidad democrática del régimen presidencial, pero, a pesar de esto, la parálisis no es el resultado regular de las negociaciones legislativas bajo gobiernos divididos.

La incidencia y el tamaño de las coaliciones mayoritarias en el Congreso mexicano es un indicador del grado de consenso en la legislación aprobada, estos datos revelan la dinámica cooperativa entre la oposición y el presidente y su partido, la disciplina y cohesión partidista, pero no la trascendencia de los cambios²⁹. Por otro lado, las variaciones observadas en el tamaño de las mayorías suponen que además de las *instituciones* —el veto y la iniciativa legislativa— que regulan este proceso, factores como las *preferencias* de políticas de las fracciones parlamentarias y el presidente respecto al *statu quo*, de alguna forma configuran la convergencia en torno a posiciones centristas.

Sin ahondar en esta temática, cabe decir que este comportamiento cooperativo se estudia tradicionalmente en base a la dimensión de preferencias de políticas que cubre el eje ideológico izquierda-derecha, esta forma de plasmar las preferencias permite definir el comportamiento de los actores políticos al momento de introducir una modificación al *statu quo*, los diferentes resultados de equilibrio, así como el grado de polarización del sistema de partidos. En

este sentido, Margarita Jiménez argumenta que la proximidad ideológica entre los actores políticos con capacidad de veto en México “facilitó la cooperación para integrar coaliciones de votación legislativa”³⁰. Los datos que respaldan esta afirmación muestran que a pesar de la pluralidad legislativa los partidos de oposición en los dos gobiernos divididos de referencia tuvieron incentivos suficientes para cooperar con el presidente, al menos en los temas básicos para el funcionamiento del gobierno como lo es el presupuesto federal, no así en los temas sustantivos y de mayor impacto para el país, como lo son las llamadas reformas estructurales.

La coalición más consistente que respaldó los cambios legislativos, en ambos casos de gobiernos divididos, fue la que formaron el PAN y el PRI, ambos partidos oposición en la LVII y LVIII Legislaturas, fungieron como el pivote para impulsar la producción legislativa [...]. Tanto en la LVII como en la LVIII Legislaturas, esta fue la coalición que más cooperó entre sí para sancionar las leyes. La relación PAN-PRD fue la menos próxima de las coaliciones legislativas. En tanto que el binomio PRI-PRD, a pesar de la falta de coincidencias durante los gobiernos unificados “otorgaron los mínimos votos para integrar coaliciones ganadoras, anteponiendo la gobernabilidad a la parálisis política”³¹.

²⁸ Chasqueti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Jorge Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 2001, 319-359.

²⁹ La información disponible sobre las coaliciones multipartidistas se remite a 1988, cuando se introdujo en la Cámara de Diputados el sistema de votación electrónica. Los datos sobre el proceso legislativo que recogemos de los multicitados textos de Margarita Jiménez y Benito Nacif están simplificados, tratan a todas las iniciativas de ley como si tuvieran el mismo valor. En realidad “las iniciativas son muy diferentes entre sí, tanto en su contenido como en su extensión e importancia, además, no toman en cuenta posibles modificaciones a las que hayan sido objeto tanto en las comisiones como en el pleno de la Cámara de Diputados. Por otro lado la cooperación en la creación legislativa supone un elevado nivel de disciplina y cohesión de las fracciones parlamentarias. Casar, por su parte, en su ensayo “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la cámara de diputados de México; 1997-1999”, en *Política y gobierno*, No. 1, Vol. VII, 1er. Semestre de 2000, p. 200. atribuye este comportamiento partidista a tres factores institucionales: la no reelección consecutiva de los legisladores; el control centralizado de candidatos por parte de los líderes de los partidos y la inexistencia de candidaturas independientes.

Cuadro 3
Coaliciones multipartidarias ganadoras en la
Cámara de Diputados por número de escaños
(1997-2003)

| Escaños de la LVII Legislatura | | | Escaños de la LVIII Legislatura | | |
|--------------------------------|------------|-------|---------------------------------|-----------|-------|
| PRI/ | 238+117 | = 355 | PRI/ | 211+206 | = 417 |
| PAN | | | PAN | | |
| PRI/ | 238+125 | = 363 | PRI/ | 211+50 | = 261 |
| PRD | | | PRD | | |
| PAN/ | 117+125+11 | = 253 | PAN/ | 206+50+7 | = 263 |
| PRD/PT | | | PRD/PT | | |
| PAN/ | 238+125+8 | = 254 | PAN/ | 206+50+17 | =273 |
| PRD/PVEM | | | PRD/PVEM | | |

Fuente: Tesis doctoral de Margarita Jiménez (2004: 340)³².

