

00462

2



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**¿HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD
DEMOCRÁTICA EN MÉXICO?
ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE EL
PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN
MÉXICO, 1997-2000.**

**T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE :
MAESTRO EN CIENCIA POLÍTICA**

**P R E S E N T A :
JOSÉ ENRIQUE BAILLERES HELGUERA**

**DIRECTORA DE TESIS :
DRA. LUISA BEJAR ALGAZZI**



CIUDAD UNIVERSITARIA

ENERO DE 2003

A



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi Madre,

Addy Josefina, por todo en la vida.

A mi Padre,

Enrique Alberto, hombre noble e íntegro.

A mis Queridas Abuelitas, Licha y Tachi,

In Memoriam.

A Martha, compañera solidaria.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo receptional

NOMBRE: JOSÉ ENRIQUE

BAILLERES HELGUERA

FECHA: 31 / ENERO / 2003

FIRMA: [Firma]

B

Una Nota de Gratitud:

Estoy convencido que todo trabajo de investigación significa un esfuerzo necesariamente colectivo, así sea explícito o implícito; por ello, hago público reconocimiento a todos aquellos que han contribuido directa e indirectamente a la realización del presente.

Gracias, Dra. Luisa Béjar Algazzi, por su anable aceptación para fungir como asesora de esta investigación de tesis de grado de maestría, así como por sus observaciones y su atinada dirección para la adecuada culminación del documento.

El haber asistido a sus seminarios me introdujo en los grandes temas del debate académico sobre la relevancia del parlamentarismo moderno y el papel del Congreso en las transiciones democráticas contemporáneas, despertando en mí la inquietud teórica acerca de sus relaciones con el Ejecutivo y los demás actores del sistema político mexicano.

A partir de dichos espacios académicos, así como de los demás seminarios y cursos que integran el Programa de Maestría en Ciencia Política, fue posible el diseño y desarrollo de esta investigación, por lo que dejo asimismo un testimonio de gratitud y mi reconocimiento al Programa de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de nuestra Universidad Nacional Autónoma de México, conducida de forma inteligente por la Dra. Judit Bokser Misses, así como a su espléndida planta de profesores.

De igual manera, deseo expresar mi agradecimiento a los profesores miembros del jurado, quienes revisaron acuciosamente la investigación: Mtra. Rosa María Mirón Lince; Dr. Antonio Ruezga Barba; Dr. Gabriel Corona Armenta y Mtro. Carlos Hernández.

Debo a todos ellos observaciones y comentarios puntuales, que permitieron la corrección y enriquecimiento del texto original. Por su tiempo y dedicación académica, gracias.

Al Mtro. Juan de Dios Pineda Guadarrama, amigo y colega, presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, gracias por su apoyo irrestricto en el plano académico y profesional, así como en el término del documento. A Jazmín Galindo, por su atención esmerada para el trabajo de edición y corrección del texto.

Por último, más no al último, incluyo en esta nota a todos mis alumnos y maestros que he tenido, de varias generaciones, que han dejado en mí su impronta; a mis amigos y colegas de siempre, que me han acompañado en el difícil camino del servicio público y de la academia; y por supuesto a Martha Alicia Márquez, compañera solidaria y cómplice en el camino del conocimiento y el arte de la vida compartida.

*"El amor a la república, en una democracia,
es el amor a la democracia; el amor a la democracia
es el amor a la igualdad"*

El espíritu de las leyes, Montesquieu

INDICE

¿HACIA UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRATICA EN MÉXICO? ANÁLISIS DE LOS COAMBIOS EN LA RELACIÓN ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO, 1997-2000

	Págs.
INTRODUCCION	1
Capitulo 1: DE LA AUTOCRACIA A LA DEMOCRACIA: SUPUESTOS TEÓRICOS Y REQUISITOS BASICOS	
- Introducción.	1
1.1. Sobre el concepto autocracia.	2
1.2. Sobre el significado y alcance del concepto democracia.	7
1.3. Democracia y democratización como transición, reforma y fundación. Algunas tesis representativas.	16
1.4. Supuestos y requisitos básicos de las transiciones a la democracia y los procesos de liberalizacion, consolidación y democratización	20
1.5. Democracia presidencialista, semipresidencial y democracia parlamentaria	33
1.6. Hacia la construcción de un modelo empírico de la democracia	42
Capítulo 2: LA NUEVA INTEGRACIÓN Y REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA: ¿UNA NUEVA RELACIÓN CON EL EJECUTIVO EN MÉXICO?	
- Introducción	63
2.1. Aspectos teóricos de la representación parlamentaria.	64
2.1.1 Sobre la representación en la democracia.	64

2.1.2. El nuevo rol de los parlamentos democráticos modernos: accountability; responsiveness y policy – making.	67
2.1.3. Semblanza histórica de la Representación Parlamentaria.	70
2.1.4. Institucionalización y clasificación parlamentaria.	77
2.1.5. Funciones de la Institución Parlamentaria Democrática.	82
2.2. Aspectos de la Praxis Legislativa en Mexico.	95
2.2.1. Integración precedente y actual de la integración y la representación parlamentaria en México.	95
2.2.2. El Poder legislativo en México en el sexenio del presidente Zedillo: Los signos de la nueva relación.	106
2.2.3. Rasgos y componentes básicos de la LVIII legislatura: nueva relación con el ejecutivo federal.	137
2.2.4. Algunos retos del legislativo para el Siglo XXI	142

Capítulo 3: GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUNTAPUESTOS EN MÉXICO: EXPRESIÓN DE LA NUEVA PLURALIDAD.

- Introducción.	147
3.1. Conceptualización e interpretación de los gobiernos divididos.	148
3.2. Emergencia y actualidad de los gobiernos divididos en México.	151
3.3. ¿Gobierno dividido en la instancia federal?	157
3.4. Alternancia política y gobiernos divididos a nivel estatal.	164
3.5. Mayor competencia, pluralismo y rendición de cuentas.	167
3.6. Una tipología de los gobiernos divididos en México.	175
3.7. Algunos efectos de los gobiernos divididos.	179
3.8. Causas y efectos de los gobiernos yuxtapuestos en México: realineamientos y desalineamientos electorales.	183

Capítulo 4: LA EXPERIENCIA DE LA NUEVA PLURALIDAD EN MÉXICO: FEDERALISMO, GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUXTAPUESTOS.

- Introducción.	191
4.1. Federalismo, gobiernos divididos y yuxtapuestos.	192
4.2. Entidades federativas que han presentado gobiernos divididos en México.	202
4.3. Federalismo y su impacto en la nueva institucionalidad democrática en México.	220
4.4. Federalismo y municipalización en México.	227
4.5. Impactos cruzados de los gobiernos divididos y los gobiernos yuxtapuestos: ¿una nueva relación legislativo/ejecutivo?	229

Capítulo 5: LA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICA-INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

- Introducción.	236
5.1. Deconstrucción de la gobernabilidad autoritaria y construcción de la gobernabilidad democrática.	237
5.2. Elementos de gobernabilidad democrática en el contexto nacional de transición	239
5.3. Paradigma y grados de gobernabilidad democrática y su aplicación a México.	254
5.4. Impacto de los cambios en la integración de los poderes ejecutivo y legislativo en las prácticas de gobierno.	261
5.5. Redefinición y nuevo equilibrio de poderes y órdenes de gobierno en México.	263
5.6. ¿Una arquitectura político-institucional democrática en México?	267
5.7. Futuros probables de la gobernabilidad y la consolidación democrática en México.	278
- CONCLUSIONES	281
- BIBLIOHEMEROGRAFÍA	300

G

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente investigación aspira a aportar una revisión de los principales elementos que están configurando una nueva institucionalidad de tipo democrático en México, en especial el cambio en la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo nacional, en sus diversas manifestaciones y expresiones

En efecto, los más recientes lustros, señaladamente los últimos doce años, han significado un punto de inflexión del sistema político mexicano, mismos que apuntan a una nueva arquitectura político-institucional, presuntamente de corte protodemocrático, como lo son el cambio en la relación entre los poderes de la Unión. (ejecutivo, legislativo y judicial), el cambio hacia un sistema de partidos más competitivo, las reformas al sistema electoral, con la consecuente autonomización del Instituto Federal Electoral, con la aparición y consolidación de gobiernos divididos y yuxtapuestos; así como la mayor responsabilización, transparencia y rendición de cuentas derivadas de una mayor participación ciudadana y capacidad del surgimiento de un pluralismo competitivo al interior del propio sistema político.

Los fenómenos aludidos han sido posibles por actores políticos y sociales relevantes, tales como los partidos políticos, grupos sociales que actúan en el espacio público, y en general, por la emergencia de una sociedad civil cada vez más politizada y organizada, la que presiona a los diversos poderes hacia la democracia sistémica.

En este sentido, el objetivo general fijado en la presente investigación fue identificar los cambios más recientes ocurridos tanto en la integración y representación parlamentaria como en la configuración del poder ejecutivo en sus diversos órdenes de gobierno, a fin de precisar la eventual nueva relación entre ambos poderes, así como algunas de sus diversas expresiones y manifestaciones, de una lógica de interacción distinta a la ocurrida durante el llamado periodo clásico del sistema político mexicano, como lo son su refuncionalización y la aparición de gobiernos divididos y yuxtapuestos en el plano nacional

Asimismo, la hipótesis principal que vertebra la investigación postula que la nueva relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, está construyendo una nueva institucionalidad de corte democrática, presionando a la esfera estatal hacia una mayor pluralidad, participación, oposición y rendición de cuentas; así como a una nueva

representación política, expresadas en las figuras de gobiernos divididos y yuxtapuestos; impactando en la gobernabilidad existente.

De esta manera, el hilo conductor de la tesis, la nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo, se desarrolla mediante cinco capítulos, en los que se parte del análisis del significado, dimensiones y condiciones de la democracia, para abordar posteriormente las formas en que se expresa dicha nueva relación, entre otras, las nuevas prácticas parlamentarias; los gobiernos divididos y yuxtapuestos, y una arquitectura político-institucional emergente, misma que plantea desafíos inéditos para la gobernabilidad y consolidación democráticas.

Así pues, en el Capítulo I esta investigación se plantea la reflexión sobre cuáles son las características, condiciones y requisitos para el tránsito de la autoocracia a la democracia, a la luz de autores contemporáneos reconocidos en la materia, a fin de determinar si el caso mexicano se aproxima a lo que podría constituir no sólo un modelo normativo, sino uno de tipo empírico, del grado de democraticidad alcanzado en los años recientes, en los que eventualmente se habría superado la fase autoritaria del régimen político mexicano, afirmándose paulatinamente los valores e instituciones de la democracia nacional.

De los principales planteamientos de los especialistas en transiciones democráticas es posible extraer algunas conclusiones tentativas del caso nacional, al distinguir categorías teóricas tales como liberalización, consolidación, democratización, transición y regresión autoritaria, entre otras.

En ese sentido, se consideran algunas variables como requisitos para la democracia, tales como el pluralismo, la igualdad, la libertad, la tolerancia, la legalidad, la participación y oposición, la representatividad/representación (responsabilización) y la rendición de cuentas (accountability), entre otros elementos necesarios para afirmar a una sociedad como democrática.

Ello, en razón del consenso y la frecuencia en que estos términos son utilizados por las diversas escuelas politológicas contemporáneas se discute su significado desde el punto de vista teórico, y en un segundo momento, se establece un sencillo modelo empírico de democracia.

En el siguiente capítulo de la presente investigación, se revisa la nueva integración y representación parlamentaria en México, particularmente la 56, 57 y 58 Legislaturas, contrastándolas con las anteriores, a fin de identificar la eventual nueva relación existente entre el poder legislativo y el poder ejecutivo federales.

Dicho análisis parte de la deliberación sobre el concepto representación, bajo el significado de "hacer presente al ausente", y considerado como un elemento esencial para el funcionamiento de ambos poderes estatales bajo el formato de la democracia.

Asimismo, se realiza una breve semblanza histórica de dicha representación parlamentaria, a fin de distinguir las características de la institución representativa premoderna de la moderna, básicamente de ser representación de estamentos a otra de representación de los diversos intereses plurales del público ciudadano.

Posteriormente, se aborda el nuevo rol de la representación democrática actual, en términos de las transiciones exitosas a la democracia, expresado en tres grandes variables: rendición de cuentas (accountability); hechura de políticas (policy-making) y representación (responsiveness).

En efecto, los parlamentos de las sociedades de democracias emergentes, y desde luego los de aquellos países con democracias consolidadas, han adquirido un papel preponderante en su democratización, jugando a veces un rol crucial en el mantenimiento y consolidación de las mismas, como verdaderas "cajas de resonancia" y espejos de la nación, portavoces de los diversos y contradictorios intereses, valores y fines de la misma sociedad.

Se discute asimismo, la institucionalización de los parlamentos, su clasificación, y algunas de las funciones más representativas de dichos órganos, a fin de establecer su funcionalidad – o no – para el caso mexicano.

En el mismo capítulo, se analiza la configuración precedente y actual de la integración y representación en el Congreso Legislativo, principalmente la 56 y 57 Legislaturas, para establecer un marco comparativo en sus actuaciones frente al poder Ejecutivo, ubicando las relaciones tanto formales como informales entre ambos poderes.

Algunos de los cambios observados en la relación ejecutivo/legislativo consisten en la tasa de aprobación de iniciativas del ejecutivo, así como la participación en el total de iniciativas de ley de las diversas fracciones parlamentarias; la enmienda a las mismas, y en

general, la funcionalidad integral del congreso, en relación con el ejecutivo. Aquí destaca la mayor capacidad deliberativa del mismo, así como la propiamente legislativa; la representativa, la financiera, y de control y fiscalización sobre los actos provenientes del presidente de la república y del ejecutivo en general, como las comparecencias de los Secretarios de Estado, las controversias constitucionales iniciadas en el legislativo contra el ejecutivo y los grandes "issues" o cuestiones nacionales, cada vez más discutidas en el congreso.

Los cambios antes mencionados, derivados de una creciente pluralidad y competencia político-partidista, han repercutido no solo a escala federal, sino local originando las figuras de "gobiernos divididos", así como de "gobiernos yuxtapuestos", dadas la diversidad y heterogeneidad de los actores políticos. Por ello, el tercer capítulo expone el significado de estos conceptos, analizando su origen y desarrollo en otras latitudes y su aparición en México.

En este sentido, se aprecia la aparición de los gobiernos divididos a nivel primeramente local hacia 1989, en Baja California, año en que un partido distinto al del presidente de la República triunfa y obtiene la gubernatura de dicho Estado. A partir de entonces, la oposición partidista continúa obteniendo triunfos electorales, por la creciente participación y competitividad del sistema de partidos, el cual se amplió de forma significativa, pasando de un sistema de partido hegemónico, a otro de partido dominante, a otro multipartidista, con un tripartidismo a nivel nacional y un bipartidismo en la esfera local.

Los elementos antes mencionados, provocaron las figuras político-institucionales no solo de los gobiernos divididos a nivel local, con congresos locales sin mayoría partidista por parte de los gobernadores de los diversos Estados, algunos de los cuales estaban en franca minoría como formación política partidista, sino la aparición de gobiernos yuxtapuestos, consistentes en la coexistencia plural de diversos municipios gobernados por uno o varios partidos políticos, en un mismo espacio estatal- local, lo que a su vez repercute en el funcionamiento entre los poderes ejecutivo y legislativo locales, tanto hacia su interior, como en su interrelación, la cual ha variado, al cambiar su composición política y las reglas del juego hacia su democratización

Se estudian asimismo, las figuras de coaliciones y alianzas, cada vez más utilizadas por los partidos políticos con representación parlamentaria, a fin de lograr la aprobación y puesta en marcha de las políticas públicas afines a las mismas; se discute sobre la tensión generada entre democracia y eficacia en los gobiernos divididos, a la luz de la alternancia política. Posteriormente, exponemos una tipología de los gobiernos divididos, adaptada a partir de la propuesta formulada por Lujambio, actualizando la matriz hasta los resultados electorales del 2 de Julio del año 2000 en México

De igual manera, se ubican estas figuras como causa y efecto a la vez, de una mayor competitividad, pluralismo y rendición de cuentas, tanto del poder ejecutivo, como del legislativo, detonándose así y siendo a su vez, componente esencial de la nueva relación entre ambos poderes, razón por la cual ha merecido tratamiento específico en esta investigación.

Asimismo, se debate en torno a la prevalencia de la cooperación o el conflicto en las figuras analizadas, lo cual no admite respuestas únicas, para todo espacio y tiempo, sino que es necesario interpretar su funcionalidad en un contexto histórico específico; así, podemos distinguir entre la realidad latinoamericana de la anglosajona, de diferente matriz cultural, política y social.

En el mismo apartado, se señala tanto el significado teórico-conceptual como los impactos de los gobiernos yuxtapuestos en México, hacia una nueva relación interpoderes, analizando la integración política de los municipios en México en su evolución moderna, de mayor presencia e inclusión de las oposiciones en la gestión pública municipal, dados el sistema y los resultados electorales, de carácter multipartidista.

El capítulo concluye con una digresión sobre el federalismo y su relación con los gobiernos divididos y yuxtapuestos. de beneficio para el primero, si se admite que éstos últimos conllevan a un mayor respeto hacia la gestión y política local, tanto en estados, municipios y localidades. El federalismo, esa forma de vida que implica mayor autonomía, a la vez que cooperación entre diversos órdenes e instancias políticas y gubernativas, está siendo impactado por el mayor pluralismo, participación y oposición democráticas y por la exigencia de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil, así como de las diversas comunidades locales. Se exponen tanto las ventajas del mismo sobre los gobiernos divididos y yuxtapuestos, como los obstáculos y problemas que enfrenta, a nuestro juicio,

su praxis en México; no obstante, su profundización dependerá, en gran medida, de la nueva relación ejecutivo/legislativo.

En el Capítulo 4, se exponen las distintas experiencias en el contexto nacional mexicano de los gobiernos divididos y yuxtapuestos, los que han impactado las relaciones entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo a escala de los gobiernos locales, necesariamente de una mayor complejidad de la gestión pública, en términos de su grado de cooperación, coordinación y negociaciones interpartidistas, al compartir el poder político-administrativo las diversas fuerzas políticas.

Como se señaló, su abordaje es sólo enunciativo, pretendiéndose únicamente ilustrar los casos que han existido en México en cuanto a gobiernos divididos; sin embargo, se intenta dar cuenta del gran cambio ocurrido en el país a partir de su emergencia: la alternancia comenzó a escala municipal, luego estatal, y, por último, federal.

Las pautas de comportamiento de los congresos locales variaron, al modificarse su composición partidista, y dichas prácticas cambiaron a su vez, en más de un sentido, la relación con los ejecutivos estatales (gobernadores), al rechazar y/o efectuar enmiendas a las iniciativas de ley enviadas por el mismo, al exigirle más y mayores cuentas por su actuación, y en fin, al deliberarse más los asuntos de interés general y establecerse mayores negociaciones interpartidistas para que prosperen diversos temas en las agendas legislativas locales, como lo son las controversias constitucionales, las enmiendas de ley y hasta los juicios políticos a algunos gobernadores, entre otros cambios que expresan una nueva relación entre ambos poderes. Los congresos locales son influidos, por cierto, por el congreso general, todo lo cual está marcando el cambio hacia una nueva institucionalidad de corte democrático.

Por último, en el Capítulo 5 se establece un recuento de los elementos que han ido surgiendo a escala nivel nacional y que constituyen las bases de una nueva institucionalidad democrática en México, como son la nueva integración y refuncionalización del legislativo y del ejecutivo, provocando una nueva relación entre los mismos, tanto a nivel federal como local, así como los gobiernos divididos y yuxtapuestos antes aludidos.

Los elementos descritos significan las bases de una nueva arquitectura político-institucional, por lo que el apartado estudia el impacto de dicha institucionalidad emergente sobre la gobernabilidad democrática, diferente del orden fincado en un sistema autoritario;

por lo que en primer término se ha asistido a la deconstrucción de la gobernabilidad autoritaria, para dar paso, paulatinamente, a la construcción de una democrática.

El capítulo aborda de forma teórica el concepto de gobernabilidad democrática, así como sus elementos esenciales, para después presentar un modelo sencillo de gobernabilidad, aplicado al caso mexicano, destacando las variables a que se ha hecho referencia a lo largo del estudio, como lo es la relación entre el legislativo y el ejecutivo; por lo que se señala la redefinición y reequilibrio de los Poderes de la Unión que se está presentando en México, concluyendo con elementos básicos para una prospectiva de la gobernabilidad democrática en el país, a la luz de las variables sujetas a investigación.

México vive momentos de definición históricos, en que la democracia, con todas sus insuficiencias, se le presenta una vez más como oportunidad, al igual que sucedió en la revolución social a principios del siglo XX. Ojalá que a principios del Siglo XXI veamos los frutos de esta larga y penosa transición hacia la misma, con una nueva relación, de mayor equilibrio, autonomía, cooperación y división real de poderes; con una sociedad civil más participativa y exigente de cuentas al Estado, y un Estado menos autoritario y con espíritu más republicano, liberal y democrático; impulsor de los valores ético-políticos largamente acariciados desde la antigua Grecia, de igualdad, libertad, justicia, tolerancia y respeto entre los hombres.

PAGINACIÓN DISCONTINUA

CAPÍTULO 1. DE LA AUTOCRACIA A LA DEMOCRACIA: SUPUESTOS TEÓRICOS Y REQUISITOS BÁSICOS.

INTRODUCCIÓN.

En este capítulo, se discuten los supuestos básicos de la democracia, como concepto antípoda de la autocracia, por lo que también se examinan sus características diferenciales. Ello nos permitirá afirmar - o no- si México está en proceso de transición a la democracia, o bien si estamos frente a su instauración y consolidación; o bien establecer la agenda de asuntos pendientes para poder afirmar la existencia de un auténtico proceso de democratización de su régimen político, hoy sometido a todo un proceso de reestructuración, cambio y modernización, con vistas a su estabilidad y desarrollo.

Para lograr lo anteriormente planteado, se consideran las tesis de algunos pensadores contemporáneos representativos, que nos ofrecen los términos de lo que puede entenderse como democracia, así como sus requisitos y condiciones de factibilidad.

En esta medida, podrá ubicarse el actual grado de democratización en México, en términos de modelística, si bien existen algunas limitantes que ello supone; sin embargo, como asienta Mepherston, los modelos teóricos de la democracia permiten por otra parte, - al acotar la realidad sociopolítica a conceptos empíricos - medir su existencia en una sociedad dada.

Se pretende dilucidar cuál es el modelo idóneo de regímenes democráticos, por lo que aquí sometemos a discusión algunas de las vertientes y/o dimensiones que la constituyen, señalando en su caso, los supuestos básicos en que están de acuerdo algunos de los autores contemporáneos reconocidos en la materia, como lo son Robert A. Dahl, Juan Linz, David Held, Giovanni Sartori, Adam Przeworski, Guillermo O'Donnell y Arend Lijphart, entre otros, a fin de fijar las coordenadas básicas de nuestro estudio, centrado en el presunto nuevo papel

del Poder legislativo en México, sus relaciones con el Poder ejecutivo, así como la nueva institucionalidad democrática emergente.

1.1. SOBRE EL CONCEPTO DE AUTOCRACIA.

El concepto autocracia deriva del término “autocrator”, que significa el gobierno de un sólo jefe. Los términos autocracia y autoritarismo “aluden a ese mismo hecho: al de que la decisión del hombre, que detenta el poder final, resultará inapelable”¹

Las características que atribuye Ferrando Badia al sistema autocrático son las siguientes:

- 1) Personalidad,
- 2) Principio de Autoridad,
- 3) Ortodoxia,
- 4) Exclusividad.

En dichos principios subyace la idea del monopolio del poder y de la ideología política; así, la personalidad se basa en la desigualdad entre los hombres y por lo tanto, la supremacía de uno, como fórmula política supuestamente ventajosa para el conjunto, tal cual ocurría en la monarquía absoluta europea.

La personalidad autoritaria ha reclamado numerosos estudios, entre los que destacan los de Theodor Adorno, de la escuela de Frankfurt. No obstante, no nos detendremos a explorar las bases psicológicas y filosóficas del autoritarismo, por desbordar nuestro marco hipotético.

El riesgo es la confusión de las bases estatales con una sola persona, pues como señala Burdeau, “una de las modalidades de la autocracia, lleva a cabo la concentración del poder en

¹ Ferrando Badia, José. *Democracia frente a autocracia*. pp. 328-330

un individuo con tanta intensidad que llega a destruir el concepto de Estado, en cuanto poder político institucionalizado jurídicamente, y absorberlo por el poder personal: 'El estado soy yo'".²

En relación con el principio de autoridad, éste se basa en el distanciamiento y la supraordenación jerárquica, fincada en la decisión de una persona.

En referencia al principio de ortodoxia, ésta opera como un dogma: las decisiones del jefe o del partido sientan precedente de doctrina, no sujetas a apelación.

Por último, la exclusividad se apoya en la cesión de autoridad de los gobernados en manos de los gobernantes, abandonando así el pueblo sus libertades básicas. Ello se ha expresado sobre todo en las diversas intolerancias ideológicas, como el fascismo o el comunismo a lo largo del Siglo XX, o aquellos otros fundamentalismos de corte religioso-ideológico orientales.

Como características básicas extremas, a saber aquellas propias del totalitarismo, el sistema autocrático presenta las siguientes:

- 1.- Una ideología oficial o cuerpo de doctrina que abarca todos los aspectos de la convivencia,
- 2.- un partido de masas único, dominado por el Jefe, de carácter elitista, relativamente cerrado y vinculado a la estructura burocrática estatal;
- 3.- una policía al servicio del partido que ejerce un control sobre los súbditos gobernados;
- 4.- un control absoluto de todos los medios de comunicación;
- 5.- control sobre los medios militares, y
- 6.- Control de la economía.³

Los elementos antes señalados, fomentan la masificación, difuminándose la categoría de los individuos en aras de su subordinación y control por parte de la esfera estatal, asfixiando sus libertades básicas y por ende, sus derechos y garantías efectivos.

² George Burdeau, *Tratado de Ciencia Política*, T.I, Volumen III, p. 23.

³ Idem, p. 331.

En otro orden de ideas, Sartori distingue a la dictadura como una “forma de Estado y una estructura del poder que permite su uso ilimitado (absoluto) y discrecional (arbitrario)... el Estado dictatorial es el Estado inconstitucional, un Estado en el cual el Dictador viola la Constitución, o escribe una constitución que le permita todo.”⁴

Distingue asimismo, tres tipos de dictadura: a) simple, b) autoritaria, y c) totalitaria.

En la dictadura simple, “el poder es ejercitado mediante los instrumentos coercitivos normales del Estado, empleados de manera “anormal”... en la dictadura autoritaria, el poder dictatorial se funda también, sobre un partido único, sobre un sostén de la masa, y sobre una legitimación ideológica. Y en la dictadura totalitaria, todos los elementos mencionados se intensifican y, más aún, el régimen sofoca la autonomía de los subsistemas que, por regla, el autoritarismo deja subsistir”.⁵

Si bien la dualidad democracia-autoritarismo es para Sartori “una buena oposición”, afirma el pensador que con el concepto “autocracia” se llega al contradictorio, al confin entre democracia y otro; de ahí el título y contenido del presente capítulo, puesto que como se verá más adelante, otros autores así lo ubican teóricamente, como los polos extremos de un continuum, en el que México se encontraría eventualmente desplazándose gradualmente de una dictadura autoritaria hacia la democracia.

La autocracia es para Sartori, “autoinvestidura..., es proclamarse jefe de sí mismo, o también, encontrarse en situación de ser jefe por derecho hereditario. Por el contrario, el principio democrático es que ninguno se puede investir con el poder por sí mismo...”⁶

Por su parte, Fernández Santillán, se remite a la obra de Hans Kelsen como exponente primario de las formas de gobierno más cercanas a la política contemporánea: la autocracia y

⁴ Sartori, Giovanni. *¿Qué es la Democracia?* p.129.

⁵ Idem, p.129.

⁶ Id, p.130

la democracia. En efecto, y en contraste con las tipologías que tomaban en cuenta al número de gobernantes (Aristóteles afirmó que se trataba de la monarquía si era uno, aristocracia si son pocos, y democracia si son muchos), Kelsen se basó en la forma en que un régimen regula la producción de leyes: “ellas pueden ser creadas, y continuamente modificadas, desde arriba o desde abajo... desde el vértice cuando los destinatarios de las normas no participan en su creación; desde la base cuando sí intervienen”.⁷

El mismo autor asienta que la forma de gobierno autocrática es “aquella en la cual los destinatarios de las leyes no participan en su creación (heteronomía); la democracia, por el contrario, es aquella en que los destinatarios sí intervienen en su formación (autonomía)”.⁸

Así, la autonomía en la creación del orden jurídico por parte de los destinatarios, satisface el requisito democrático de gobierno del pueblo, si bien no es suficiente para asegurar que sea “para” y “por” el pueblo su ejercicio, puesto que muchas veces se concibe en forma distinta.

Fernández Santillán adopta los siguientes criterios de distinción entre autocracia/democracia, de acuerdo con Piero Meaglia: la libertad, la paz y el compromiso; y extendiendo su análisis, propone otros tres elementos que a su juicio, viven en la tradición del pensamiento occidental: la igualdad, la visibilidad del poder y un cierto criterio del hombre.⁹

En relación con el primer elemento, la libertad, se afirma que existe la libertad política cuando se participa en la creación del ordenamiento político al cual se está sujeto, y viceversa. El caso límite de la autonomía en la libertad política es la democracia directa, y en el otro polo, cuando uno sólo crea la ley - el autócrata- (cuyo ejemplo típico es el despotismo oriental, según cita el autor acerca de Hegel).

⁷ Fernández Santillán José *Liberalismo Democrático. Modelo para Armar un País* p 79 y ss

⁸ Idem, pp 80-81. Asimismo, consultar apuntes de clase del Seminario de Investigación Monográfico dictado por Fernández Santillán, en la Maestría en Ciencia Política, 1990, en la cual desarrollo la metodología kantiana y de la escuela de Turín, sobre todo, a Bobbio. Cabe señalar que Piero Meaglia es un politólogo perteneciente a la escuela de Turín, Italia y es citado por el autor, Fernández Santillán

⁹ Id., pp.80-81.

Cabe mencionar que Kelsen menciona a la república presidencialista como ejemplo de autocracia, que como se sabe, corresponde a la forma constitucional de gobierno en México.¹⁰

En cuanto al segundo criterio, la paz, ésta se da mediante la imposición en la autocracia; en tanto que se dan arreglos de las disputas mediante acuerdos en la democracia.

En relación con el compromiso, Kelsen afirma que “éste forma parte de la naturaleza misma de la democracia,... ya que ésta es discusión, compromiso y participación;... en cambio, la imposición forma parte de la naturaleza misma de la autocracia”¹¹

De los tres criterios diferenciadores, Meaglia sostiene que es el compromiso el más importante, (para la democracia), ya que como generador de acuerdos, permiten la realización tanto de las libertades como de la paz.

En la presente investigación, se indaga la autocracidad sistémica que ha existido en México, de acuerdo con sus elementos distintivos, y en contraparte, en qué medida se ha transformado (o no) el régimen político a otro de corte democrático.

Un análisis para la región latinoamericana, documenta el hecho histórico que las oligarquías existentes -de signo liberal o conservador- han fincado su poder en la cultura total-autoritaria.

Como apunta Marcos Roitman, “las clases dominantes solo pueden mantener el orden de dominación a partir de un autoritarismo refrendado por las mayorías sociales... poder cuya centralidad es causa de la razón total-autoritaria que se impuso en la sociedad colonial y que pervive hasta nuestros días”¹²

En el mismo tenor, Saldaña Harlow señala que, específicamente, “México tiene una larga tradición de gobierno autoritario unipersonal... en las sociedades indígenas el rey o monarca era el eje del aparato de gobierno y militar... se trata del fenómeno del gobernante autoritario:

¹⁰ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*.

¹¹ Fernández Santillán, José. Ob cit. p. 82.

¹² Roitman Rosenmann, Marcos. “Democracia y Autoritarismo en la Cultura Latinoamericana” en: *Democracia en América Latina*. p.82 y ss

del rey indígena, del virrey, de los presidentes de la independencia, de la Reforma, de la república restaurada, del porfiriato, de la revolución social y del neoliberalismo... de las manifestaciones de la autocracia"¹³

Importa establecer hasta qué grado subsiste en México la razón total-autoritaria, que ha permitido la figura del gobernante autoritario, basado en las decisiones de corte individual, ubicándose así como el país de un solo hombre, según lo señala González Pedrero, y en qué medida, hemos "transitado" ya a la democracia, en la que la mayoría de los ciudadanos participa en la esfera pública y ejerce su propia responsabilidad en la construcción de un proyecto social de vida en colectividad, exigiendo al estado su cumplimiento.

1.2. SOBRE EL SIGNIFICADO Y ALCANCE DEL CONCEPTO DEMOCRACIA.

La democracia, como término teórico y concepto empírico (Sartori), admite un sinnúmero de acepciones y concepciones diversas, tantas como los autores y filósofos que la han pensado a lo largo de la historia, por lo menos desde los comienzos de nuestra civilización judeo-cristiana, por lo que es de carácter polisémico.

Si se considera que, tras la caída del muro de Berlín, - y con ella, de los regímenes del socialismo realmente existente - afloró el ideal de regímenes liberal-democráticos a escala planetaria, - siendo una de las cláusulas necesarias para el librecambio de mercancías, servicios y dinero en la actual etapa de globalización- no deja de ser paradójico el percatarse de la situación antedicha, de no acuerdo o logro de un consenso paradigmático en el

¹³ Saldaña Harlow, Adalberto. *La Crisis de la Transición Política en México: Las Elecciones de 1992*, p.38.

significado y alcance que debe atribuirse a nuestro concepto de democracia; es decir, todos quieren arribar a un ideal que se entiende de varias formas.

El gran problema en política es, sin embargo, justamente el ponerse de acuerdo, construir consensos, para manifestar la voluntad general y luchar por su concreción mediante el pueblo soberano.

La democracia es, al menos desde la ciudad-Estado griego, ideal de vida y de forma de convivencia en colectividad, y modernamente, la puesta en juego de los intereses de los diversos grupos en la incertidumbre de quién ganará en elecciones libres, justas y competidas, aceptadas las reglas del juego por todos los actores, para formular las políticas públicas que garanticen "el mejor interés" (Przeworski) de la ciudadanía electora, preservando el pacto social por la vía pacífica y con justicia para todos. El así llamado Estado de derecho, el estado racional al que aludió Max Weber, debe garantizar la equidad, la legalidad, la transparencia, la libertad, la participación y la expresión de la pluralidad en las contiendas político-electoral, así como en la vida cotidiana de la sociedad.

Los problemas que abren una brecha, a veces enorme, entre las prescripciones normativas de la democracia, y su expresión concreta en la vida política y social cotidiana, plantean los grandes retos de una auténtica gobernabilidad democrática, apareciendo frecuentemente, como diría Churchill, como la peor forma de gobierno... salvo todas las demás. Es decir, se plantea la distancia entre la democracia ideal y la democracia realista.

Diversos autores dividen a la democracia en dos vertientes, sustantiva y procedimental, para significar que no es sólo una forma un tanto inasible de forma de vida colectiva, sino un "método" donde impera el gobierno del pueblo. Es en este tenor que Kelsen afirma, al hablar acerca de la necesaria participación en el gobierno, sea de forma directa o representativa, que ello " no afecta a que la democracia sea en todo caso una cuestión de procedimiento, de

método específico de creación y aplicación del ordenamiento social que constituye la comunidad; éste es el criterio distintivo de ese sistema político al que se llama propiamente democracia".¹⁴

Por su parte, Umberto Cerroni expone que la gran ventaja de la democracia consiste en "ser el único régimen político que permite la coexistencia, pacífica y no violenta, entre interpretaciones de la política muy distanciadas entre sí, como son las de derecha, de centro y de izquierda... (también) es un común denominador, un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre posiciones muy diversas"¹⁵

Coincidiendo con Kelsen, reafirma la importancia del procedimiento y de las reglas del juego de éste tipo de régimen político; a diferencia de aquellos de corte autoritario, es incluyente y permite la deliberación, coexistencia pacífica y participación de todas las ideologías y corrientes de opinión, de propuestas de proyectos de nación multivariadas.

Las "reglas del juego" democráticas según Cerroni, son:

- 1.- Regla del consenso.- Todo puede hacerse con él y viceversa.
- 2.- Regla de la competencia.- Confrontación libre de todas las opiniones.
- 3.- Regla de la mayoría.- Se cuentan las cabezas, sin romperlas, y la mayoría hará ley.
- 4.- Regla de la minoría.- Función de crítica a la mayoría, para confrontarla y eventualmente, pasar a ser mayoría, originando la alternancia, y la posibilidad para todos, de dirigir el país.
- 5.- Regla de control.- La constante confrontación mayoría/minoría, es un poder controlable.
- 6.- Regla de la legalidad.- Se fundan leyes sobre el consenso; se excluye la violencia.
- 7.- Regla de la responsabilidad.- Todos los hombres son responsables de cumplir las reglas del juego democrático.

¹⁴ Kelsen, Hans. *Escritos sobre Democracia y Socialismo* p 212

¹⁵ Cerroni, Umberto. *Reglas y Valores de la Democracia* pp. 190-191

Dichas reglas, componen el sistema democrático integral, por lo que la ausencia en su aplicación de una o varias, pone en peligro a la democracia. No sobra decir que, en el plano ético, el autor plantea que los principales fines de la democracia son, fundamentalmente, la libertad y la igualdad, valores en los que existe consenso sobre su necesaria práctica.

Cabe destacar aquí la propuesta teórica de Joseph A. Schumpeter, quien en su momento planteó críticamente a la democracia capitalista, al abordarla como una mera competencia por el caudillaje político de las élites sobre el pueblo: “método democrático es aquél sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.¹⁶

El pueblo sólo tiene la libertad real de elegir al “leader” político de su preferencia, por lo que la democracia queda reducida a “la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado”.¹⁷

Schumpeter estudia asimismo la estructura y funcionamiento del mecanismo político de los países democráticos, destacando el hecho de que el electorado tiene como función primaria crear un gobierno; éste a su vez, es creado por el parlamento, (en los sistemas parlamentarios de gobierno) discute asimismo el papel del gabinete y del primer ministro, así como el funcionamiento del propio parlamento. Destaca también el caudillaje del gobierno en las asambleas “representativas”, con lo que coincide con otros autores acerca del predominio del ejecutivo sobre el legislativo.

Por su parte, el teórico norteamericano Robert H. Dahl, quien se ha caracterizado por sus aportaciones, desde la perspectiva anglosajona, al campo de estudios de la democracia, estableciendo sus supuestos y características básicas en lo que el denomina las “poliarquías” modernas, retomando este concepto, según afirmó él mismo, de Johannes Althusius -1604 -

¹⁶ Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Vol II, p.343 y ss.

¹⁷ Idem, p. 362.

señala que el término democracia puede referirse tanto a un ideal como a un tipo específico de régimen actual. Como ideal, considera que ésta es una condición necesaria, si bien insuficiente, para lograr el mejor de los órdenes políticos, y expone cinco criterios básicos para poderla afirmar: A) Igualdad en la votación, B) Participación Efectiva, C) Comprensión ilustrada, D) Control final sobre el programa, y E) Inclusión.¹⁸

Los criterios precedentes, conllevan un proceso decisorio racional por parte del “demos”, cuerpo de ciudadanos que deberían de incidir en qué cuestiones se deciden y cuáles no, a través de los tres primeros, los cuales se complican en las democracias de los Estados-Nacionales (denominadas por Dahl poliarquías, diferenciadas de aquellas democracias que se dieron en las ciudades-Estado)

Asimismo, el autor supone tres condiciones y ocho garantías para la existencia de la democracia, interrelacionadas entre sí: las primeras derivan de la igualdad de oportunidades para 1) Formular las preferencias; 2) Manifestar las preferencias, 3) Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias.

Las ocho garantías que establece, interrelacionadas con las condiciones, son: Libertad de asociación, de expresión, de voto; Elegibilidad para el servicio público; Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, así como de los líderes políticos a luchar por los votos; Diversidad de fuentes de información; Elecciones libres e imparciales, e Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.¹⁹

Existen dos dimensiones básicas para analizar el grado de democratización: por una parte, el debate público -Liberalización- y la capacidad de representación -participación- ejes sobre los cuales formula Dahl su esquema básico de una Hegemonía cerrada (en donde la liberalización

¹⁸ Dahl, h Robert *Los dilemas de la democracia* 1991, pp.16-17.

¹⁹ Idem, pp.14-15

y la participación son igual a cero), pasando por oligarquías competitiva (cuando permite el debate público), hegemonía representativa (cuando existe participación), hasta llegar a la poliarquía plena. (con total liberalización y representación)

Obviamente, el politólogo apunta que la mayoría de los regímenes existentes se hallan en un terreno intermedio del cuadrante antes esbozado, siendo más o menos próximos a uno u otro extremo.