Nota: estos datos se muestran con la finalidad de ilustrar el comportamiento cooperativo entre los partidos representados en el Congreso. Para un examen más amplio, véase los textos de Margarita Jiménez (2006) y Benito Nacif (2004).

³⁰ Jiménez, *Op. cit.*, p. 353.

³¹ Jiménez, *Op. cit.*, p. 195.

³² Jiménez Badillo Margarita, *La oposición parlamentaria en el presidencialismo mexicano (1997-2003)*, Tesis Doctoral. Colec. Vitor n° 146, 2004, Ediciones Universidad de Salamanca, ISBN 84-7800-595-1.

5. Por último, en lo que cabe a la parte más sensible de la relación entre los poderes, el proceso presupuestal, los acuerdos multipartidistas —no sin dificultades y aún de último momento—, se han logrado construir. Como se muestra en el cuadro 4, de 1997 al 2004 el presidente y su partido participaron en la aprobación presupuestal. Sin embargo, como lo explicamos en líneas más adelante, la inexistencia de mecanismos institucionales que limiten el conflicto entre los actores políticos llevaron a excluir, por primera vez, de la aprobación del presupuesto de 2005 al partido del presidente (PAN). El verdadero problema no es que los diputados hayan votado un presupuesto diferente al enviado por el presidente, sino esa aparente incapacidad de acuerdos para poder sacar adelante una iniciativa que contara con un mínimo respaldo del Ejecutivo y su partido.

torno a las llamadas *reformas estructurales*, que integra una agenda de temas estratégicos para el futuro del país como el sector energético, la hacienda pública, el marco de las relaciones laborales, la competencia política y las telecomunicaciones. Además de otros temas relevantes que igualmente enfrentan los costos de la parálisis legislativa y que expresan claramente los problemas institucionales del estado mexicano, como el sistema de seguridad social, la iniciativa sobre derechos y cultura indígena, el equilibrio entre poderes, la reforma al Poder Judicial y las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales o pacto federal.

Incluso la legislación electoral, que en su momento fue el eje esencial de la transición democrática, hoy se muestran sus limitaciones para regular la competencia política, particularmente en lo relativo al control del gas-

Cuadro 4
Aprobación de presupuestos bajo gobiernos divididos por año fiscal (1998-2005)

| Años fiscal | Votación | | Coalición |
|-------------|----------|-----------|--------------------------------------------|
| | A favor | En contra | |
| 1998 | 341 | 132 | PRI+PAN |
| 1999 | 340 | 127 | PRI+PAN |
| 2000 | 365 | 8 | Mayoría de todos los partidos |
| 2001 | 480 | - | Unanimidad |
| 2002 | 417 | - | Unanimidad |
| 2003 | 427 | 41 | Mayoría de todos los partidos, excepto PRD |
| 2004 | 370 | 93 | Mayoría de todos los partidos, excepto PRD |
| 2005 | 323 | 137 | Mayoría de todos los partidos, excepto PAN |

Fuente: Carlos Enrique Casillas, "Presupuesto azolvado" en *Voz y Voto*, núm. 143, enero de 2005, p. 8.

A modo de conclusión: el desfase institucional

La incapacidad de legislar sobre algunos problemas sustantivos de la agenda nacional muestran las limitaciones de este arreglo institucional, así como la absoluta necesidad de adecuarlo a la nueva situación política que vive el país³³. Esto resulta evidente ante la falta de acuerdos en

to para el financiamiento de las campañas, los procesos intrapartidistas de selección de candidaturas y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas de los partidos políticos. Estos problemas pueden alentar mayores niveles de disenso y eventualmente desacreditar el

³³ La peculiaridad de la transición mexicana es su carácter gradual, centrada en el ámbito electoral, que en términos generales significó un cambio sin quiebra del marco constitucional —aunque las sucesivas reformas electorales propiciaron rupturas con el sistema de reglas forma-

les e informales propias de nuestro régimen de partido hegemónico— esto ha generado que "las instituciones no reconvertidas del viejo régimen han comenzado a mostrar en el nuevo patrones anómalos de comportamiento, desde la parálisis [en los temas sustantivos] hasta la sobrecarga de roles, pasando por el traslape de funciones, que más que apuntalar a nuestra joven democracia, abonan a la ingobernabilidad y la inestabilidad" Cansino, *Op. cit.*, p. 16.

resultado electoral del 2006 o, lo que sería más grave, revertir los avances del proceso democrático. Tres dificultades apuntan en esa dirección.