Desde luego, esta tipología (tributaria de una definición procedimental de la democracia) es más útil para unos contextos que para otros, según si se trata de países capitalistas desarrollados o subdesarrollados; de acuerdo con el grado de pobreza, marginación y desigualdades sociales existentes, etc. Sin embargo, para nuestros fines rescatamos sobre todo las garantías relativas a la elegibilidad; al derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo, a la celebración de elecciones libres e imparciales, así como a las instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

A Dahl le interesan los factores que propician o no el debate público (la liberalización), así como la participación. Para el caso de México, resulta de interés indagar si en dado caso ha transitado de una hegemonía cerrada a otra más representativa (aquella que permite cierto grado de participación) y liberalizada, y, si ello es cierto, cuestionarnos sobre el avance -en términos dahlianos- hacia un régimen de cuasipoliarquía, como lo asienta para el caso de algunos países, con independencia de que los más "avanzados" se encuentran ahora en la tercera ola democratizadora, hacia la poliarquía total.

Para el caso mexicano, partimos de la hipótesis, que tiene consenso entre los tratadistas, de que la liberalización dio inicio hacia finales de los años 70, -en 1977 con la reforma política lopezportillista- con la inclusión de diversos partidos políticos y asociaciones, a la arena

político-electoral institucional; y ésta ha ido en aumento en términos absolutos, no sin ciertas regresiones, hasta nuestros días. Por lo que respecta al eje de la Representación (participación) puede asentarse un argumento similar, ya que paralelamente a la liberalización, el régimen político dio cauce a la "libre" expresión de las fuerzas políticas existentes, sobre todo originadas por los movimientos sociales de los años 60, específicamente el estudiantil-popular del 68, los cuales presionaron para una mayor y mejor representación, cambiando incluso sus formas, de un patron corporativo, a otro de incipiente ciudadanización, con la emergencia de la sociedad civil.

No obstante los eventuales avances en los ejes básicos antes descritos, cabría ponderar el grado de lejanía que presenta México respecto de los cinco criterios definitorios de la democracia como ideal fijada por Dahl.

Por su parte, David Beetham extiende las dimensiones de la democracia más allá del proceso electoral y de las libertades civiles, incluye:

- 1) Rendición de cuentas del gobierno.
- 2) Aspectos de una sociedad civil democrática.
- 3) Grado efectivo de igualdad de derechos políticos y de oportunidades.

Para Beetham, la democracia es "el gobierno del pueblo", el cual debe tener como principios, un control popular, así como la igualdad política. La democracia, es un concepto político, concerniente a la toma de decisiones colectivas acerca de las reglas y de las políticas de un grupo, asociación o sociedad. Reclama que la hechura de esas decisiones, debe ser materia de control de todos los miembros de la colectividad, considerados como iguales.²⁰

La propuesta teórico-metodológica que nos hace, consiste en auditar mediante ciertos índices, a la democracia, ello, para responder a la pregunta de qué tan democráticos somos. Propone el

²⁰ Beetham, David. *Defining and measuring democracy*. 1994. pp.27-28

autor una "pirámide democrática" para determinar la propia democracia en las sociedades contemporáneas, construida por los siguientes 4 elementos interrelacionados :

- 1.- Elecciones libres y justas;
- 2.- Derechos Civiles y Politicos;
- 3.- Gobierno abierto y responsable;
- 4.- Una sociedad democrática.

Ahora bien, de acuerdo con Beetham, un diagnóstico democrático integral debe examinar cada segmento en turno, para poder comprobar no únicamente la efectividad del control popular en la práctica, sino el grado de igualdad política en cada área: mediante elecciones libres y justas, qué tanto cada voto es de igual valor, y qué tanto existe una igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos, dependiendo de cual es el origen de cada persona ; bajo un gobierno abierto y responsable, del cual algunos individuos o grupos son o no sistemáticamente excluidos; bajo derechos o libertades civiles o politicas, y si éstas son efectivamente garantizadas en todos los sectores sociales; con una sociedad democrática, el grado de igualdad de oportunidades para la auto-organización y acceso a los medios de información, entre otros.

Los criterios antes descritos, han sido clasificados por el autor en 30 grandes preguntas, (indicadores), a objeto de guiar el proceso de evaluación en las diversas áreas especificadas.

Para nuestros fines, señalamos por una parte las relativas a elecciones libres y justas:

1. Qué tanto están determinados los cargos legislativos y gubernamentales por la elección popular, sobre las bases de competencia abierta, sufragio universal y urna secreta ?
2. ¿Qué tan independiente del gobierno y del control partidista son las elecciones y procedimientos para el registro de votantes, y qué tan libres de intimidación y de fraudes es el proceso de elección mismo ?

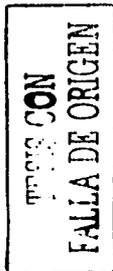
3. ¿Qué tan efectivo es el rango de elección y de información permitido por el sistema electoral y partidista a los votantes, y si existe acceso justo e igual para todos los partidos y candidatos a los medios masivos de comunicación ?
4. ¿ Qué tan extensamente los votos de todos los electores pesan lo mismo, y qué tan lejos llega su efectiva igualdad de oportunidades para optar por cargos públicos, con independencia a qué grupo social se pertenezca ?
5. ¿ Qué proporción del electorado vota actualmente, y que tanto la composición del Parlamento y el programa de gobierno reflejan las preferencias actualmente formuladas por el electorado ?

Por otra parte, señalamos las cuestiones relativas a un gobierno abierto y responsable:

- 6 - ¿Qué tan sistemático y abierto al escrutinio público son los procedimientos para la consulta gubernamental, por parte de la opinión pública, y de los intereses relevantes en la formación e implementación de la política y la legislación?
- 7 - ¿qué tan accesibles son los políticos electos al acercamiento con los electores, y qué tan efectivamente representan los intereses constituidos?
- 8 - ¿Qué tan extensos son los poderes del Parlamento para...legislación y gastos públicos, y para realizar un escrutinio al Ejecutivo, y qué tan efectivamente son ejercidos en la práctica?
- 9 - ¿Qué grado de rendición pública de cuentas tienen los representantes electos por sus intereses privados y sus fuentes de ingresos relevantes al desarrollo de su cargo público?²¹

Consideramos que estas preguntas deberán ser respondidas para el caso nacional, de forma diferenciada, ya que v.gr., las elecciones federales de 1997 y 2000, pueden visualizarse como inaugurales en muchos sentidos, permitiendo una ampliación y mejoría en la respuesta a las mismas, en virtud de estar determinados los cargos del ejecutivo y legislativo por la elección popular; haberse dado una mayor competitividad del sistema de partidos, mayor autonomía del IFE, entre los avances; aún cuando falta mucho por hacer en cuanto a la intimidación,

²¹ Ibidem, pp 27-28.



coacción y compra del voto en algunas regiones, así como una ampliación del “demos”, permitiendo el voto en el extranjero.

Asimismo, puede consignarse la falta de correspondencia entre la oferta y la plataforma política partidista, respecto al programa real de gobierno, situación que en las democracias consolidadas, marcadamente las europeas, se ha erradicado. Por último, queda manifiesta la desigualdad tanto de condiciones como –por tanto- de oportunidades para optar por los cargos públicos, no digamos ya para acceder al desarrollo económico, social y político.

En relación con un gobierno abierto y responsable, importa someter al análisis las preguntas relativas a la extensión de los poderes del parlamento, así como el grado de rendición de cuentas de los funcionarios electos y designados, entre otros elementos teóricos que permiten verificar una situación democrática.

1.3. DEMOCRACIA Y DEMOCRATIZACIÓN COMO TRANSICIÓN, REFORMA, Y FUNDACIÓN. ALGUNAS TESIS REPRESENTATIVAS.-

Conviene dilucidar las diferencias entre un estado, un régimen y un gobierno fíncado en la variable autoritaria, sobre otro estado, régimen y gobierno basado en la variable democrática, a fin de establecer en dónde se encuentra hoy el sistema político nacional, así como su posible tendencia en el nuevo siglo. Desde luego, los modelos teóricos, que se hallan en estado puro, difícilmente se dan cabalmente en la realidad, por lo que será posible, como lo establecen Maynwing y Shugart, distinguir una posición intermedia, la semidemocrática.²²

En efecto, varios países estarían, como México, en esta hipótesis intermedia entre el régimen autoritario y el democrático, de acuerdo con las variables analíticas del autor.

²² Maynwing, Scott. *Presidentialism and democracy in Latin America*. 1999. pp.18 y ss.

En todo caso, resulta pertinente estudiar a la democracia, sus requisitos, condiciones, valores y reglas, en el contexto del subcontinente latinoamericano, ya que es la región geopolítica e histórica-social que nos identifica en mayor medida frente al resto del mundo.

Así, los autores/pensadores más representativos de la corriente de estudios sobre la denominada transición democrática y los procesos de democratización en la región latinoamericana, son, a nuestro juicio: Manuel Antonio Garretón, Phillippe Schmitter, Lawrence Whitehead, Samuel Huntington, Kervin Middlebrook, Leonardo Morlino, Scott Mainwaring, y Marcelo Cavarozzi, entre otros. Desde luego, no ignoramos las contribuciones de Dahl, Przeworski, O'Donnell, Juan Linz y Alfred Stepan, tratados aparte por su reconocimiento en el tema.

Asimismo, conviene destacar a algunos autores connacionales que han contribuido al enriquecimiento de la perspectiva transicional, como lo son César Cansino, Luis Rubio, José Woldenberg, Lorenzo Meyer, Porfirio Muñoz Ledo, Jesús Silva Herzog-Márquez, Jenaro Villamil, Jaime Cárdenas, Emilio Zebadúa, Juan Molinar y Mauricio Merino, entre otros. De ellos, señalamos los rasgos más importantes desarrollados por Cansino, Rubio y Silva Herzog, quienes han sistematizado el estudio de las transiciones políticas, con aplicaciones al caso nacional

1.3.1. SOBRE LA CUARTA ONDA DE DEMOCRATIZACIONES.-

Se debe a Phillippe Schmitter haber visualizado a los procesos de democratización a escala universal, estudiándolas por "ondas" que han sacudido a los diversos países. La primera de ellas fue la de 1848, llamada la "Primavera de la Libertad" acaecida en Francia, con la Comuna de París; la segunda se dio después de la Primera Guerra Mundial, en naciones de

Europa; y después la tercera onda, la cual llegó posterior a la segunda guerra mundial, afectando no sólo a países europeos, sino latinoamericanos y otros países del llamado tercer mundo.

No obstante, la cuarta onda democratizadora, actualmente en curso, difiere según Schmitter, en tres aspectos, respecto a las que le antecedieron : 1) en primer lugar, es más larga; empezó en Portugal, con el derrumbe del régimen de Salazar Caetano en 1974, y todavía sigue su curso ; 2) Es más extensa, ya que " ha afectado ya a más continentes, regiones y países del mundo que las otras tres combinadas... empezó en el Sur de Europa; se registró en América Latina en primer lugar, -después- a Europa del Este, también produciendo movimientos y cambios significativos en Asia, (Corea, Taiwán y las Filipinas) Africa (Togo, Benin, Namibia, Angola, Nigeria y Sudáfrica) y por primera vez, en el Medio Oriente (Argelia, Túnez)", y 3) es la onda contemporánea más "unidireccional", en cuanto a que no se han registrado regresiones autocráticas, como sucedió en las anteriores ondas.²³

La cuarta onda democratizadora sería así la más extensa y de mayor duración, ya que abarcaría a todos los continentes, y desde los años 70. Así, esta oleada habría comenzado en Europa del Sur, hasta otros centroesteuropeos que transitaron de gobiernos autoritarios a otros de corte democrático tras la caída del Muro de Berlín en 1989, -siendo los ahora denominados países exsocialistas o poscomunistas. Asimismo, en el subcontinente latinoamericano se produjo un fenómeno similar, al derrumbarse las dictaduras militares e instaurarse formalmente los regímenes democráticos, en algunos casos, dándose los procesos de redemocratización, como en Chile, Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina, que ya habían sido formalmente democráticos, entre otros.

²³ Schmitter, Phillippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario*. 1991. p.104 y ss.

Algunos países africanos y asiáticos, como lo confirma nuestro autor, no fueron la excepción a esta oleada democratizadora, en las dos últimas décadas del Siglo XX. La democracia es así, en la era de la globalización, una necesidad incuestionable para los estados del orbe.

1.3.2. SOBRE LA TERCERA OLA DEMOCRÁTICA DE HUNTINGTON.-

Por su parte, Samuel Huntington apunta que asistimos a la tercera ola larga de la democracia, (las dos primeras, iniciadas en 1820 y en la segunda posguerra del Siglo XX, habrían tenido contraolras autoritarias) distinguiendo cuatro causas o razones en favor de las transiciones democráticas ocurridas en la última oleada:

- 1) Causas Unicas, como la aparición de una nueva potencia a nivel internacional ;
- 2) desarrollo paralelo, que implica un grado de desarrollo homólogo en un grupo de naciones;
- 3) efecto bola de nieve, en el que se da por contagio un mismo fenómeno en varios países, y
- 4) la solución que prevalece, que implica una misma respuesta ante problemáticas similares, como es la propia democratización como algo deseable. Tal vez por esta razón algún filósofo afirmó que la democracia en la globalización es una imposición tan imperativa sobre los países que cae en el autoritarismo su idea y praxis.

En efecto, estas causas han provocado la tercera gran ola –según Huntington – (o la cuarta onda, según Schmitter) democratizadora a escala mundial, por lo que difícilmente escapan a dicho paradigma algunos países. Así, la bola de nieve y la solución que prevalece, se han registrado en Latinoamérica, llegando sus efectos a la nación mexicana, sobre todo en la década de los 90, y más recientemente, en julio de 2000, en cuyas elecciones para cambio de

poder se evidenció como una demanda internacional, (sobre todo de los países miembros de la O.C.D.E. y de los países con los que México tiene signados acuerdos de libre comercio, como el TLC con Norteamérica) la necesidad de la alternancia político-partidista, como condición si bien no suficiente, si necesaria para la democratización del régimen político interno.

Pero veamos más de cerca algunos elementos teóricos de la democratización, para estar en condiciones de apreciar si México está entrando en la oleada y la onda globalizante a la hoy tan anhelada como principio, forma de gobierno y valor de la filosofía política: la democracia.

1.4. SUPUESTOS Y REQUISITOS BÁSICOS DE LAS TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA Y LOS PROCESOS DE LIBERALIZACIÓN, CONSOLIDACIÓN Y DEMOCRATIZACIÓN.-

1.4.1. SOBRE LA TRANSICIÓN.-

Un primer conjunto de tesis y supuestos fundamentales de la "transición" a la democracia, consisten en que el régimen político en cuestión, estaría en un cambio, un desplazamiento de la autocracia (en sus diversas modalidades autoritarias) hacia la democracia, de acuerdo a la voluntad negociadora y conciliadora de los actores (sociales, políticos y económicos) tributarios tanto del viejo régimen que muda, como del nuevo que se construye.

Para Cansino, la transición democrática, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, "es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se

someten a discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana”.²⁴

La transición se distingue por la existencia de un pacto o acuerdo nuevo, no ya sujeto a la voluntad y discrecionalidad absoluta del autócrata en turno, sino en un plano de respeto a la pluralidad, la diferencia y la participación política ciudadanas, mediante nuevos acuerdos y arreglos institucionales capaces de arribar a la democracia, la que se aprecia como un valor compartido por las diversas fuerzas políticas relevantes.

Asimismo, el propio Schmitter advierte de cuatro posibles resultados de las transiciones democráticas, a saber: regresión a la autoocracia; congelación de un régimen híbrido que no alcanza el mínimo procedimiento democrático, pero que no regresa al statu quo anterior; abriéndose dos vertientes: dictablandas o democraduras; democracia no consolidada, la cual representa a aquellos regímenes políticos condenados a la democracia sin poder gozar de ella, al no existir el faire-play entre las fuerzas políticas; en ella, los actores no llegan a acuerdos sobre los principios básicos de la competencia, y los partidos se consideran el único dueño del poder; y finalmente, la democracia consolidada: aquella en que se dan las reglas del faire-play entre los actores políticos, así como tolerancia y competitividad entre los mismos²⁵.

En relación con los subtipos de la vertiente de congelación en un régimen híbrido, cabe aclarar que la “democradura” consistiría en regímenes democráticos, pero con fuertes restricciones a la participación popular o a la competencia partidaria; en tanto que las “dictablandas” serían regímenes autoritarios un poco suavizados, con algunos derechos y protección ciudadana. Schmitter enmarca a México como una democradura, en razón de ser, -

²⁴ Cansino, César. *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*. 1997. p.13.

²⁵ Schmitter, ob. cit. pp.105-108.

apunta- un régimen formalmente democrático que muestra sin embargo, resabios autoritarios, situación que lo coloca como un régimen híbrido.

Por su parte, el politólogo mexicano Jesús Silva Herzog-Márquez, ha planteado una forma de interpretación de la transición democrática en México, como "transitocracia", la cual, por su ya supuesta y prolongada duración, parece que llegó para quedarse, conviniendo así a los intereses del régimen político mexicano. En esta línea de argumentación, no accederíamos cabalmente a la democracia, dado que representaría más cesiones por parte de la élite gobernante hacia la sociedad civil, aunque tampoco podría decirse que predomina el régimen autoritario, ya que sería más vulnerable y repudiado tanto interna como externamente, habida cuenta que la democratización es un requisito sine qua non para celebrar tratados y acuerdos entre las naciones y regiones a escala internacional.

La transitocracia significaría el justo medio donde predomina la ambigüedad en la práctica política de los diversos actores, siendo un régimen justificatorio de la realidad social en que se encuentra todavía el Estado y la sociedad en México. En términos schmitterianos, predominaría un régimen híbrido, donde se ha congelado la multicitada transición, en aras de mantener el status quo y los privilegios de la élite en el poder político nacional.²⁶

1.4.2. SOBRE LA LIBERALIZACIÓN.-

El enfoque de los "transitólogos" que venimos analizando, distingue algunas categorías teóricas básicas para el análisis del cambio de un régimen político temporario a otro, mediante una serie de etapas y/o requisitos sine qua non para que la propia democracia cristalice no

²⁶ Cfr. Silva, Herzog, Markez. El Antiguo régimen y la transición en México. 1999.

sólo como institucionalidad, sino como prácticas comunes y reconocidas por los principales actores políticos, sociales e institucionales.

Así entonces, es necesario distinguir entre, al menos, las categorías de liberalización, consolidación, democratización, así como sus consiguientes caídas y ascensos, es decir, aquellos de - reliberalización, reconsolidación, redemocratización - y los modelos a que dan lugar.

En relación con la liberalización, podemos decir que este concepto alude al término libertad, queriendo connotar el dejar, soltar, permitir, algo o alguien que antes de ello, no lo estaba, o estaba en una situación de represión, encierro o prohibición para actuar. Me parece que los dos significados del vocablo "libertad", tanto su sentido positivo como negativo (según Isaiah Berlin) se incluyen en el término aludido.

Por su parte, y tocante a nuestro análisis específico, Cansino afirma que la liberalización es "un proceso gradual y controlado de un régimen autoritario, puesto en marcha por la propia élite en el poder como respuesta institucional a la emergencia que ha puesto en riesgo la estabilidad o la propia continuidad del régimen".²⁷

En concordancia con lo anterior, la liberalización no se da como una concesión graciosa, sino obligada, desde la élite del régimen autoritario, que no quiere sucumbir ante los actores protodemocráticos, abriendo el proceso político de forma "gradual y controlada", es decir, según la conveniencia básica de los detentadores del poder, a fin de asegurar la estabilidad y continuidad del propio régimen. Ahora bien, el proceso de liberalización política "implica un cambio en los niveles de pluralismo y de competencia políticos consentidos y garantizados por el régimen autoritario en cuestión".²⁸

²⁷ Cansino, César, ob. cit., pp 45 y ss.

²⁸ Idem. P.46.

Así, las variables básicas son el pluralismo y la competencia política admitidos por el régimen de referencia, lo que en términos dahlianos, significa mayor capacidad de oposición y de representación en ese sentido, la existencia de más partidos políticos en la competencia institucionalizada, no se da solamente por la fuerza autónoma y el peso de cada actor, sino por el consentimiento, vale decir, el permiso de la autocracia o de la élite autoritaria, concedido a ciertos actores considerados “oposición leal”, o cuando menos, cooptable por los aparatos de poder autoritarios.

Para Przeworski, un régimen particular puede ser autoritario si existen algunos aparatos capaces de cambiar los resultados del proceso político institucional. En este sentido, muchos regímenes mejor descritos como “democracias tutelares” caen en esta definición, siendo regímenes en los que los militares se autoexcluyen del ejercicio directo del gobierno; sin embargo, se mantiene intacta su capacidad de intervención en alguna contingencia.²⁹

Ahora bien, los regímenes autoritarios de vez en cuando experimentan procesos de liberalización, entendido como un “proceso de institucionalización de libertades civiles, principalmente el derecho de la asociación autónoma, y de permiso e incluso creación de algunas organizaciones políticas en las cuales los conflictos pueden ser procesados en una moda de apertura, pero sin transformar los aparatos de poder y sobreponiendo su capacidad de control de forma ex post”.

Desde luego, los procesos de liberalización referidos no obstan para que el régimen autoritario entre en un franco proceso de democratización, en el cual prevalece la incertidumbre de los diversos grupos, a diferencia del régimen autoritario : “en un sistema autoritario es casi seguro que los resultados políticos sean contrarios a aquellos adversos a los intereses de los aparatos

²⁹ Przeworski, Adam. *Some problems in the study of the transition to democracy*. 1979. pp.60-61.

de poder, en tanto que en un sistema democrático no hay ningún grupo cuyos intereses puedan predecir resultados políticos con una aproximada certidumbre.”

En este sentido, la transición a la democracia se da bajo dos condiciones :

1.-el desmantelamiento de los viejos aparatos de poder autoritarios (entendidos como la amalgama de fuerzas armadas, policía, burocracia y cualquier otro que participe en el ejercicio del poder dictatorial, según el autor) y 2.- las nuevas fuerzas democráticas optan por instituciones democráticas como modelo en el cual pueden competir para la realización de sus intereses.

En suma, los análisis y categorías teóricas de Przeworski nos otorgan un instrumental relevante al campo de estudio de los procesos de democratización, como lo son los mecanismos horizontales y verticales de la rendición de cuentas, de la representatividad del gobierno, su eficacia, así como los aparatos de poder, que deben pasar de un tipo autoritario, a un esquema democrático, vía negociación y pacto entre los actores políticos fundamentales de un país, como lo es México, el cual se halla inmerso en la actualidad en dichas transformaciones, y nos apoya en la pregunta de si estamos transitando - o no - hacia la democracia difícil, para decirlo en los términos de Danilo Zolo, o más bien asistimos a cambios en la alternancia entre partidos políticos, a fin de relegitimar y dar credibilidad al régimen político, no solo internamente, sino frente a las necesidades de la globalización de corte neoliberal.

Ahora bien, ello no impide el hecho de que la liberalización pueda darse tanto de forma funcional como disfuncional al régimen. Cabe cuestionarse, ¿porqué y para qué se da la liberalización ? una parte de la respuesta consiste en explicarla debido a las crisis que han erosionado las bases del régimen autoritario, en términos de credibilidad, legitimidad y/o eficacia para procesar las demandas sociales, con una falta al respeto de los derechos humanos

fundamentales, y a fin de hacer creer, tanto al interior como hacia afuera del país en cuestión, que las cosas están cambiando, que se hace lo posible, mediante "reformas gradualistas", o cambios lentos pero seguros, hacia la democratización del régimen y del gobierno; cambio al estilo del gatopardismo: que todo cambie, para que todo siga igual.

El contar con dos o más partidos de oposición, que expresen a una o más clases sociales y/o segmentos relevantes de la opinión pública, y no sólo un partido - de Estado, oficial, o paraestatal- logra dar una fachada democrática a dicho régimen.

Así, la liberalización funcional sería aquella en la cual no se dan divisiones críticas en la coalición dominante; así como niveles no críticos de legitimidad y eficacia decisional. En este primer tipo, se superaría exitosamente la crisis autoritaria que dio lugar a la liberalización, ampliando los espacios de participación y grado de oposición (Dahl) al régimen autoritario; sin embargo, la otra posibilidad, atestiguada por varios estudiosos del tema, es que se de una liberalización disfuncional, obviamente, al régimen autoritario en crisis; en ella, se darían fracturas críticas en la coalición dominante, así como una eficacia decisional y legitimidad descendente, agravando la crisis autoritaria.

El desenlace de tales procesos puede ser, tanto de un colapso del régimen en crisis, como una transición continua -democratización- o una reconsolidación de dicho régimen.

Se ha observado que casi todas las liberalizaciones han terminado en la cauda del régimen autoritario, dado que no recuperan su legitimidad perdida, ni logran controlar a las fuerzas democratizadoras emergentes, por lo que las élites gobernantes se ven obligadas a pactar la transición, a fin de no perder la totalidad del control del poder político.

Przeworski añade elementos para analizar los procesos de liberalización, al incluir a los actores políticos relevantes, tales como los grupos duros y blandos (hard-liners y soft-liners), así como los moderados y los maximalistas, ya que : "un obstáculo para entender los procesos

de liberalización y democratización es la dificultad para identificar de forma a-priori los actores relevantes a este proceso... una forma de abordar el problema es empezar con los Intereses, clasificando los distintos grupos según los intereses que eventualmente defienden... otro enfoque consiste en distinguir a los actores directamente por sus posturas estratégicas".³⁰ En efecto, es clásico ya el análisis politológico de los actores intervinientes en un proceso de liberalización, apertura o reforma de un régimen político, observando las alianzas, coaliciones, rupturas, acuerdos, etc. entre los miembros y grupos relevantes; así por ejemplo, las coaliciones y acuerdos que han dado transiciones "pactadas" han sido por los esfuerzos de los soft-liners -blandos- de cada partido, grupo y/u organización política y social en los países donde se ha dado. Es decir, la liberalización trata de crear condiciones para un compromiso entre duros y blandos, considerando que es una estrategia del régimen autoritario.

Por otra parte, O'Donnell y Schmitter ven a la liberalización, - a diferencia de la democratización- como una ausencia de compromiso del régimen, de preservar en el tiempo las reformas aplicadas, tanto en ampliación de los derechos civiles y políticos, como en el sufragio universal o en el sistema de partidos semicompetitivo, todo lo cual puede ser revertido por el régimen político autoritario, según convenga a sus intereses.

Entre otros autores, Kervin Middlebrook ha estudiado a detalle el proceso de liberalización política registrado para el caso mexicano, afirmando que ésta resultó funcional al régimen:

" la liberalización política en México ha sido más gradual y menos conflictiva que muchas otras transiciones políticas ... en parte a que el bien institucionalizado y ampliamente inclusivo régimen mexicano es una forma menos severa de gobierno autoritario".³¹

Dicho proceso de liberalización habría dado principio en 1977 con la Reforma Política del presidente López Portillo, incrementando el número y la diversidad ideológica de los partidos

³⁰ *Ibidem*, p.8.

³¹ Middlebrook, cit. en O'Donnell y Schmitter, *ob.cit.*, p.182 y ss.

políticos oficialmente registrados; alterando la ley electoral; aumentando la representación de los partidos opositores en la Cámara de Diputados; y ampliando su acceso a los medios de comunicación.

En suma, la liberalización consiste en una apertura gradual, ordenada y limitada por el régimen autoritario, dando más espacios a la pluralidad, la competencia y la oposición política, con el fin de legitimarse y pervivir en el tiempo, aun cuando el mismo conduce, como una primera etapa, hacia otra, la de consolidación de la democracia.

1.4.3.- SOBRE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA.-

El conjunto de autores abordado, sostienen que toda vez que un régimen ha transitado exitosamente a la democracia, debe sostenerla a ésta en el tiempo (la dimensión intertemporal planteada por O'Donnell), accediendo así, por medio de ciertos requisitos y condiciones, a la "consolidación" del régimen democrático.

Así, Gunther, Diamandouros y Puhle sostienen que la consolidación democrática reconoce un carácter bidimensional: 1o.) Es necesario asegurarse de que el país es completamente democrático, y 2o) está referida a la estabilización, rutinización, institucionalización y legitimación de pautas de conducta políticamente relevantes.

La primera dimensión es obvia, ya que no puede consolidarse algo inexistente, por lo que habría que verificar, medir y contrastar las variables básicas de un modelo empírico de democracia para poder cerciorarse, con relativa objetividad, de su cumplimiento en un estado nacional dado. La segunda, alude a lo que aquí destacaremos, como la variable de una "nueva institucionalidad" democrática, que permita precisamente la estabilización y rutinización de ciertas pautas de conducta de los principales actores sociales y políticos, políticamente

relevantes, es decir, de impacto significativo en el régimen político. En palabras de los autores citados, "una nueva democracia está suficientemente consolidada cuando todos los grupos políticamente relevantes reconocen a sus instituciones políticas como la única arena legítima de lucha política y se adhieren a sus normas de comportamiento".³²

Por su parte, Juan Linz define así a la democracia consolidada: "en lo que se refiere a los comportamientos, un régimen democrático se consolida en un territorio cuando ningún actor nacional, social, económico, político o institucional destina recursos importantes al intento de alcanzar sus objetivos creando un régimen no democrático o separándose del Estado... en lo que hace a las actitudes, (se da) cuando una gran mayoría de la opinión pública, incluso en medio de grandes problemas económicos y de una profunda insatisfacción con los funcionarios, mantiene la creencia de que los procedimientos e instituciones democráticos constituyen el modo más apropiado de gobernar la vida colectiva y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es pequeño o está más o menos aislado de las fuerzas democráticas... en términos constitucionales, se da cuando las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales se sujetan y habitúan a la resolución del conflicto dentro de los límites de las leyes, los procedimientos y las instituciones específicas sancionadas por el nuevo proceso democrático".³³ En suma, la consolidación supone la aceptación de la democracia como la forma ideal como forma de vida y gobierno, por parte de las élites y ciudadanos.

1.4.4. SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN.-

A diferencia de la liberalización, la democratización conduce de una situación autoritaria a otra de democracia pluralista (Nohlen), mediante un compromiso entre las élites y los grupos

³² Cfr. Gunther, Diamandourus y Pule, cit. en *Metapolítica*, 1997, p. 121.

³³ *Idem*, p. 31.

políticos diversos, tanto oficiales como opositores, a fin de lograr institucionalizar el conflicto por medio de un acuerdo explícito. La democratización se da, según Przeworski, cuando se logra institucionalizar la incertidumbre, sobre todo la electoral, así como los intereses y recursos de los actores relevantes. Lo contrario: si se sabe con antelación el resultado electoral, habiendo certidumbre en quién gana y qué intereses quedan garantizados, nos alejaría de la idea democrática.

Los indicadores de un proceso de democratización, - a diferencia del referido a la liberalización,- han sido formulados por Cansino como sigue :

- 1) Mayor grado de impredecibilidad que genera su implementación a nivel decisional ;
- 2) Las modificaciones institucionales que produce a través de reformas electorales, cambios constitucionales sustanciales y demás garantías políticas y civiles (dando lugar a un arreglo institucional, así como normas y valores reconocidamente democráticos);
- 3) Acuerdos y negociaciones entre actores políticos identificados con el régimen autoritario precedente y actores en mayor o menor medida antirrégimen; y
- 4) Nivel de pluralismo político permitido. (mayor en un proceso de democratización)³⁴

En efecto, la democratización implica una mayor incertidumbre, al darse una mayor pluralidad y participación de diversos actores en la toma de decisiones, por lo que los resultados son impredecibles; asimismo, conduce a un nuevo "arreglo institucional", distinto al preexistente en el régimen pretransicional, yendo más allá de la mera liberalización. Es decir, se crea toda una nueva institucionalidad posautoritaria, mediante pactos, acuerdos y/o negociaciones, podríamos decir, horizontales, entre los diversos actores políticos, los que se hallan más o menos en equidad, no sólo jurídica frente al Estado, sino frente a la propia sociedad civil. Por último, el nivel de pluralismo permitido es mayor, en todo caso, que el

³⁴ Cfr Cansino, ob.cit pp 56-57

resultante de un “pluralismo liberalizado”, en el que se acotan y delimitan por el régimen (autoritario) el número, la diversidad y hasta el peso específico de los partidos políticos registrados por la autoridad electoral, controlada por el estado desde arriba.

Para Garretón, la democratización política (distinta de la económica y la social) consiste en “aquellos procesos que intentan establecer un núcleo de instituciones democráticas, de modo que constituyan el régimen predominante de una determinada polis, a partir de una situación histórica caracterizada por la presencia o predominio de un régimen político en que las instituciones democráticas son inexistentes o mínimas”.³⁵ Las formas que ha asumido la democratización, según este autor, serían las fundaciones democráticas; las transiciones propiamente dichas y las reformas democráticas.

La noción de democratización, implica, como verbo, la acción y efecto de democratizar, lo que conlleva a la acción, decidida de forma teleológica, por los actores de tal proceso. En todo caso, el proceso mismo va de una situación autoritaria, a otra democrática. ¿Cómo puede medirse en este tenor el proceso aludido? parte de la respuesta es “creando un núcleo de instituciones democráticas”, que logren predominar sobre las autoritarias: se requiere así una “nueva institucionalidad” que puntale la democratización en cuestión.

Es en este aspecto donde coinciden los tratadistas: la necesaria creación -y consolidación- de instituciones reconocidamente democráticas, así como el respeto y apego a las mismas por parte de los actores relevantes, lo que lo distingue de otros procesos de cambio.

Figura No. 1 : El Proceso de Transición del Régimen Autoritario al Democrático

Régimen Autoritario → Liberalización → Instauración Democrática → Consolidación

└─ Regresión Autoritaria

³⁵ Garretón, Manuel Antonio. *Sobre los procesos de democratización en América Latina*. (ponencia) 1999. p.19

En esta sencilla figura, se denota el proceso esquemático propuesto por los autores analizados, sobre la transición a la democracia desde un régimen autoritario, el cual cambia, a partir de la liberalización (que puede ser funcional o disfuncional, siendo en este último caso donde se transita hacia la democracia, ya que se da una fractura y divisiones críticas en la coalición gobernante, así como una baja en la legitimidad y eficacia del régimen), hacia la instauración (instalación) democrática, que significa el momento fundacional de la misma. En otra etapa subsecuente, se accede a la consolidación democrática, con los supuestos de rutinización, estabilización e institucionalización antes expuestos; sin embargo el ciclo continúa con posibles regresiones autoritarias, que dan una ruptura del orden democrático y reinstalan la autocracia o el régimen autoritario. Si vuelve a darse otra transición democrática, se arriba a una "redemocratización" y "reconsolidación" de la misma, como efectivamente ha sucedido en varios países, v.gr. Argentina, Colombia, Paraguay y Brasil en Latinoamérica y en algunos otros de Europa Occidental y Oriental.

Así pues, puede pensarse en un proceso un tanto cíclico y/o pendular, en que los países transitan alternativamente entre la democracia y el autoritarismo, por lo que no son definitivas dichas transiciones democráticas; únicamente las democracias consolidadas han perdurado a lo largo del tiempo, posibilitando la estabilidad de los regímenes políticos en cuestión.

Así, el ciclo antes aludido puede ilustrarse como sigue:

Figura No. 2 : Ciclo Del Autoritarismo a la Democracia.-

Régimen Autoritario No.1 → Régimen Democrático No. 1 → Régimen Autoritario No.2 →
Régimen Democrático No.2 ... N

Teóricamente, la consolidación evitaría, o al menos reduciría el riesgo, de una regresión autoritaria, perdurando así en el tiempo (como las democracias consolidadas de Europa Occidental y Estados Unidos) a partir del respeto, por parte de los actores relevantes, de las reglas del juego democrático institucionalizadas. La situación se complica y aumenta la incertidumbre de la "durabilidad" de las democracias en países "emergentes", donde ésta depende de factores tales como el bienestar social, el ingreso per-cápita, la educación, la desigualdad de oportunidades y de condiciones, la no credibilidad, aceptación y por ende legitimidad del régimen, por parte de amplios sectores sociales, entre otros.

Es decir, hasta que no se institucionalicen las nuevas pautas de interacción y arreglos entre los actores principales, seguirán las democracias emergentes pendiendo de un hilo, por las tentaciones de restauración autoritaria que subsisten en aquellas élites políticas, económicas y sociales acostumbradas a dominar y dirigir históricamente a sus sociedades, en beneficio de sus propios intereses y valores.

1.5. DEMOCRACIA PRESIDENCIALISTA, SEMIPRESIDENCIAL Y DEMOCRACIA PARLAMENTARIA.

Abordaremos ahora a la democracia en la dicotomía presidencialista/parlamentarista, por cuanto interesa a los fines de la presente investigación, que analiza las nuevas formas de la administración y gestión pública, entre ellas, la también nueva relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, considerando que nuestra forma de Estado (y de gobierno) es una república que intenta ser democrática, representativa, federal y presidencial.

Así entonces, cabe apuntar que el interés sobre estas dos formas básicas de democracia, se presentó a partir de la mitad de los años setenta, con la ola democratizadora que atravesó los diversos continentes.

El tema es de gran importancia no sólo desde el punto de vista teórico, sino práctico, en virtud del debate actual sobre los mejores diseños político-constitucionales de los estados contemporáneos, principalmente latinoamericanos, constituyendo un pendiente en la reforma del estado mexicano.

Los autores que han contribuido al debate sobre las ventajas/desventajas sobre uno y otro tipo de democracia son, entre otros: Dieter Nohlen, Lijphart, Sartori, Mainwaring, Shugart, Juan Linz, Alfred Stepan, Riggs, y Arturo Valenzuela. Para el caso mexicano, destacan, entre otros, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Muñoz Ledo, Cosío Villegas y Berlin Valenzuela.³⁶

La discusión ha girado en torno a cuál de estos dos subtipos garantiza mayor o menor estabilidad democrática y eficacia de gobierno, dividiéndose las opiniones y los estudios en uno u otro. Existe también una fórmula intermedia, el semipresidencialismo - o semiparlamentarismo - que podría asegurar nuevos equilibrios en la relación entre los distintos poderes del Estado, así como una mayor legitimidad y gobernabilidad en los países, particularmente latinoamericanos, caracterizados en su mayoría por regímenes presidenciales.

1.5.1. SOBRE EL PRESIDENCIALISMO COMO FORMA DE GOBIERNO.

³⁶ Destacan los siguientes textos de los autores mencionados Dieter Nohlen: *Parlamentarismo vs. Presidencialismo*; Arend Lijphart *Modelos de Democracia, Las Democracias Plurales, Parliamentary versus Presidential Government*; Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Mainwaring, Scott y Shugart, Matheu: *Presidentialism and the Party Systems and Presidentialism in Latin America*; Linz, Juan: *The Perils of Presidentialism, La quebra de las democracias*; Valadés, Diego, et. al. *Formas de Gobierno en América Latina: Presidencialismo o Parlamentarismo*; El Sistema Presidencial Mexicano, Carpizo Jorge: *El Presidencialismo Mexicano*; Valenzuela, Arturo: *El debate actual sobre presidencialismo y parlamentarismo en América Latina*; entre otros.

Así, existen dos sistemas básicos de gobierno: el presidencial y el parlamentario, con características propias que los distinguen y ayudan a decidir dicho sistema en los diversos países, y que se modifican, acentúan o debilitan de acuerdo con su régimen político imperante. Otros sistemas contienen características presidencialistas o parlamentarias, dependiendo de circunstancias políticas coyunturales.

Uno de los grandes problemas de funcionalidad que ha perdurado a lo largo de la historia mexicana contemporánea, ha sido el poder desmedido del que ha gozado la institución presidencial, que ha sobrepasado con mucho las capacidades reales de los otros dos poderes, vale decir, el legislativo y el judicial.

En efecto, existe un consenso en los diversos tratadistas, aún los más ortodoxos juristas y politólogos, en el sentido de que el régimen presidencial, consagrado constitucionalmente, ha desbordado históricamente las facultades y atribuciones legales otorgadas al presidente, definiendo así un régimen hiperpresidencialista de facto, tanto por razones histórico-geográficas, como políticas y sociales.

Es decir, se ha dado una perversión del régimen presidencial como forma constitucional-legal, hacia un presidencialismo como forma acentuada de supremacía del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes del Estado, siendo el vértice de un sistema autoritario que tuvo su razón de ser en el México postrevolucionario, con el predominio de un régimen de partido casi único, corporativo y clientelar, pero que ha mostrado su desgaste a lo largo de las tres últimas décadas del Siglo XX.

Una nueva realidad social global demanda la construcción de una nueva institucionalidad, en aras de preservar la gobernabilidad; para no ir contra los vientos de cambio mundiales, orientados a la universalización de la democracia. Las democracias contemporáneas se

clasifican en sistemas presidenciales o parlamentarios, siendo los primeros más abundantes en la América Latina, y los segundos, en Europa.

1.5.2. ¿ QUÉ ES UN SISTEMA PRESIDENCIAL?

No obstante que en ciencia política difícilmente se encuentran coincidencias en la definición de conceptos y categorías teóricas, en el caso del presidencialismo existen algunas de ellas. Así, para Sartori, un régimen presidencial se caracteriza sobre todo " si, y sólo si, el jefe de Estado (o presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o Congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa."³⁷

Lijphart por su parte, distingue tres criterios básicos de demarcación del presidencialismo: a) el jefe del gobierno por un término constitucional prescrito, y en circunstancias normales no podrá ser forzado a renunciar por el legislativo; b) los presidentes son electos popularmente; y c) el ejecutivo es unipersonal y los miembros del gabinete presidencial son meros asesores o subordinados del presidente.³⁸

En un sistema presidencial, el presidente es Jefe de Estado y de gobierno a la vez; es independiente del legislativo, por lo que su poder no depende de aquél para su existencia. Asimismo, los poderes ejecutivo-legislativo son interdependientes en su funcionalidad, ya que el legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del ejecutivo, y el presidente puede vetar las leyes aprobadas por el legislativo; el presidente tiene la facultad de realizar nombramientos; el legislativo tiene la facultad de autorizar o no, recursos económicos

³⁷ Sartori, Giovanni *Ingengeria Constitucional Comparada. Una Invesngación de Estructuras, Incentivos y Resultados.* p 99 y ss.