a) En el plano de la relación entre poderes, en 2005, por primera vez en los años de gobiernos divididos, estuvo en riesgo la implementación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y con ello se pudo paralizar el funcionamiento básico del gobierno. A partir de que los diputados, ejerciendo sus facultades, modificaron el proyecto del PEF presentado por el Ejecutivo ese año, el presidente decidió rechazar los cambios, enviando a los diputados las observaciones sobre un conjunto de irregularidades en el PEF que a su consideración cometieron en la asignación de los recursos, y que por tanto deberían de modificar (contradicciones técnico-presupuestarias, reducciones y asignaciones que violan el Plan Nacional de Desarrollo, invasión de atribuciones del Ejecutivo y la inconstitucionalidad de algunas disposiciones que contravienen las leyes federales de ingreso, presupuesto y planeación). Los legisladores, por su parte, se negaron a revisar las observaciones hechas por el presidente, argumentaron que el Ejecutivo federal no está facultado para vetar el presupuesto, pues de acuerdo al artículo 72 constitucional sólo puede vetar resoluciones emanadas de ambas cámaras, mientras que el proceso presupuestal es unicameral.

El desacuerdo motivó que el presidente interpusiera una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, buscando, fundamentalmente, que este órgano resuelva respecto a dos ámbitos del proceso presupuestal que no están claramente definidos en la Constitución: primero, la facultad del Ejecutivo para vetar el presupuesto y, segundo, anular las partidas presupuestales reasignadas por la Cámara de Diputados, lo que significa precisar los alcances de la facultad legislativa para modificar el PEF sin afectar las facultades de gobierno.

Respecto a la primera parte de la demanda, el 12 de mayo del 2005 los ministros de la Corte, actuando como tribunal constitucional, resolvieron por mayoría mínima (seis ministros a favor y cinco en contra) que no obstante carecer de facultad expresa, el Presidente de la República sí puede vetar el Presupuesto de Egresos del 2005 que aprobaron los diputados, invalidando, con ello, la decisión legislativa de rechazar las observaciones del Ejecutivo; en sesión posterior (17 de mayo de 2005) los ministros decidieron que el presupuesto es un acto administrativo y no una norma general, derivando en la nulidad de las partidas objeto de observaciones y la convocatoria a la Cámara de Diputados a revisarlas en un periodo extraor-

dinario, ajustándose al procedimiento ordinario que establece la Constitución en materia de veto Ejecutivo. La corte, sin embargo, no precisó qué procedería en caso de que la Cámara de Diputados no acepte las observaciones que hizo el presidente Vicente Fox al Presupuesto, pero tampoco logre la mayoría calificada de dos terceras partes para rechazarlas.

En cuanto a la segunda parte de la controversia, los ministros decidieron, por ocho votos contra tres, no pronunciarse sobre la facultad de la Cámara de Diputados para modificar la iniciativa presupuestal del Ejecutivo, es decir, no definieron si esta facultad es absoluta o si los diputados tienen que ajustarse a límites legales cuando reasignan gasto, lo que de no precisarse en el texto constitucional bien podría ser objeto de una controversia posterior³⁴.

La evidente ambigüedad del marco jurídico en esta materia es una muestra de que el desfase institucional dificulta regular adecuadamente “las condiciones del intercambio político [...], o los procedimientos que mantengan el pluralismo político”. Tal responsabilidad de alguna manera ha recaído en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con todas las consecuencias que significa sobrecargar los roles y las funciones de este poder, que además enfrenta sus propias limitaciones al no “disponer de mejores instrumentos de control de constitucionalidad”, como los tiene un Tribunal Constitucional en lo relativo al “régimen de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad”³⁵, que normalmente se presentan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

b) En segundo lugar, en el plano de la competencia democrática, el juicio de procedencia aprobado por el PAN y el PRI en la Cámara de Diputados al principal aspirante opositor a la Presidencia de la República, el jefe de gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador. Por su potencial polarizador y deslegitimador de la elección presidencial del 2006, “el desafuero” del gobernante capitalino puso en riesgo los fundamentos democráticos de las reglas del juego electoral, penosamente alcanzados³⁶. Más

³⁴ La información aquí vertida se ha tomado de diversas publicaciones periodísticas del mes de mayo de 2005 (*El Financiero, Reforma y La Jornada*), así como de las revistas *Este País y Voz y Voto* de enero de 2005.

³⁵ Carbonell, Miguel, “Calidad de la democracia y Estado de derecho”, Ponencia presentada en el Coloquio Internacional: *Calidad de la democracia: paradojas y contradicciones*, Guadalajara, México, ITESO, 25 de abril de 2005.