³⁸ Lijphart, Arend *Parliamentary versus Presidential Government,* p 8, Apud, Ma. Amparo Casar: *Presidentialism and its Consequences. A Debate* p 2.

al ejecutivo; el ejecutivo puede consultar y operar directamente con el pueblo mediante plebiscitos y referendos; el legislativo puede juzgar y remover al presidente; el presidente tiene gran injerencia en la designación de los miembros de su gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea el líder de su pueblo, y es éste quien lo elige.³⁹

Duverger apunta, por su parte, que el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es seleccionado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros, no siendo éstos responsables ante el parlamento.

Asimismo, se han definido los sistemas presidenciales en América Latina, resaltando las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército, lo que ha sido denominado por la doctrina como neopresidencialismo, cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo, diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales. En este sentido, México ha presentado dichas características en el periodo clásico del sistema político nacional, como se estudia más adelante, por lo que puede afirmarse la existencia del neopresidencialismo en el mismo.

Ante las diferentes características que los países latinoamericanos presentan ante el presidencialismo, Karl Lowenstein clasifica los sistemas presidenciales en tres clases:

- a) presidencialismo puro.- Son aquellos que presentan las características antes señaladas;
- b) presidencialismo atenuado, donde el poder se ejerce conjuntamente por el presidente y ministros, quienes están organizados como gabinete, y

³⁹ Cfr. Joseph La Palombara. *Politics Within Nations*. pp. 198-199.

c) Aquellos donde se ha tratado de disminuir la influencia del Ejecutivo, ya sea incorporándole elementos parlamentarios o admitiéndose el ejecutivo colegiado.⁴⁰

Asimismo, el autor se refiere a los ejecutivos latinoamericanos distinguiéndolos entre: presidente constitucional; caudillo demagógico; guardián militar y caudillo paternalista; clarificando las diferencias existentes entre los diversos sistemas presidenciales en Latinoamérica; sin embargo, puede apreciarse en ellos el predominio del ejecutivo y el colaboracionismo de los otros poderes, cuyas pautas principales son fijadas por el propio ejecutivo.

André Hauriou ha afirmado que el régimen presidencial permite un encuadramiento más autoritario del país.⁴¹ Ello parece cobrar validez en varios países que se han decidido por el sistema presidencial, o bien, han transitado al mismo después de una experiencia parlamentaria, como un mecanismo para instituir un ejecutivo más fuerte.

En México, como es sabido, rige el sistema presidencial, el cual otorga al ejecutivo facultades amplias para gobernar; ello no obstante, tradicionalmente ha desbordado dichas atribuciones, de forma extralegal, constituyéndose el "presidencialismo" o deformación del primero.

1.5.3.- ¿QUÉ ES UN SISTEMA PARLAMENTARIO?

A diferencia de los sistemas presidenciales, los parlamentarios se caracterizan, según Duverger, en lo siguiente:

a) Por que los miembros del gabinete (gobierno, Poder ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder legislativo).

⁴⁰ Cfr. Lowenstein, Karl, "La Presidencia Fuera de Estados Unidos", Apud, Jorge Carpizo: *El Presidencialismo Mexicano*. p.55

⁴¹ Cfr André Hauriou. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*.

- b) El gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía, denominándose primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá siempre y cuando cuente con la mayoría parlamentaria.

Así pues, el régimen parlamentario o "gobierno de gabinete", es la forma de democracia constitucional en la cual la autoridad ejecutiva proviene de la autoridad legislativa, ante la cual es responsable. Por ello, se aduce que el parlamentario es un sistema político que promueve y facilita un relativo equilibrio entre los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), con un gran compromiso del gobierno ante el parlamento, el cual tiene el derecho para disolverlo.

El origen del parlamentarismo se dio con las revoluciones liberal-burguesas de Inglaterra (1648) y los países Bajos (Bélgica, Holanda, Luxemburgo), permitiendo el tránsito de la monarquía autocrática al régimen parlamentario europeo. Esta forma de gobierno ha sido exitosa en Europa y en los países antes adscritos a la Comunidad Británica de Naciones.

1.5.4. SOBRE EL SEMIPARLAMENTARISMO Y EL SEMIPRESIDENCIALISMO COMO FORMAS DE GOBIERNO.

Toda vez que hemos analizado las formas puras de gobierno democrático, a saber, el presidencialismo y el parlamentarismo, conviene señalar que, igual que en otras materias, se ha encontrado un justo medio para tratar de satisfacer las máximas ventajas, así como matizar

las eventuales desventajas, de cada uno de ellos. En esta especie de "tercera vía" institucional, se encuentra el "semiparlamentarismo" o bien el "semipresidencialismo".

Así pues, el semipresidencialismo puede ser visualizado como un régimen político basado en un tipo original de relaciones entre el legislativo/ejecutivo, debido, entre otras razones, a la elección y sufragio universal del jefe de Estado, el cual tiene mayores prerrogativas que un jefe de estado parlamentario, siendo a su vez acotado por el parlamento.

El semipresidencialismo presenta, según Sartori, las siguientes características:

"a) El jefe de Estado (el presidente) es elegido por el voto popular -ya sea directa o indirectamente- para un periodo predeterminado en el cargo.

b) El jefe de Estado comparte el poder ejecutivo con un primer ministro, con lo que se establece una estructura de autoridad dual, cuyos tres criterios definitorios son:

c) El presidente es independiente del parlamento, pero no se le permite gobernar sólo o directamente;

d) El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente porque dependen del Parlamento, están sujetos al voto de confianza y/o de censura, y en ambos casos requieren del apoyo de una mayoría parlamentaria;

e) La estructura de autoridad dual permite diferentes balances de poder así como predominios de poder variables dentro del Ejecutivo."⁴²

Esta combinación se ha dado de forma prototípica en el caso de Francia, en su quinta república, encabezada por De Gaulle durante la promulgación de su Constitución en 1958; no habiendo sin embargo, un acuerdo entre los tratadistas sobre la forma de concebirla, ya que, p.ej. Duverger y Vedel señalan que el semipresidencialismo no es una "síntesis de los sistemas

⁴² Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. pp. 148 y ss.

parlamentario y presidencial, sino una alternación entre fases presidenciales y parlamentarias."⁴³

De cualquier modo, el semipresidencialismo (que es la forma de gobierno recomendada por nuestro autor para los sistemas presidenciales, a fin de no cambiar radicalmente de estos últimos a aquellos otros parlamentarios, situación que requeriría una transición cultural rápida) presenta los dos motores, el presidencial y el parlamentario; de acuerdo con Carpizo, se prende uno y apaga el otro, según si por ejemplo el presidente cuenta con mayoría legislativa, se da el primero, y si tiene minoría, el último: "funciona casi como un sistema presidencial cuando el partido político o partidos afines del presidente de la República cuenta o cuentan con la mayoría de legisladores en la Asamblea Nacional, porque entonces el designa con libertad al primer ministro, quien es de su propio partido y quien le reconoce jerarquía política (...) pero... funciona como un sistema casi parlamentario cuando el partido político y los afines al presidente de la República no cuenta o cuentan con la mayoría de los legisladores en la Asamblea Nacional o no puede configurar una coalición".⁴⁴

Carpizo critica así al semipresidencialismo como forma de gobierno, ya que no es un híbrido, sino uno u otro en forma intermitente, cuestionando así la fórmula sartoriana.

En relación con los gobiernos divididos, Sartori afirma que estos tienen una mayor gobernabilidad bajo el semipresidencialismo, en virtud de la diarquía flexible que representa, lo que le facilita la labor de gobierno. a diferencia del presidencialismo, el cual tiene mayores debilidades frente a los gobiernos divididos (y yuxtapuestos) dada la minoría congressional del partido del presidente en turno.

⁴³ Duverger, Maurice. *A new political system model: semi-presidential government*. En: *Journal of Political Research*, Vol 8 núm 2, 1980 Pp 165-187; Apud, Sartori, ob.cit. p. 139.

⁴⁴ Valadés, Diego y Serna, José María. *El gobierno en América Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* p.17 y ss

Afirma Sartori que "se debe reconocer que en esta fórmula (el semipresidencialismo) el problema de las mayorías divididas encuentra su solución por el "cambio de cabeza", al reforzar la autoridad de quien obtiene la mayoría".⁴⁵

Lo anterior cobra importancia en el contexto del sistema político mexicano, en el que han hecho su aparición los gobiernos divididos y yuxtapuestos, por lo que el debate sobre la mejor forma de gobierno es tema relevante en materia de reforma del Estado, según se analizará en el capítulo 5 de esta investigación.

1.6. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO EMPÍRICO DE DEMOCRACIA.

La democracia es, ante todo una forma de vida, tanto individual como colectivamente hablando; en la que se requiere de ciudadanos, auténticos hombres libres y responsables de sus actos y no actos, autónomos y comprometidos con el interés de su comunidad.

Entendemos a la democracia como un concepto social global, como toda una forma de vida planteada para y por los hombres, lo que nos aproxima a la noción de democracia "sustantiva" o "ideal" esgrimida por la escuela de Turín, entre otras, y no como mera cuestión "procedimental", donde se formulan las reglas del juego a que habrán de sujetarse todos los actores en una situación democrática. En este orden, puede visualizarse a la segunda (procedimental) como condición necesaria, pero no suficiente, para acceder a la primera, es decir, a la democracia sustantiva, a la llamada normativa (aunque muchos suponen que ésta

⁴⁵ Sartori, ob. cit. p. 141.

nunca se dará en el campo de la realidad fáctica, sirviendo únicamente de guía para las sociedades, como deber ser para la actuación de los estados nacionales.)⁴⁶

En este sentido, las instituciones democráticas juegan un papel relevante, como condición necesaria, para la democratización en las sociedades modernas, sin ellas, se aleja cualquier planteamiento sobre su existencia. Es por ello que el trabajo se enfoca a la determinación del tipo de relaciones, así como el carácter de la integración de los poderes ejecutivo y legislativo, y su conformación en los diversos ordenes y niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

Los problemas para la construcción de un modelo "empírico" de la democracia suponen múltiples aspectos epistemológicos, filosóficos y de lógica metodológica; sin embargo, dicho paradigma (modelo teórico de interpretación acerca de la realidad, dominante y aceptado mayoritariamente por la comunidad científica, según Thomas Khun) ofrece la posibilidad de confrontar la teoría y el aparato conceptual categorial que definen a la democracia, con su realidad.

Así pues, el modelo empírico se refiere por definición a lo concreto fáctico, al "ser" de carne y hueso de la democracia, o si se prefiere, a la "democracia realmente existente", correlato de la idea de la noción de "socialismo realmente existente", dispositivo crítico que establecía la abrumadora distancia entre el socialismo como modelo normativo, del deber ser, del planteamiento deontológico de dicho modo de producción, con su fría realidad y magros logros, en términos de realización del "hombre nuevo", de la libertad, la justicia y democracia entre los ciudadanos, así como de bienestar económico, entre otros. De igual forma, la democracia debe contrastar sus principios, valores y aspiraciones, lo que implica un modelo

⁴⁶ Al respecto, se han formulado múltiples y nuevos "adjetivos" de la democracia sustantiva, procedimental, ideal, real, sustentable, deliberativa, directa, representativa, participativa, radical, capitalista, socialista, transparente e incluyente, entre otros. Cfr. entre otros, *Metapolítica*, No 18, Vol abril/junio 2001; así como David Held: *Modelos de Democracia*; Patricio Marcos: *Democracia*, y Alan Touraine *Qué es la democracia*, entre otros pensadores representativos de esta forma de vida y de gobierno

normativo-ideal) con sus prácticas y modos de ser concretos en el terreno de lo observable, es decir, la democracia realista, aquella que se asienta en la realidad social de una nación o una comunidad en su forma concreta y cotidiana.

Sin embargo, como asentábamos antes, entre los problemas epistemológicos para tal fin podemos destacar los siguientes: a) Un modelo empírico tiende forzosamente a esquematizar la realidad social, resaltando algunos elementos y oscureciendo o marginando otros; b) El método de la reducción/agregación tiende a privilegiar algunas variables analíticas sobre otras, de carácter más subjetivo o difícilmente mensurables en el plano de la realidad social;

No obstante, las ventajas de la modelística son las siguientes:

- a) Proporciona claridad teórica y conceptual de algún(os) fenómeno(s) social(es) sujeto(s) de análisis, al identificar y clasificar las variables tanto dependientes e independientes, como intervinientes en el mismo, de manera lógica, facilitando su mejor comprensión;
- b) Permite la labor de comprobación de las hipótesis y verificación de las teorías suscritas y sujetas al análisis, al evitar la dispersión y ambigüedad teóricas;
- c) Ayuda a la simplificación y avance del conocimiento teórico de las ciencias, sean exactas, naturales o sociales, al encuadrar en un modelo la realidad susceptible de investigación.

A la luz de las ventajas arriba señaladas, y a fin de avanzar hacia la definición de los elementos básicos para la construcción de un modelo empírico de democracia, tales como criterios, dimensiones, condiciones, características y categorías distintivas; reseñamos a continuación aquellos que han expuesto algunos de los autores contemporáneos más representativos a nuestro juicio:

	<p>c) Norteamericano</p>	<p>Ejecutivo</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Separación Formal e Informal de Poderes 3. Bicameralismo Equilibrado y representación de Minorías 4. Sistemas Pluripartidistas 5. Sistema de Partidos Multidimensional 6. Representación Proporcional 7. Descentralización y Federalismo 8. Constitución Escrita y Veto de la Minoría <p>1 - Concentración del Poder Ejecutivo</p> <p>2 - Separación de Poderes</p> <p>3 - Bicameralismo Equilibrado</p> <p>4 - Bipartidismo</p> <p>5 - Partidos Políticos hetero-geneos con programas similares</p> <p>6 - Sistema Electoral Mayoritario</p> <p>7 - Federalismo</p> <p>8 - Constitución Escrita y Veto de la Minoría</p>
4 - Adam Przeworski	<p>Condiciones de Democratización</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Desmantelamiento de los Viejos Aparatos de Poder Autoritarios 2.- Las Nuevas Fuerzas Democráticas optan por Instituciones Democráticas 3 - Negociación y Pacto entre Los Actores Políticos 	<p>Concepto Institucionalización de la Incertidumbre</p> <p>Mecanismos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 - Verticales Elecciones (Control sobre Gobiernos) <ol style="list-style-type: none"> a) Mandato b) Rendición de Cuentas c) Representación 2.- Horizontales <ul style="list-style-type: none"> -Gobierno Dividido <p>Categorías</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Protección efectiva de derechos ciudadanos b) Ejercicio eficaz del Gobierno.
5.- David Beetham	<p>Criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Rendición de Cuentas del Gobierno 2) Aspectos de una Sociedad Civil democrática 3) Grado Efectivo de igualdad de Derechos políticos y de oportunidades 	<p>Pirámide Democrática:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 Elecciones Libres y Justas 2. Derechos Civiles y Políticos 3. Gobierno Abierto y Responsable 4. Una Sociedad democrática (30 Indicadores)
6.- Juan Linz	<p>Criterios</p> <p>Libertad para proponer alternativas políticas</p> <p>Condiciones</p>	<p>Derechos Concomitantes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de Asociación 2. Libertad de Expresión

	<p>1) Desarrollo de sociedad libre y vigorosa</p> <p>2) Sociedad Política relativamente autónoma</p> <p>3) Estado de Derecho</p> <p>4) Burocracia Gubernamental y Servicio Civil eficiente</p> <p>5) Sociedad Económicamente Institucionalizada</p>	<p>3. Competencia Libre y no violenta entre líderes</p> <p>4. Inclusión de todos los cargos políticos efectivos</p> <p>5. Participación de todos</p>
7 - Guillermo O'Donnell	<p>Dimensiones</p> <p>- La democracia Política debe coexistir con varios grados de democratización, en las esferas económica, social y cultural</p> <p>Condiciones</p> <p>1 - Que no se de una regresión autoritaria</p> <p>Componentes</p> <p>a) Liberal</p> <p>b) Democrático</p> <p>c) Republicano</p>	<p>Categorías</p> <p>1) Accountability (esencia de la Representación)</p> <p>a) Horizontal (Debil Fuerte)</p> <p>b) Vertical</p> <p>Indicadores de la Poliarquia</p> <p>1 Libertad de Asociación</p> <p>2 Libertad de Expresion</p> <p>3 Libertad de Voto</p> <p>4 Elegibilidad para Servicio Púb</p> <p>5 Derecho de Líderes a competir en busca de apoyo y votos</p> <p>6 Diversidad de Fuentes de Inf</p> <p>7 Elecciones libres e imparciales</p> <p>8 Instituciones que garanticen que la pol. del gob. Dependá del voto y otras formas de expresar preferencias</p> <p>9 Autoridades Públicas Electas, no deben ser arbitrariamente depuestas antes de concluir su mandato</p> <p>10. Autoridades públicas electas, no deben restringirse ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores</p> <p>11 Existencia de un Territorio Indisputado que defina claramente la población que vota</p>
8 - Alain Touraine	<p>Dimensiones</p> <p>1 -Respeto a los derechos fundamentales del hombre</p> <p>2 - Ciudadanía</p> <p>3 -Representatividad de los dirigentes</p> <p>Tipos:</p> <p>1. Democracia Liberal</p> <p>2 Democracia Constitucionalista</p> <p>3 Democracia Conflictiva</p>	<p>Categorías</p> <p>a) Pluralismo</p> <p>b) Libertad</p> <p>c) Representatividad</p>

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

Fuente: Elaboración propia, con base en las propuestas teóricas de los autores que se exponen. Vid. Versión ampliada del estado del arte de la democracia, Enrique Bailleres, 2002 (versión en mimeo)

Las precisiones de los pensadores contemporáneos antes citadas en el Cuadro No. 1, sobre los principales elementos definitorios sobre la democracia, en cuanto a las condiciones, dimensiones, criterios, tipos, requisitos, categorías y variables que presumiblemente la hacen posible, nos permiten suscribir y proponer, así sea de forma necesariamente esquemática y sencilla, aquellos elementos que consideramos pertinentes para la construcción de un modelo empírico de democracia, -uno de los términos más complejos y polisémicos que existen-, a fin de estar en posibilidad de ubicar las categorías y variables que guiarán la presente investigación.⁴⁷

Cuadro No. 2: Elementos para un modelo empírico de democracia

DIMENSIONES	CONDICIONES	TIPOS/ SUBTIPOS	CRITERIOS/ REQUISITOS	CATEGORÍAS
-Filosófica -Política -Social -Económica -Cultural -Administrativa Pública	a) Desarrollo Económico b) sociedad civil con cultura política democrática c) grado de educación d) Liderazgo Político e) Instituciones Democráticas f) Desmantelamiento de los aparatos de poder autoritarios g) Negociación y pacto entre actores políticos h) Sociedad política autónoma i) Estado social de derecho j) Servicio civil de carrera, eficiente	a) Liberal b) Representativa c) Delegativa d) Constitucionalista e) participativa f) Conflictiva g) Informacional h) deliberativa i) radical j) sustentable K) ideal l) realista	a) Respeto a los derechos fundamentales del hombre b) Ciudadanía c) Representatividad de los dirigentes d) Rendición de cuentas del gobierno e) Grado efectivo de igualdad de derechos políticos f) Republica -nismo	a) Pluralismo b) Representatividad/Representación c) Rendición de cuentas del gobierno d) Participación e) Oposición f) Nueva institucionalidad

Fuente: Elaboración propia, con base en los autores consultados.

⁴⁷ Para este apartado, el autor de la presente investigación elaboró, como el "estado del arte" que guarda el concepto y la realidad de la democracia, acerca del cual se expone aquí su síntesis. (Vid. docto. Mimeo, 2002)

Desde luego, el cuadro precedente pretende estar sujeto a la contrastación empírica en sus diversos elementos configurativos, a fin de estar en posibilidades de comprobar o disprobar en dónde existe más o menos democracia y en dónde predomina algún tipo de autoritarismo.

La investigación, al no ser omniabarcante, se centrará en sus objetivos e hipótesis, referidos a parcialidades del modelo antes descrito, como son la nueva institucionalidad y gestión pública democráticas, que abarcaría, entre otras, las relaciones del poder legislativo con el ejecutivo; la integración y composición actual de ambos poderes, es decir, la pluralidad/oposición leal y real al régimen; el grado de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal; la representación y la participación.

Con ello, se pretende establecer su pluralidad, heterogeneidad y eventual carácter innovativo en las prácticas parlamentarias y de gobierno en México.

Los conceptos y variables que se desprenden del análisis teórico y que hemos seleccionado para los fines de nuestro marco hipotético, son las anotadas en el cuadro anterior y que a continuación se explican:¹⁸

A) Representación y democracia.

Como afirma Sartori, en nuestros tiempos la democracia o es representativa o no lo es. Esta variable la juzgamos clave, ya que es la forma en que este ordenamiento político se expresa

¹⁸ Se comprende por variable la dimensión de un fenómeno que tiene como característica la capacidad de asumir distintos valores, ya sea cuantitativa o cualitativamente, así como la relación causa-efecto que se da entre uno o más fenómenos estudiados. Cfr. Tamayo y Tamayo, Mario, *El Proceso de la Investigación Científica*. México, ed. Limusa, 1996. A su vez, Sartori entiende por concepto "la expresión de un término (palabra), cuyos significados son declarados por definiciones, lo que se relaciona con los referentes (...) un concepto que tiene referentes es un concepto empírico () los que no tienen referentes empíricos son denominados términos teóricos." Cfr. Giovanni Sartori, *La Política, Lógica y método en las ciencias sociales*, F.C.E. México, 1984, pp. 65-66.

mejor en los estados nacionales contemporáneos, en los que por razones varias, no puede siquiera pensarse en la forma democrática directa, al estilo de la polis griega.

Los estados nacionales modernos, practican la “representación” política para poder afirmar la democracia en su interior. Sin embargo, como hemos analizado antes, Touraine afirma que existen cada vez más demandas que escapan a los circuitos formales de la representación parlamentaria, a partir de los movimientos sociales heterogéneos registrados en la multiculturalidad globalizada de nuestros días, lo que significa un enorme desafío para los parlamentos democráticos del nuevo siglo: lograr reflejar, capturar, agregar y representar las diversas demandas, necesidades y expectativas sociales en sus respectivos ámbitos.

El concepto de representación, así como sus realidades en México, en su expresión parlamentaria, se explora a mayor profundidad en el capítulo 2 de este trabajo; sin embargo, conviene apuntar aquí que no sólo se da en las democracias, sino también en las autocracias, por lo que aquí nos referiremos a las primeras, en donde la representación se da “en el mejor interés de la ciudadanía”, o al menos, de una mayoría, como lo ha desarrollado y propuesto Przeworski ⁴⁹ Dicha noción se vincula estrechamente al concepto de rendición de cuentas, ya que un buen resultado de los gobiernos y sus parlamentos, suponiendo que actuaron bajo la premisas del mejor interés del público-ciudadano, se verá impactado favorablemente en las próximas elecciones, mediante la reelección o el triunfo del partido en el gobierno y en la mayoría legislativa, o viceversa: serán castigados con la derrota electoral en caso de haber representado deficientemente al electorado, con políticas públicas contrarias a su interés.

Así entonces, se liga el doble concepto de “accountability/representation”: una adecuada representación conduce a una adecuada rendición de cuentas y viceversa, existe pues una correlación entre ambas variables.

⁴⁹ Cf. Adam Przeworski; “Democracy and Representation”; New York University; Paper prepared for II Inter-American Congress of CLAD on State and Public Administration Reform; 1997, p. 3

B) Accountability y democracia.

Accountability significa literalmente "rendición de cuentas", referida desde luego, en un régimen democrático, al estado de cuentas que debe rendir un gobierno responsable y representativo hacia la ciudadanía que lo eligió, ya que en este tipo de régimen, el pueblo detenta el poder soberano y gobierna no directa, sino indirectamente por medio de sus representantes

La rendición de cuentas puede darse de forma tanto vertical como horizontal. Según O'Donnell, la llamada "accountability vertical" sería aquella en que el gobierno rinde cuentas a la ciudadanía-electoral, en una relación donde el mandante es el pueblo y el mandatario es el gobierno, debiendo este responder públicamente por sus actos, sometidos al escrutinio del propio ciudadano "por medio de elecciones razonablemente libres y regulares, los/as ciudadanos/as pueden castigar o premiar a los gobernantes votando en favor o en contra de ellos -o por los candidatos de su preferencia- en la próxima elección".⁵⁰

Ello, en el supuesto de que tanto el sistema electoral, como las propias elecciones, sean libres, abiertas, competidas y justas. de lo contrario, tiende a desaparecer este supuesto,

-accountability- al no sentirse la autoridad electa, responsable ante el electorado, sino ante el presidente u otra autoridad que lo haya elegido. De ahí la importancia de la variable electoral, que engarza a los gobernantes con los gobernados

Por otra parte, se debe al propio O'Donnell el estudio de la "accountability horizontal", la que define como "la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de

⁵⁰ O'Donnell, Guillermo. "Accountability Horizontal", en: Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública, Cuarta Época, No. 19, p. 10 y ss.

otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.⁵¹

El carácter horizontal de la rendición de cuentas afecta a los controles y restricciones entre los diversos poderes del Estado, vale decir, ejecutivo, legislativo y judicial, lo que nos remite a la teoría de la división y separación de poderes, surgida ya desde Montesquieu, y expresada en los Estados Unidos con el clásico “check and balances” entre los poderes, o la propia figura comentada por O’Donnell, el “impeachment”, que significa en la práctica un freno y contrapeso efectivo del ejecutivo, por parte del congreso norteamericano.

Así, la accountability horizontal es propia de las poliarquías (Dahl), discutidas por O’Donnell a la luz de tres esferas principales: la democrática, la liberal y la republicana.

La primera de ellas -democrática- alude a la cancelación de libertades de asociación, o fraudes electorales; en tanto que la segunda hace referencia a la violación de libertades y garantías individuales por parte de agencias estatales (es decir, el individuo frente al Estado: esfera privada); por último, el componente republicano, remite a la actuación de los funcionarios y representantes del Estado, mismos que deben subordinar su actuación a la ley, dando prioridad a los asuntos públicos sobre los privados: énfasis en la esfera pública. El espíritu republicano de los gobernantes electos democráticamente es pues, fundamental para su capacidad de representatividad y de respuesta frente al ciudadano y viene a complementar los otros dos principios previamente citados: el democrático y el liberal.

Para nuestros fines, consideramos esencial este concepto -accountability-, así como su vertiente horizontal, en virtud de que expresa el estado de la presunta nueva relación que guarda el legislativo con el ejecutivo en los diversos niveles de gobierno, así como la hechura

⁵¹ Idem, p. 26.

de políticas públicas y la resolución de los problemas relevantes de la vida nacional, lo que incide en el grado de gobernabilidad alcanzado en un momento dado.

C) Pluralismo y democracia.

Este concepto implica la diversidad de voces y opiniones, en una dimensión intersubjetiva que expresa varios sentidos, en relación con la definición y construcción de proyectos democráticos.

El pluralismo, como valor democrático, remite a una sociedad donde conviven e interactúan pacífica y productivamente sus miembros, los cuales tienen puntos de vista, intereses y proyectos diferentes y hasta contrapuestos. Siguiendo a Dahl, todas las poliarquías son democracias pluralistas, debiendo contar con organizaciones importantes relativamente autónomas, las que ejercen un cierto grado de control sobre las decisiones finales adoptadas como políticas públicas.

Bobbio por su parte, nos recuerda que, si bien la sociedad democrática nació de una concepción individualista de la misma, ha pasado a ser, en los Estados modernos, una sociedad pluralista, ya que "los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, las asociaciones de la más diferente naturaleza, los sindicatos de las más diversas actividades, los partidos de las más diferentes ideologías, y cada vez menos, los individuos... la realidad que tenemos ante nosotros es el de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder, sino muchos... y merece el nombre de sociedad policéntrica, polárquica o polierática."⁵²

En efecto, las sociedades modernas presentan múltiples intereses, posiciones, valores y concepciones del mundo y del deber ser en colectividad, que son por definición heterogéneas

⁵² Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. p.p. 17-18.

y hasta contradictorias, por la diversidad de nacionalidades, razas/etnias, religiones, lenguas, costumbres, formas de producción de medios de vida, etc., lo que se expresa en la multiculturalidad y su configuración organizacional variada.

Asimismo, la forma en que se reivindican dichos intereses ha sido a través de la representación política, en la que los parlamentos democráticos expresan y representan a los mismos, y por ende, a la pluralidad de actores sociales y políticos que se mueven en la arena del poder y luchan por su distribución. En tal virtud, el propio Bobbio considera a la democracia representativa como “la única forma de gobierno democrático apropiado, el pueblo elige a sus representantes que deberán decidir por él. Dichos representantes son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, demasiado cerrados en la contemplación de sus intereses particulares, y por lo tanto –este tipo de democracia- es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular.”⁵¹

Ya Tocqueville había planteado la teoría del pluralismo democrático, señalando el papel de los grupos y asociaciones voluntarias como contrapesos necesarios del poder en la sociedad.

México está arribando a una nueva institucionalidad en la que el pluralismo sociopolítico, y no ya el monismo o la “unidad revolucionaria” en que se fincó la construcción del estado contemporáneo posrevolucionario, será el que predomine en el futuro entre las instituciones estatales y la sociedad civil, tanto por factores internacionales, como internos, que analizaremos más adelante.

El nuevo pluralismo que se ha expresado en México en la década de los noventa, deriva de un sistema electoral mixto, de mayoría relativa y representación proporcional, que ha tenido varias reformas en los últimos veinticinco años, así como de un sistema de partidos más

⁵¹ Idem, p.47

competitivo y de una oferta política más amplia y diversa, transitando de un partido hegemónico (PRI) a otro multipartidista competitivo - de tipo tripartidista predominante - que modifica la integración y representación parlamentaria hacia una mayor expresión y canalización de demandas sociales, por parte de los partidos con representación parlamentaria. Asimismo, se ha observado una mayor pluralidad en la configuración del poder ejecutivo en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, debido a los factores antes enunciados, originando las figuras de los gobiernos divididos y yuxtapuestos, que significan la expresión del nuevo pluralismo, real y consentido por el régimen político, que está modificando las relaciones interorgánicas del estado, (poderes ejecutivo/legislativo/judicial) así como las prácticas de los actores políticos relevantes. (partidos políticos, grupos de presión, asociaciones políticas diversas) Ello significa a su vez la construcción de una nueva institucionalidad de corte democrático para México en el nuevo siglo.

El pluralismo es así, una variable capital en la definición de un modelo de democracia, por cuanto que de él derivan tanto la nueva integración y representación parlamentaria, como del ejecutivo en sus diversas instancias.

D) Participación y oposición democrática.

La participación significa "tomar parte de", y en la democracia, se refiere a la necesaria intervención de la ciudadanía en la construcción de la esfera pública. Sin embargo, también significa compartir algo con alguien, es por ello un acto eminentemente social, vinculativo de alguien con los demás.⁵⁴ Al contrario de la democracia, las autocracias restringen y reprimen tal participación ciudadana, ya que ésta se encuentra en poder del autócrata (trátese de un sólo

⁵⁴ Para abundar sobre el concepto participación y sus contornos, puede consultarse. Mauricio Merino: *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática", IFE, 1997. También: David Held. *Modelos de Democracia*, Alianza.

hombre o de una autocracia sistémica), por lo que la gobernabilidad -autoritaria- consiste en limitar cualquier forma de participación, ciudadana y social, tanto de grupos de presión e interés, partidos, sindicatos y otros que se expresan en el seno de la sociedad civil. En cambio, como apunta Woldenberg, "la esfera pública, según la doctrina democrática, es competencia de todos, y la participación ciudadana una condición para que el propio sistema se reproduzca".⁵⁵

La idea de una mayor participación, consustancial a la democracia, anima a los procesos electorales y a la construcción de espacios públicos en la vida de la colectividad, definiendo al sistema de partidos y a la representación política resultante.

La relevancia de la participación ha originado un modelo democrático, conocido como de "democracia participativa", (Held), donde algunos de sus más connotados representantes son Carole Pateman, Russell Neuman, Macpherson, y Poulantzas, quienes estiman que la participación democrática presenta entre sus características principales: "1) la participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, incluyendo el lugar de trabajo y la comunidad; 2) la reorganización del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados; 3) funcionamiento de los <partidos participativos> en la estructura parlamentaria o del congreso; 4) mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas."⁵⁶

Queda así explicitada la relación entre la participación ciudadana-participación partidista-integración parlamentaria, en la que debe predominar la responsabilidad del poder burocrático y del congreso ante los ciudadanos, quienes regulan precisamente a las "instituciones" básicas

⁵⁵ Woldenberg, José y Salazar, Luis. *Principios y valores de la democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México. No. 1, IFE, p. 48

⁵⁶ Held, David. *Modelos de democracia*. Alianza, Ciencias Sociales, Cap. 8, p.p.115-16

de la sociedad, entre las que están el parlamento, los partidos, así como los poderes ejecutivo y judicial y los órganos electorales, entre otros.

Asimismo, la oposición refleja el grado de disenso en una sociedad, siendo aquella participación política que está en desacuerdo con el grupo y el partido dirigente/gobernante; es decir, aquellas fuerzas políticas "opuestas" al gobierno.

Para Julián Santamaría, la oposición quiere decir "enfrentamiento, hostilidad, y es evidente que la presencia de una u otra forma de 'oposición' puede encontrarse en cualquier comunidad políticamente organizada, siquiera sea porque la propia condición de la actividad política consiste precisamente en un enfrentamiento por el poder."⁵⁷

Así, la oposición expresa la relación entre consenso/disenso, entre mayorías/minorías, entre partidos en el gobierno/partidos fuera del gobierno, reflejándose la dialéctica entre el poder y la oposición democrática en los Estados modernos de derecho.

Por su parte, Daniel Ramos clasifica a la oposición en dos: democrática constitucional y democrática institucional, implicando la primera de ellas "la resolución de los principales conflictos políticos de una sociedad, autorizando a uno o a muchos partidos de oposición rivalizar con los partidos en el poder para obtener el voto popular que les permita convertirse en partido(s) gobernante(s), es un sistema moderno de cultura política que empieza a convertirse en garantía constitucional al empezar la segunda mitad del Siglo XX, en los Estados europeos que practican la democracia liberal."⁵⁸

Así entonces, la oposición consagrada constitucionalmente garantiza la resolución de los conflictos por la vía pacífica y civilizada, mediante la alternancia entre los partidos en el poder político.

⁵⁷ Santamaría, Julián. "La Funcionalidad de la Libre Disidencia", Boletín informativo de Ciencia Política No. 2, Universidad Complutense, Madrid, 1969, p. 137. Apud, Daniel Ramos, *Gobierno y oposición democrática*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México. 1999, p. 53.

⁵⁸ Ramos, Daniel, ob. cit. pp. 58-59

A su vez, la oposición democrática institucional “implica una ideología democrática, un diálogo y el gobierno de la mayoría con el respeto de las minorías... los supuestos que subyacen son, de acuerdo con Manuel Ramírez: soberanía popular, sufragio efectivo; sufragio universal; pluripartidismo.”⁵⁹

En efecto, la dimensión institucional de la oposición se hace fundamental para la funcionalidad adecuada del régimen político, ya que implica la cultura dialógica y del respeto a la diferencia y a las minorías; así como el pluralismo y tolerancia entre las partes.

La dialéctica de la alternancia y la competencia por el poder imprime su tono de aceptación de estos valores de la oposición democrática, por parte de los gobiernos en turno y los partidos en el poder, sabedores que el día de mañana podrán ser también oposición.

En México, se ha observado que los dos indicadores mencionados, (participación y oposición) han crecido en la última década - de los noventa -, tanto en su vertiente que podríamos señalar como “leal” al régimen, como aquella otra “real”. La oposición leal ha existido desde que se institucionaliza el sistema político contemporáneo, siendo ésta impulsada hasta en los momentos de recrudescimiento autoritario, tal cual se dio en el mandato del presidente Díaz Ordaz (quien favoreció a los partidos paraestatales), y desde luego, también en los procesos de “liberalización” del régimen, en las reformas político-electorales puestas en marcha, que han graduado a la medida la oposición y su capacidad para influir en la política nacional. En ese sentido, la oposición puede distinguirse según las leyes electorales y sus reformas, mismas que determinan el sistema de partidos, la formación de mayorías, coaliciones, cláusulas de gobernabilidad, etc., limitando así la expresión del potencial opositor al régimen político.

Por su parte, la oposición “real” puede descomponerse en dos vertientes: la institucional y la extrainstitucional. La primera de ellas, es aquella que, aún con una posición distinta a la del

⁵⁹ Idem, p 72.

grupo dirigente, ha encontrado -y decidido- participar de acuerdo con las reglas del juego del sistema, expresándose en asociaciones políticas, grupos organizados y partidos políticos diversos, que pueden (o no) tener representación parlamentaria.

Por su parte, la oposición real extrainstitucional, consiste en aquellas fuerzas político-sociales cuyas orientaciones político-ideológicas, así como los intereses y proyectos que defienden, se encuentran alejados de aquellas otras fuerzas dirigentes y/u opositoras que coinciden en alguna medida con aquellos intereses y valores, los cuales comparten y por los cuales se les ha permitido su institucionalización.

Nos referimos entonces a aquellos partidos, grupos y movimientos sociales de protesta, que van desde los revolucionarios, guerrilleros, hasta los anarquistas y terroristas, los que coinciden en la no-creencia en las instituciones creadas para la satisfacción de las demandas/necesidades que pretenden, con sus acciones políticas, reivindicar.

Los diversos tipos de participación y oposición, (tanto la institucional como la extrainstitucional) suponemos aquí que están definiendo una nueva institucionalidad de tipo democrática en México, que se expresa en el aumento del conflicto y la confrontación, así como en el acuerdo y la construcción de consensos entre los diversos actores políticos, sociales e institucionales que son fundamentales en la transición política democrática.

En un régimen de democracia representativa, apoyado en la división de poderes entre el ejecutivo, legislativo y judicial, la oposición se expresa en el parlamento, ya que dicha institución es el vehículo de expresión y cauce a las demandas y problemas sociales, políticos, económicos y culturales, como afirma Loaeza, "los parlamentos son el medio natural de la oposición porque son la sede de la soberanía y el campo de batalla de los partidos",⁶⁰ siendo

⁶⁰ Loaeza, *Soledad. Oposición y democracia. Cuadernos de Divulgación Democrática*. p 42 y ss.

ello un proceso de gestación histórica de larga duración, desde Inglaterra del Siglo XII hasta nuestros días.

E) Nueva institucionalidad democrática.

Las instituciones tienen un enorme significado en el proceso de democratización de los estados modernos; no podía ser de otro modo en tiempos en que la modernidad se ha expresado en la despersonalización y en la secularización de la estatalidad. En México, podríamos afirmar, siguiendo el dicho callista, que hemos pasado a ser, de un país de caudillos a otro de "instituciones", que a su vez, presumiblemente estarían mudando de ser "instituciones autoritarias", a la construcción de una nueva "institucionalidad democrática".

Los procesos de institucionalización han sido estudiados a profundidad por diversos sociólogos, como Castoriadis, quien afirma que la sociedad misma es la "institución de instituciones", al ser tanto "instituyente" como "instituida", cumpliendo ambos planos.⁶¹

Así pues, la sociedad instituye nuevos arreglos y nuevas prácticas, acordes a sus necesidades, que a su vez derivan del grado de modernización/diferenciación/ democratización alcanzados en un momento histórico.

El tránsito a un estado liberal/democrático exige una nueva institucionalidad, de tipo democrático, que de soporte a las exigencias del mundo contemporáneo, signado por la globalización de los procesos y las cláusulas mismas de democratización y gobernabilidad exigidas para poder realizar el libre comercio entre naciones, bloques y/o regiones del planeta.

La tercera ola democratizadora planteada por Huntington, o la cuarta onda esbozada por Schmitter, pareciera ser que han influido, y seguirán haciéndolo, en la construcción de una

⁶¹ Castoriadis, Cornelius. *La institución imaginaria de la sociedad*. Seuil, París; asimismo: March y Olsen: *El redescubrimiento de instituciones*. FCE, entre otros.

nueva institucionalidad democrática en México, así como ha pasado y está pasando, en otras latitudes del subcontinente latinoamericano.

Al ser importantes las instituciones en el futuro de la misma democracia, conviene incorporarlas al análisis politológico, en la medida en que afectan viejas prácticas y arreglos ya caducos, que fueron funcionales en un régimen predominantemente autoritario, pero que se han vuelto disfuncionales en clave de la democratización y apertura observadas en el mundo.