³⁶ En las principales encuestas realizadas sobre este tema, la idea más difundida entre los ciudadanos mexicanos era que el “desafuero” de

allá de las consecuencias que este hecho tendrá para el precario equilibrio institucional, la decisión del gobierno federal de judicializar un conflicto político —que además tiene diversas interpretaciones jurídicas—, se considera un contrasentido a la lógica democrática de privilegiar la política, para explicar y para resolver los problemas —el que sea— en términos políticos³⁷.

b) Por último, la perspectiva de un tercer gobierno de minoría y una exacerbada competencia electoral entre los principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD) por la Presidencia de la República en el 2006, suponen dificultades mayores para una estructura institucional que aparentemente resulta infuncional para regular adecuadamente el intercambio político, bajo reglas, roles y valores democráticos.

Manuel Palma-Rangel³⁸, citando a Scott Mainwaring, señala las dificultades que significa para la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo la combinación de un régimen presidencial de gobierno con un sistema multipartidista, como el que tenemos en México: primero, esta relación tiende al inmovilismo político dados los frecuentes desencuentros entre ambos poderes; segundo, una mayor propensión a la polarización ideológica que los sistemas bipartidistas; y, finalmente, obstaculiza la creación de coaliciones legislativas ganadoras. En este sentido, el principal problema del diseño mexicano —concluye Palma-Rangel— es que no fomenta la existencia de acuerdos postelectorales, lo que dificulta el funcionamiento de la fórmula régimen presidencial-sistema multipartidista; aunque, como hemos subrayado, esto sólo sucede en el ámbito de las macrodecisiones políticas.

López Obrador no era más que el pretexto legal del gobierno federal y su partido, en alianza con el PRI, para inhabilitar de sus derechos políticos al precandidato presidencial puntero en las intenciones de voto, y como consecuencia eliminarlo de la posibilidad de participar en el proceso electoral del 2006 como candidato presidencial (Juárez, 2005: 9). Se trató, pues, de un problema eminentemente político que finalmente tuvo una salida de esta naturaleza con la decisión del presidente Vicente Fox de aceptar la renuncia del Procurador General de la República, Rafael Macedo de la Concha, y la revisión jurídica del caso “El Encino”, eje de la demanda legal contra el jefe de gobierno capitalino.

³⁷ Lujambio, Alonso, “Tres problemas”, en *Nexos*, núm. 328, abril de 2005, p. 40.

³⁸ Palma-Rangel, Manuel, “Reforma económica y arreglos institucionales en México: el legado de las instituciones políticas” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, 2003, núm. 14-15, diciembre de 2003, Barcelona, España, p. 185. Obtenido el 6 de junio de 2005 en <http://iigov.org/revista/?p=14_06>.

Estos problemas muestran que las instituciones heredadas del antiguo régimen no son totalmente compatibles con la situación política de pluralidad, autonomía y competencia que se vive en México. Se reconoce que la discrecionalidad, contradicción y obsolescencias del andamiaje legal mexicano están generando dificultades para construir acuerdos en un entorno de pluralidad y alta competencia política. El marco institucional resulta, cada vez más, una fuente seminal de conflictos que de colaboración entre las instancias y actores políticos con capacidad de veto.

Si bien es cierto, el tránsito de gobiernos unificados a gobiernos divididos no se tradujo en problemas de inestabilidad política entre poderes que amenazaran con la parálisis institucional, tampoco esto significa que la estructura institucional esté facilitando el debate y las decisiones políticas fundamentales sobre los grandes temas pendientes de la agenda nacional. La Presidencia, excepcionalmente fuerte durante el régimen autoritario, al desaparecer sus facultades metaconstitucionales, resultó evidente la debilidad de sus atribuciones constitucionales para “enfrentar [entre otras cosas] el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un parlamento que no controla”³⁹, como en el pasado. Igualmente, el Poder Legislativo enfrenta limitaciones institucionales que de alguna forma suponen dificultades para asumir plenamente sus funciones sustantivas de legislación, fiscalización y control político sobre las acciones del Poder Ejecutivo, pero, sobre todo, para expresar normativamente las demandas sociales.

Necesariamente las normas y reglas que determinan la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo tienen que ser repensadas a la luz de las nuevas circunstancias políticas que se vive en México⁴⁰. Se requiere, además de perfeccionar los mecanismos de control político —objetivo primordial del modelo de frenos y contrapesos—, innovar en incentivos institucionales que sin detrimento de la pluralidad política propicien la cooperación y el entendimiento en cuanto a los temas pendientes de la agenda nacional, y con ello mejorar el desempeño gubernamental.

³⁹ Sartori, *Op. cit.*, p. 221.

⁴⁰ La no reelección consecutiva de los legisladores es el ejemplo más emblemático, además de normas que son inoperantes o confusas como el formato del informe presidencial, la fiscalización del gasto público, los límites que tienen los legisladores para hacer modificaciones a las partidas presupuestales y el carácter simétrico del bicameralismo.