Así, O'Donnell las define como aquellos "patrones regularizados de interacción que son conocidos, practicados y regularmente aceptados (si no necesariamente normativamente aprobados) por agentes sociales dados, quienes en virtud de esas características, esperan continuar interactuando bajo las normas y reglas formal o informalmente expresadas en dichos patrones" algunas veces, las instituciones devienen en organizaciones, materializadas en edificios, personas y rituales, aunque ello no siempre sucede así.⁶²

En la presente investigación, se abordan los aportes del enfoque neoinstitucional, a fin de esclarecer el papel de las instituciones en la transición y consolidación democrática en México; sus patrones de funcionamiento y la interacción de los actores en su diseño; los arreglos institucionales y los acuerdos y pactos dados o necesarios que garantizan los cambios con estabilidad y gobernabilidad democrática, empalmando en lo posible, la praxis política específica con los diseños institucionales constitucionales que dan vida a las propias instituciones políticas nacionales.

Así pues, en esta variable se incorpora el estudio de las nuevas relaciones intra y entre los poderes legislativo/ejecutivo, las cuales van más allá (y a veces en contra de) del marco institucional existente, desbordándolo y reflejando la necesidad nuevos arreglos institucionales que expresen las nuevas prácticas realmente existentes en la realidad política nacional.

⁶² O'Donnell, Guillermo. *Delegative democracy*. Working Papers No. 172, p. 3 (traducción propia).

En el siguiente capítulo se expone el rol que ha desempeñado el parlamento históricamente, así como su integración y funcionalidad actual en México, a fin de establecer la eventual nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo, principalmente apreciada durante las legislaturas más recientes, tanto en el nivel federal como en los congresos locales.

Asimismo, se explora su importancia en relación con la transición y consolidación democrática, a partir de las variables básicas antes expuestas.

No se omite en el análisis, la transición que ha seguido el poder ejecutivo de modo propio, a partir de las reformas de los años setenta hasta nuestros días, que lo han conducido desde un régimen hiperpresidencialista autoritario hasta uno presidencial en transición democrática, lo cual constituye una tendencia, más que una realidad inobjetable.

CAPITULO 2. LA NUEVA INTEGRACIÓN Y REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA: ¿UNA NUEVA RELACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO?

INTRODUCCION

El presente capítulo explora el nuevo rol al que están llamados a cumplir los parlamentos en los países que transitan o han transitado en los últimos años a la democracia, que establecen la nueva pluralidad expresada en su caso en el recinto del congreso federal y estatales en México, así como la relación, tanto formal como informal, que se ha dado tradicionalmente con el Ejecutivo Federal, a fin de discernir en su caso en qué supuestos se apoya una nueva relación entre ambos poderes, que considere las variables de pluralidad, rendición de cuentas y de capacidad de respuesta y representatividad de los mismos.

Así, se abordan en la primera parte los aspectos teóricos de la representación parlamentaria, tales como el concepto “representación”, fundamental en nuestro tema de investigación, en términos de su realidad en la democracia; asimismo, los conceptos “accountability” o rendición de cuentas, así como los procesos de institucionalización, clasificación y funcionalidad parlamentaria en el estado moderno, a fin de dar cuenta del deber ser de la misma en nuestro contexto nacional.

En la segunda parte del capítulo, se analiza la práctica legislativa en México, principalmente a partir de las legislaturas LVI, LVII y LVIII, contrastando su actuación con las precedentes, a objeto de ubicar los cambios registrados en la relación con el ejecutivo, en razón de la nueva pluralidad, composición y funcionamiento específico, de congreso y gobierno divididos.

El apartado finaliza señalando algunos retos y desafíos de la institución representativa en el siglo naciente, en clave de la consolidación democrática. Ello nos permitirá señalar el carácter - o no - de una nueva institucionalidad democrática en el plano nacional, hoy en ciernes.

2.1. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.

2.1.1. SOBRE LA REPRESENTACIÓN EN LA DEMOCRACIA.

Como se ha advertido en el Capítulo I, la democracia admite dos tipos básicos: la directa y la representativa. La democracia directa fue una invención de la polis griega, (ciudad-estado, más gobernable que el estado-nacional moderno, según Dahl) suponiendo pueblos y “demos” no muy grandes, por lo que éste último, reunido en asamblea, deliberaba y resolvía sobre los asuntos públicos temporales; sin embargo, en el Estado nacional moderno, ello no es posible, dadas las dimensiones geográficas, demográficas, sociohistóricas y culturales, así como la enorme complejidad, velocidad y heterogeneidad de la vida moderna, lo que hace anacrónico éste primer tipo de democracia. Por ello, los modernos Estados sociales de derecho, se apoyan en una democracia representativa; es decir, en una relación de gobernantes / gobernados donde los primeros son electos por éstos últimos, ejerciendo el mandato “en representación” del mandante, que como se sabe, en un régimen democrático es el pueblo, y donde el presidente es el “primer mandatario”, cuya autoridad brota del pueblo. Así, el pueblo elige, mediante el sufragio universal, a sus gobernantes y a sus “representantes populares”, a fin de que velen por

el interés general (Hegel); la voluntad general (Rousseau); el bien común (Aristóteles); el mejor interés de la ciudadanía (Przeworski); o bien, el interés nacional (Burke)

En la democracia representativa, los representantes deberán velar así por dichos intereses generales, y no por los propios o particulares, como lo expresó ya desde el siglo XIX el liberal inglés Edmund Burke:

“El parlamento no es un congreso de embajadores que representan intereses distintos y hostiles... es una asamblea deliberante de una sola nación, con un solo interés, que es el de la totalidad, en donde no deben servir de guía los fines ni las preocupaciones locales, sino el bien general, que resulta del discernimiento general del cuerpo deliberante en su conjunto”⁶³

Cabe destacar que Burke entendía al gobierno parlamentario como una minoría compactada, que sin embargo perseguía el bien público, pudiendo ser criticado, y donde se podía exigir responsabilidad, en el cumplimiento del interés general

La representación en la democracia difiere de aquella otra que se manifiesta en la autocracia en que la primera se da por medio de la elección libre, justa y competitiva de los que habrán de gobernar o ser “representantes populares” ante el parlamento, en tanto que en la segunda, el autócrata se ha autoinvestido como el “representante de la nación” como un todo, haciendo uso de la representación simbólica que plantea Pitkin, por ejemplo, en los casos de Hitler o Stalin.

México, en su aspecto jurídico-normativo, se constituye como una república, federal, representativa, democrática y popular (Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917), por lo que el constituyente no hace sino ratificar los principios de representación democrática plasmados en ordenamientos constitucionales anteriores, como la

⁶³ Burke, Edmund; Apud, Agustín Basave Fernández del Valle: *Teoría de la Democracia* pp 160-161

de 1857 y la Constitución de 1824, que siguió a la norteamericana en varios aspectos de la representación.⁶⁴

En efecto, varios legisladores opinaban, al igual que Madison, que la representación ampliaba y mejoraba las opiniones públicas, a través del legislativo. Todas las constituciones escritas, desde 1810, sancionaron en efecto el principio de representación, así como el de la soberanía popular, extendiéndose hasta nuestros días, con mayor énfasis en el binomio democracia/representación, según se advierte en las diversas reformas político-electorales, que han dado como resultado final el actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, producto de la reforma electoral de 1996, misma que norma la representación democrática en el país.

Aún más, el binomio en cuestión se estipuló ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en donde se señala que: “en la democracia, la representación política se constituye con la mayoría y las minorías. Gobernar para todos procurando siempre el interés general es una responsabilidad de primer orden a cargo de la mayoría, sin menoscabo alguno al derecho a disentir de las minorías... en nuestro sistema político, ello compete tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo”⁶⁵

Asimismo, en dicho ordenamiento se otorga a los partidos políticos un papel relevante en tanto que organismos políticos vinculantes entre los electores y sus gobiernos; así como en la función de “responsiveness”, en cuanto obligan a los gobiernos a responder a los intereses de la sociedad, transformando la representación social en política. En efecto, se señala en dicho plan que: “ los partidos son el vínculo por excelencia entre los electores y sus gobiernos; son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las sociedades

⁶⁴ Cfr José Antonio Aguilar Rivera, “La Nación en Ausencia”, *Revista Política y Gobierno*, CIDE, 2o. Semestre. México, 1998; donde advierte que la representación en México, si bien no incluía requisitos de propiedad u otros de la superioridad social, sí era expresión de una aristocracia democrática

⁶⁵ Presidencia de la República. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.

complejas de nuestros días... transforman la representación social en representación política...⁶⁶

2.1.2. EL NUEVO ROL DE LOS PARLAMENTOS DEMOCRÁTICOS MODERNOS: ACCOUNTABILITY, RESPONSIVENESS Y POLICY-MAKING.

Los parlamentos, órganos de la representación política nacional por excelencia, verdaderas cajas de resonancia y espejos de la propia nación en los regímenes democráticos, están llamados a cumplir un rol fundamental en tiempos de globalización al inicio de un nuevo siglo, a los fines de la estabilidad política y el desarrollo integral de los países de las más variadas latitudes geográficas

En efecto, y según se analizó en el capítulo precedente, las democracias pueden ser organizadas de varias maneras, dos de las cuales son los gobiernos presidencialistas y parlamentaristas. desde luego, en esos dos modelos el parlamento juega un papel distinto en cuanto a su peso y naturaleza en la hechura de las políticas públicas, ya que en los regímenes presidencialistas se da por definición una preeminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo; en cambio, en los regímenes parlamentarios se da el fenómeno inverso, en que el parlamento forma al mismo gobierno y esta por encima de él.⁶⁷

Una tercera modalidad posible de forma de gobierno es el "semipresidencialismo", mismo que denota a aquellos gobiernos que han equilibrado ambos principios -presidencialismo y parlamentarismo- en lo que podríamos distinguir como "tercera vía", al estilo de los casos

⁶⁶ Idem, p. 4.

⁶⁷ Cfr. a este respecto Arend Lijphart *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Readings, Giovanni Sartori. *Ingeniería Constitucional Comparada*, F.C.E., 1994, así como Valades, Diego, et al. *El Gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?*, México, UNAM, Colliard, Jean Claude. *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, España, Bulme, entre otros textos que establecen una reflexión sobre el tema.

argentino o francés. (Cabe acotar que el equilibrio mencionado se refiere básicamente al diseño constitucional, ya que en el caso argentino, principalmente, y a la luz de la más reciente crisis institucional, es difícil afirmarlo; no así en el caso francés, donde se dan ambos principios de forma intermitente)

Así entonces, se observa que la institución representativa, a pesar de su existencia en las diferentes modalidades que asumen los gobiernos, es un producto directo del parlamentarismo, nacido, como veremos, en Gran Bretaña, caracterizado por el régimen parlamentario mayoritario. (Modelo "Westminster")

El Parlamento, también denominado congreso, asamblea nacional; estados generales, institución representativa o consejo, entre otras denominaciones, no siempre ha ido acompasado en la historia con la representación democrática. Surgió, de acuerdo con Mauricio Cotta, ya desde los regímenes premodernos, siendo de larga tradición principalmente en Europa. Son pues, una institución añeja, surgida desde el medioevo europeo; no obstante, se les puede considerar esenciales en los regímenes liberal-democráticos, al menos en su versión moderna, adoptada más tarde por otros sistemas políticos no democráticos.

A este respecto, conviene señalar que el papel del parlamento puede analizarse a la luz de la teoría liberal clásica, como lo estudia Luisa Béjar; teoría que coloca al parlamento capitalista en el centro del análisis, el cual "figura como una entidad humana cuyo poder y legitimidad descansa en la voluntad del pueblo. Su autoridad es resultado de un contrato -tácito o expreso- entre la colectividad y aquellos de sus miembros que fungen como sus gobernantes por la voluntad del pueblo expresada en las urnas".⁶⁸

⁶⁸ Béjar Algazzi, Luisa: *El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano (1964-1978)*. Tesis Doctoral en Ciencia Política. México, UNAM, 1995, p. 11. Cabe agregar que la autora funda su estudio de la institución parlamentaria en la convergencia de tres teorías: la liberal clásica; la relacional del poder en conexión con la teoría de los aparatos, y la formulada por el análisis sistémico en su aplicación a la esfera política.

Algunas de las características de los Parlamentos modernos, en opinión de Cotta, son las siguientes:

- 1.- Su naturaleza asamblearia;
- 2.- su carácter permanente;
- 3.- su pluralismo interno;
- 4.- la unión orgánica con los procesos de representación.⁶⁹

Analizándolas, puede afirmarse que en la primera de ellas se aprecia su carácter paritario, haciendo referencia a su forma colegiada, en cuyas asambleas predomina la libre deliberación, discusión y aprobación en su caso, de los diversos asuntos de interés nacional; la segunda es fundamental, ya que la permanencia le otorga autonomía frente al ejecutivo, así como una más cabal representación y seguimiento en la hechura de políticas y aprobación de leyes. Su pluralismo interno es otra atribución de los regimenes liberal-democráticos modernos, ya que anteriormente estaba limitada a ciertos estamentos - el parlamentarismo en el feudalismo - como la aristocracia terrateniente, o el criterio de propiedad y superioridad social; en cambio, el parlamento moderno teóricamente representa a, y es representado por, una diversidad de actores, clases sociales y ciudadanos de distinto signo, haciendo valer el principio del pluralismo en la llamada caja de resonancia, espejo del interés nacional. (Pitkin)

Por ello, queda garantizada la representación, mediante la unión orgánica de sus procesos, situación que ha estudiado con detenimiento la llamada escuela del "neoinstitucionalismo"⁷⁰, en la que se estudian tanto las reglas formales como las informales en la praxis real de las instituciones; los arreglos y acuerdos que toman los actores políticos, un tanto

⁶⁹ Cotta, Mauricio *Parlamentos y Representación* Madrid, Ténos

⁷⁰ Más adelante (vid. Supra, cap 5) nos referiremos al Neoinstitucionalismo, corriente en boga en las ciencias sociales, que estudia no solamente los aspectos formales de las instituciones, sino los arreglos y acuerdos informales entre actores y decisores; lo que permite ampliar el marco analítico de estudio, en nuestro caso, politológico

extralegalmente, a fin de hacer avanzar los objetivos, en las cuestiones (issues) susceptibles de entrar a la agenda pública y en las funciones que se tienen encomendados.

2.1.3. SEMBLANZA HISTÓRICA DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.

Puede apreciarse el hecho de que la institución representativa remonta sus orígenes a los Siglos XII y XIII en Europa, específicamente en Inglaterra,⁷¹ siendo las características del parlamentarismo premoderno el carácter fuertemente descentralizado del sistema político medieval, el cual reflejaba fielmente la compleja estructura de la sociedad medieval, cuyas unidades políticas eran de naturaleza compuesta.

Con ello, la representación se expresaba como imagen de la articulación sociopolítica por autorización, predominando la cooptación sobre la elección. En ese tenor, los parlamentos serían el lugar privilegiado para la formalización de acuerdos en una sociedad fragmentada, por parte del poder monárquico; en ese sentido, significaban el vínculo reequilibrador entre las tendencias tanto centrifugas como centripetas registradas entre la pluralidad del cuerpo político por una parte, y la unidad de la monarquía, por otra.

En el tránsito hacia el parlamentarismo moderno, se pasa de la categoría de súbdito, propia de las monarquías europeas sobre los siervos de la gleba y la sociedad estamental, a la de ciudadano, con el advenimiento del liberalismo y de la democracia, significando el reconocimiento de los derechos y libertades básicas de los individuos frente al poder del

⁷¹ En efecto, fue en Inglaterra cuando se convocó por vez primera al Parlamento, en 1264, llevándose a cabo en 1265 la reunión del Rey, los Lores y sus comunes, sin embargo, fue en la época de Eduardo I, en 1295, cuando se empleó formalmente el término "Parlement", con la expresión de "el rey reunido en parlamento", considerándose ya como un cuerpo representativo. Cfr. *El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo*. Susana T. Pedroza de la Llave, México, INAP, 1994, Premio Nacional de Administración Pública.

Estado, situación que enarbola la revolución francesa en su Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y se plasma en el moderno constitucionalismo liberal de la propia república francesa, de Inglaterra y del resto de naciones europeas y anglosajonas modernas.

La pluralidad premoderna, según la teoría liberal clásica, fue de posiciones sobre los intereses de los diversos estamentos; la moderna es principalmente de opiniones, en un plano de igualdad de los ciudadanos frente a la ley.⁷²

Otro elemento distintivo es el hecho de que el parlamento moderno es más protagonista que antagonista, a diferencia del parlamento premoderno; siendo el primero de representación individual, (al predominar la idea de ciudadanía frente a la ley, tesis esgrimida por el liberalismo) y corporativa el segundo.

Así pues, las características básicas que adoptó del parlamento medieval en Europa, fueron las siguientes.

- 1.- Como condición esencial, tenía un carácter fuertemente descentralizado del sistema político medieval, aunado a una pluralidad de sedes y de niveles de autoridad, los parlamentos son los instrumentos institucionales que representan esta complejidad;
- 2.- al representar la compleja estructura social, asume formas heterogéneas (ya que cada Estado presenta diversas formas de articulación, por ejemplo entre la nobleza alta y baja; el estatus del clero, etc.);
- 3.- fungir como "imagen" a escala, de la articulación sociopolítica del país. Aquí, la representación por autorización (Hobbes) no se da solo por el mecanismo electoral, sino por cooptación, la herencia o la designación desde arriba.

⁷² Así plantea la doctrina liberal el pluralismo que triunfen y se aprueben los mejores argumentos y opiniones a favor del "interés general", trascendiendo posiciones y estructuras de clase, estamentos o categorías sociales específicas. (Vid supra, cap. I de esta investigación)

4.- El grado de institucionalización variable, con frecuencias diversas de convocatoria, con cambios irregulares en la integración, entre otros factores.⁷³

En México, según lo expresamos antes, la representación y la soberanía popular han estado asociadas en los diversos ordenamientos constitucionales, desde el de 1812 hasta 1917, con la Constitución Política vigente, aún cuando con un cariz igualmente aristocrático:

“la forma en que los rasgos aristocráticos de la representación liberal interactuaron con la estructura jerárquica de la sociedad novohispana, pudo constatarse en las elecciones que se realizaron entre 1812 y 1821 bajo el régimen de Cádiz... la representación logró por un lado institucionalizar un orden social preexistente y así encontrar sustento real, y por el otro, transformó el orden político.”⁷⁴

Efectivamente, e imitando su funcionamiento en Europa, el parlamento en México cumplió un papel de institucionalización del orden social, dando voz a los distintos sectores y estamentos, sobre todo a los aristocráticos ilustrados.

Como se sabe, la extensión del voto no era muy significativa en el Siglo XIX, por lo que la representación se veía limitada; ello no obstante, en el Siglo XX se sancionó jurídicamente su ampliación en el texto constitucional, y en reformas sucesivas que dieron el voto a la mujer; así como a más jóvenes, al reducir la edad de ciudadanía, de 21 a 18 años.

Sin embargo, conviene aquí enfatizar, que el legislativo en México –al igual que en los demás países- ha sido el producto del sistema político en su conjunto, por lo que su evolución corre paralelamente a la del propio sistema.

Como lo ha planteado en diversos estudios, Luisa Bèjar establece la correlación entre la evolución histórica del papel de la legislatura y el sistema político mexicano, cuya periodización estaría signada por la marcha de éste último, de carácter predominantemente

⁷³ Mauricio, Cotta, ob cit. pp 273-275

⁷⁴ Aguilar Rivera, ob cit. p 443

autoritario hasta muy entrado el Siglo XX. En ese sentido, plantea que, en la actual transición política hacia la democracia, cuyo punto de inflexión ubica en 1988, se da un dilema por resolver: si la legislatura será un elemento de desarrollo o de retraso en el afianzamiento democrático del país, aunque “ la importancia de nuestra legislatura en el actual proceso de transición política, al actuar como un elemento impulsor el cambio, es apenas discutible... ciertamente, el afianzamiento del pluralismo en sus recintos ha sido una pieza fundamental para avanzar en este sentido.”⁷⁵

En efecto, el rol de nuestra legislatura sería relevante en el proceso de democratización actual, en el que se transita asimismo de una representación corporativa, a otra de mayor pluralidad, y de participación ciudadana, con un sistema de partidos cada vez más competitivo, y con una oposición en el Congreso más participativa, tanto en la función de enmiendas, como de veto y de mejoramiento de las iniciativas de ley presentadas.

Por último, cabe señalar que también asistimos, como en otros países, tanto europeos como latinoamericanos, a un modelo de representación neocorporativa, en el cual se aducen dos circuitos de la representación: el de electores-representantes, previsto por la teoría democrática, y el de presiones de grupos organizados de la sociedad frente al Estado. El modelo corporativista es distinto del pluralista, sin embargo sus combinaciones producen algunos modelos alternativos (p.ej. el caso mexicano pareciera transitar de un modelo predominantemente corporativo a otro neocorporativo, en la medida que los grupos sociales ejercen mayor autonomía frente al Estado, y se amplía el pluralismo, el multipartidismo y se asiste a nuevas expresiones de la sociedad civil en el circuito parlamentario).

⁷⁵ Cfr. Béjar Algazi, Luisa. *El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano (1964-1978)*. Tesis Doctoral, UNAM, 1995, asimismo, “La Evolución Histórica del Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano”, docto. en mimeo, proporcionado en el Seminario de Representación Parlamentaria en México, FCPS, UNAM, 1998, p.63.

Dentro de las estructuras parlamentarias de la representación, se observa una de tipo asambleario, para asegurar el pluralismo en la representación. Las características estructurales que pueden asumir para su conformación varían de una a dos cámaras; correspondiendo el unicameralismo al predominio de un criterio único de organización de la relación representativa; en tanto que en el bicameralismo se presentan dos modelos: el que preserva formas predemocráticas junto con las modernas, como el inglés; y el que sintetiza la concepción unitaria y policéntrica de la comunidad política, como el caso norteamericano, y un tanto el mexicano.

En el período contemporáneo, caracterizado por la globalización, los parlamentos están llamados a cumplir y desplegar nuevas funciones, tales como las relativas a la diplomacia parlamentaria, expresada en numerosas instituciones a escala internacional, como son la Interparlamentaria Mundial, el Parlamento Latinoamericano, (Parlatin), y las reuniones interparlamentarias con otras naciones en que México ha participado cada vez con mayor influencia, como lo testimonian los casos norteamericano y canadiense, entre otras.

Esta nueva funcionalidad, se expresa básicamente en un papel decidido en la democratización de las sociedades, en las diversas transiciones políticas que han arrojado una mayor participación ciudadana en el quehacer público. Las reformas institucionales a las que asisten los países, específicamente los latinoamericanos, requieren parlamentos vigorosos y plurales, como lo demuestra cada vez más el caso mexicano, según habrá de verse más adelante.

Como lo asienta un miembro del Senado: " Son los congresos de los diputados y los senadores, el espacio pertinente para el nuevo diseño de la arquitectura institucional que requiere la evolución democrática de los estados nacionales del Siglo XXI ".⁷⁶

⁷⁶ Paredes, Beatriz, "Trascendencia de los Parlamentos al Iniciar el Tercer Milenio", ponencia presentada en la 101 Conferencia de la Unión Interparlamentaria Mundial, 12/Abril/1999, Bélgica, Revista del Senado de la República, No. 14, Enero-Marzo, 1999, p. 25

Esa nueva arquitectura supone, en términos actuales, una institución parlamentaria cada vez más representativa del interés de la ciudadanía, pensada colectivamente, así como una mayor y mejor rendición de cuentas y exigibilidad y transparencia de las mismas, tanto en el nivel vertical como horizontal.

Lo anterior se consolidará con mecanismos que sean inclusivos, y permitan la libre opinión de las minorías, así como el respeto a la diferencia y hacia las mismas minorías, privilegiando el carácter deliberativo y participativo de la democracia.

En efecto, hacia la última década del Siglo XX, y después de décadas de predominio de los autoritarismos en diversas latitudes, se dio el resurgimiento mundial de la democracia (D.Held), así como de las instituciones parlamentarias, quienes han jugado un papel crucial en los procesos mismos de democratización, como arenas de poder de los primeros pasos de la transformación democrática.

Como lo han señalado Copeland y Patterson, "Democratización y parlamentarismo son parte del entrelazamiento del proceso global de transformación política y consolidación que ha hecho de ésta la época de la democracia y la era de los parlamentos."⁷⁷

El binomio es pues relativamente contemporáneo, si consideramos que a principios del Siglo XX únicamente existían 6 democracias parlamentarias; en tanto que a finales del propio siglo existían 180 naciones con parlamentos democráticos viables y funcionales, sirviendo a más de dos terceras partes de la población mundial.⁷⁸

Lijphart, por su parte, afirma que las legislaturas deben ser respetadas como las más importantes instituciones de la democracia, en virtud de la representación y capacidad de interlocución que presentan entre el estado y la sociedad.

⁷⁷ Lawrence D Longley y Drago Zajc. *The First Years of the New Democratic Parliaments*. p. 3, Apud, Copeland y Paterson, 1994. (traducción propia)

⁷⁸ Idem, p. 3

El nuevo rol al que están llamados los nuevos parlamentos democráticos, puede visualizarse, al menos en las siguientes tres funciones: 1) rendición de cuentas (accountability); 2) hechura de las políticas (policy-making); y 3) representación/capacidad de respuesta (responsiveness). Estas tres funciones, indudablemente han existido antes, en mayor o menor medida; sin embargo, la oleada democratizadora que ha bañado a las instituciones políticas a escala mundial, y específicamente regional (latinoamericano) demandan un mayor énfasis en su cumplimiento, que pase de ser letra muerta, a práctica cotidiana de las legislaturas.

Ello, en atención a las variables de la democratización (antes desarrolladas) consistentes en un nuevo pluralismo, liberalizado y ampliado a un conjunto de actores políticos y sociales antes no incluidos en la arena de la lucha política; por ende, una mayor participación y capacidad de la oposición para articularse y regular, frenar e inducir el proceso decisorio a nivel del legislativo y del ejecutivo (por no hablar del poder judicial, sometido a una oleada de rendición de cuentas que confirmen su transparencia, imparcialidad y certeza en sus fallos, por parte tanto de la sociedad civil como política. Por cierto, un legislativo fuerte, plural y con oposición real, favorece un poder judicial con las características antes descritas).

En relación con la rendición de cuentas, ésta puede desdoblarse en dos subtipos: la vertical y la horizontal. La primera de ellas, la vertical, pasa por el tamiz de los partidos políticos, la ciudadanía y los grupos diversos de la sociedad civil, quienes expresan sus preferencias y exigen la reivindicación de sus intereses y / o demandas sociales insatisfechas, por parte del legislativo. Esta situación ha cobrado más vida en las últimas legislaturas, las cuales han debido responder de alguna forma a las expectativas apuntadas.

La rendición de cuentas horizontal, por su parte, se da entre los poderes e instituciones estatales, como lo son el poder legislativo y el poder ejecutivo, en una relación dual y de co-dependencia democrática entre ambos.

2.1.4. INSTITUCIONALIZACIÓN Y CLASIFICACIÓN PARLAMENTARIA.

A) Sobre la institución parlamentaria.

Como antes señalamos, y sin perjuicio de la importancia de otras variables intervinientes, las instituciones, sus estructuras y rasgos característicos importan significativamente, ya que de ellas depende -en el caso de la institucionalidad parlamentaria- el funcionamiento no solo del trabajo parlamentario interno, sino sus efectos y/o consecuencias en el sistema político nacional, tanto en la aprobación de leyes, como en la hechura de las políticas públicas, federales y locales

El mismo Lijphart, apunta que los parlamentos no vienen dados en la misma forma o tipo: "diferentes formas institucionales, reglas y prácticas pueden tener mayores consecuencias tanto para el grado de democracia en un sistema democrático, y para la operación efectiva del sistema"⁷⁹

Así entonces, los rasgos estructurales afectan el desarrollo institucional de los propios parlamentos, situación que resaltamos en la presente investigación (a saber, la variable de la institucionalidad, vieja y nueva)

Así, desde la perspectiva teórica de la institucionalización parlamentaria, Longley y Zajac postulan la tesis de que "los cambios institucionales parlamentarios y el cambio de régimen, aumentados por el cambio parlamentario, están inexorablemente unidos."

Como instituciones promotoras del cambio, los autores antes citados proponen los siguientes elementos clave:

- a) El tipo de parlamento (consolidado, reconstituido o de nuevo establecimiento)
- b) El rol de los miembros individuales (antecedentes, valores, relaciones sociales.)

⁷⁹ Lijphart, Arend . *Las Democracias Contemporáneas*. ob. cit., p 27.

c) Aceptación pública y las expectativas sobre el parlamento.

d) La relación del parlamento con los partidos y otras fuerzas políticas clave en la sociedad.

e) Relación del parlamento con el ejecutivo.

f) El impacto, en el parlamento, de experiencias desde otros regímenes políticos.⁸⁰

Pensamos que los anteriores elementos, desarrollados a partir de las experiencias de otros contextos, como lo son los países ex-socialistas europeo-orientales, recién democratizados, son aplicables en México, toda vez que presenta rasgos de reinstitucionalización parlamentaria y en general, de cambios en su integración, reglas y prácticas, tanto internas como en su relación con el poder ejecutivo y con la propia representación, hacia una mayor pluralidad, rendición y exigibilidad de cuentas hacia la sociedad, y capacidad de enmienda y de control del gobierno.

En efecto, como habremos de analizar, en nuestro país el legislativo ha sufrido grandes cambios en la última década, con una mayor aceptación ciudadana sobre su papel que en el pasado; asimismo, privilegiaremos su relación con el ejecutivo, la cual cambió notoriamente a partir de las elecciones legislativas intermedias de 1997, en que el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta en el congreso.

Por su parte, Prats y Catalá distingue entre el parlamento/institución y el parlamento/organización. El primero de ellos, consiste en el "sistema de convicciones, valores, principios, y reglas de juego correspondientes (incluidas tanto las reglas formales como las informales) que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria: los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su

⁸⁰ Copeland y Paterson, *ob.cit.*, p. 5

funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estado y con la sociedad y los actores sociales en general.⁸¹

El parlamento como organización, a su vez, designa una realidad diferente: "es el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades, que en un momento dado se pone al servicio de la institución parlamentaria"⁸²

Desde luego, la institución parlamentaria es la que más interesa a nuestros fines, por cuanto estudia los modos de relación con los otros poderes del Estado, específicamente, el ejecutivo, los cuales han variado en las más recientes legislaturas.

B) Clasificación de las legislaturas.

En la perspectiva del cambio institucional en curso en la institución representativa nacional, es pertinente analizar el modelo de Michael Mezey, quien relaciona la influencia del congreso en la toma de decisiones y el apoyo público de que goza.

En efecto, este autor formuló un modelo que permite el análisis comparativo entre las legislaturas, a partir de dos dimensiones, a saber: a) el poder en la elaboración de políticas, y b) el grado de apoyo ciudadano con que cuentan. En la primera de ellas, incorpora la influencia relativa de los congresos frente a otras instituciones, en su relación con la formulación de la política pública, principalmente, - y ello nos interesa destacadamente - su capacidad para rechazar o modificar las iniciativas de ley del ejecutivo, así como otras propuestas provenientes de la esfera presidencial.

⁸¹ Prats y Catalá, Joan "El poder legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social", en *Democracia en Déficit*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2001, p 223

⁸² Idem, pp 223-224

En relación con el apoyo ciudadano, los indicadores utilizados son: continuidad institucional, grado de satisfacción política derivados de funcionamiento específico, así como de las expectativas de la sociedad respecto a su actuación.⁸³

Los subtipos resultantes de la combinación de ambas dimensiones, de acuerdo con Mezey, son los cinco siguientes:

- a) **Activas**, con poder significativo en la formulación de políticas, y con elevado apoyo social;
- b) **vulnerables**, con alta influencia en la elaboración de políticas, pero con bajo nivel de respaldo;
- c) **reactivas**, con moderado poder en la elaboración de políticas y mucho apoyo social;
- d) **marginales**, con moderada influencia en la elaboración de políticas y escaso respaldo social;
- e) **mínimas**, con nulo poder en la toma de decisiones y gran apoyo popular.⁸⁴

Como habremos de estudiar, para el caso mexicano tradicionalmente se le ubicaba -al congreso- como una legislatura preponderantemente oscilando entre las categorías de marginal/reactiva, sobre todo en el periodo de existencia del partido hegemónico. Sin embargo, a partir de los más recientes comicios, particularmente las elecciones intermedias de 1997 y federales del año 2000, se aprecia un cambio sensible, en el que según afirmamos antes, el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, originando un congreso dividido, dando ello origen a otras prácticas y productos parlamentarios, por lo que es posible afirmar que la legislatura se desplaza a otra de carácter más activo.

El Cuadro siguiente enmarca la tipología de las legislaturas de Mezey antes señalada:

⁸³ Cfr. López Lara Alvaro y Loza Otero Nicolás, "El senado mexicano cambio institucional y percepciones públicas de su desempeño", en *Revista del Senado*, ob. cit. p. 57 y ss, quien cita a Mezey, Michael L. *Comparative Legislatures* Durham, Duke University Press, 1979.

⁸⁴ Idem, p.58.

Poder en la toma De Decisiones	Apoyo Social	
	Máximo	Mínimo
Mucho	Legislaturas Vulnerables	Legislaturas Activas
Moderado	Legislaturas Marginales	Legislaturas Reactivas
Nulo		Legislaturas Mínimas

Fuente: Mezey, Michael, *Legislatures in comparative perspective*.

El primer tipo lo siguió México por largo tiempo, durante el periodo del partido hegemónico del PNR/PRM/PRI; es hasta los más recientes procesos electorales de 1988, 1994 y 1997, cuando creemos que el legislativo ha pasado a ser una institución transformadora, a partir de la nueva integración, composición, reformas a las leyes y a las prácticas parlamentarias, reformas estructurales en el sistema de comisiones y otros, apoyando el cambio democrático nacional.

En otra perspectiva teórica, a nuestro juicio complementaria de la anterior, tenemos la siguiente periodización de la transformación parlamentaria en las nuevas democracias:

- A) Parlamento de "sello de goma" (rubber stamp): dominados por un partido único, una élite o un poder controlador externo.
- B) Instituciones transformadoras: conforme la democracia sienta raíces, provee arenas o llamados para el cambio democrático.
- C) Institución legislativa autónoma: donde las rutinas políticas del régimen, relativamente establecido, son practicadas.⁸⁵

Según habremos de analizar a continuación, la institución parlamentaria en México ha ido variando, de una de tipo "sello de goma" propia de la era del partido hegemónico/dominante, (PRI), pasando por otra de carácter transformador, sobre todo a partir de 1997, en que se registra la nueva pluralidad, derivada de una mayor competitividad electoral por parte de los

⁸⁵ Longley y Zajc, *ibid.*, p 5 (traducción del inglés propia)

principales partidos políticos nacionales; y finalmente, sostenemos que está transitando a ser una institución legislativa con un mayor grado de autonomía, sobre todo a partir de las elecciones del año 2000, tanto del poder ejecutivo, del cual se ha desmarcado paulatinamente, como de los diversos grupos de presión e interés.

2.1.5. FUNCIONES DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA DEMOCRÁTICA.

A fin de asentar el papel que está desempeñando la legislatura en México, a continuación se señalan las funciones que cumplen los parlamentos democráticos en el mundo.

Para Berlín Valenzuela, las funciones básicas del parlamento, en el estado contemporáneo, son las siguientes:

- 1) Función representativa;
- 2) Función deliberativa;
- 3) Función financiera;
- 4) Función de control;
- 5) Función de orientación política;
- 6) Función jurisdiccional;
- 7) Función electoral;
- 8) Función administrativa;
- 9) Función de indagación;
- 10) Función de comunicación;
- 11) Función de educación.⁸⁶

⁸⁶ Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*, pp. 123-197.

Esta clasificación, como todas las demás, es arbitraria, pero consideramos que da cuenta del universo funcional al que debe abocarse el parlamento contemporáneo. En el caso mexicano, se observa un cumplimiento parcial, cuando no un incumplimiento total, en algunos momentos de la historia parlamentaria, de las funciones expuestas, sin embargo, analizando las más recientes legislaturas, se aprecia un cambio en el sentido de un giro hacia su mayor cumplimiento a partir de la mayor pluralidad y capacidad de oposición real, principalmente a partir de la LVII y en la LVIII Legislatura en curso, en que el PRI perdió la mayoría absoluta en la integración de la Cámara de Diputados. Así, puede afirmarse que las funciones antes mencionadas, destacadamente la representativa, deliberativa, financiera, de control y electoral, se han visto impactadas con las nuevas y plurales integraciones de sus miembros.

En la perspectiva del desarrollo institucional que venimos analizando, los nuevos parlamentos democráticos cumplen, de acuerdo con Longley y Zajc, las siguientes funciones:

- 1) Como eslabón (o representación)
- 2) legitimación (reconocimiento público y aceptación del derecho del parlamento).
- 3) policy-making ⁸⁷

Desde luego, la realización de estas funciones provee un significado útil para evaluar la actuación de los parlamentos en países en procesos de transición democrática o democratización, mediante la resolución y manejo de conflictos, por medio de la construcción de consensos. El parlamento así, es inherente a la consolidación de las democracias a nivel mundial.

⁸⁷ Longley y Zajc, *Ibidem*, pp. 6-7.

Por nuestra parte, - derivado de los planteamientos y propuestas teóricas de los autores aquí analizados - proponemos analizar a los parlamentos en cuestión con base en los siguientes elementos/variables:

A) Representación;

B) Rendición de Cuentas;

C) Policy-Making.

Estos elementos dan cuenta, como un termómetro, del rol que están desempeñando las legislaturas, no ya en una democracia consolidada, sino en aquellas en vías de institucionalización, ya que expresan gran parte de la exigencia como institución motriz, espacio democratizador por excelencia.

Veamos más de cerca los conceptos citados, a fin de indagar en qué medida se encuentran en nuestra actual legislatura, así como la relación que se ha dado, se da y se podrá dar a futuro entre el propio poder legislativo frente al ejecutivo en México, en esta dimensión del análisis.

A) Sobre la representación.- Este concepto teórico, admite un carácter polisémico, implicando al menos, una variante sociológica, otra política, otra jurídica y una más de opiniones. Numerosos políticos, filósofos políticos y politólogos lo han abordado históricamente, tanto desde la perspectiva liberal, como democrática, autocrática y corporativa, entre otras. Lo anterior resulta lógico si consideramos que, en el campo de las ciencias sociales, y específicamente en el de la ciencia política, es muy difícil, si no imposible, lograr la unicidad o el consenso en cuanto a los llamados constructos teóricos en virtud de la pluralidad epistemológica existente, determinada histórica y socialmente.

Así entonces, la representación ha admitido una multitud de enfoques, tales como el jurídico, el sociológico, el político y el antropológico, entre otros. Sin embargo, puede afirmarse que es

a los romanos a quienes debemos el concepto "representare", del cual deriva nuestra concepción actual del término, a través del francés antiguo - equivalente al inglés "representation"- . En dicho pueblo, significó traer a presencia literalmente algo que estaba ausente.⁸⁸

Pitkin afirma que los griegos no disponían de tal concepto, a pesar del hecho de elegir algunos senadores y enviar embajadores al extranjero. Ello puede explicarse por el tipo de democracia -directa- que imperó en la antigüedad griega, haciendo innecesaria la figura representativa.

El otro uso del vocablo, - de seres humanos que actúan por otros - comenzó a aplicarse en el latín, en los Siglos XII y XIV, y más tarde en inglés, cuando las personas enviadas a participar en los concilios de la iglesia o en el parlamento inglés empezaron a ser vistas como representantes.

Bajo el enfoque jurídico, la representación se define como la " facultad que tiene una persona de actuar, obligar y decidir en nombre o por cuenta de otra".⁸⁹ En esta óptica, el representante tiene plenos poderes otorgados por el representado, que lo obligan -jurídicamente- a cumplir un contrato, convenio o acuerdos a que el primero llegue, teniendo ello un poder coactivo directo y personal. Pérez Fernández del Castillo, señala la situación en que algunos niegan la teoría de la representación, en tanto ésta es aceptada por otros; en los primeros cita al derecho romano, que no aceptaba la representación directa, pero sí la indirecta, como en el mandato, la fiducia y la prestación de servicios. En esta misma línea, cita a León Duguit, quien no la acepta por considerar que no corresponde a la realidad.

En relación con los pensadores que sí le otorgan validez, plantea cuatro grupos de teorías:

1.- Teoría de la ficción: la representación se deriva de una ficción legal. (Geny y Renar.)

⁸⁸ Cfr. Hanna Fennichel Pitkin *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California, 1967.

⁸⁹ Pérez Fernández del Castillo, Germán. *Representación, Poder y Mandato*, p. 3

2.- Teoría del nuncio.- El representante tiene como única función llevar las palabras del representado como un simple mensajero portador de una voluntad ajena. (Savigny).

3.- Teoría de la cooperación.- Sostiene que representantes y representado forman una sola voluntad (Mitteis).

4.- Teoría de la sustitución real de la personalidad del representado por el representante. (Pillon, Colin, Capitant).

Al interior de la clasificación jurídica (que no es idéntica pero da luz a la política) se distingue la representación directa e indirecta, la primera es cuando una persona actúa en nombre y por cuenta de otra; y la segunda, cuando una persona actúa en nombre propio y por cuenta de otra, adquiriendo así los derechos y obligaciones del representado.⁹⁰

La representación jurídica se realiza intersubjetivamente, de persona a persona, en tanto que la política se observa en grandes comunidades, complejizando su teorización.

Desde luego, conviene asentar que la representación la incluyen tanto en las democracias como en las autoocracias, en las primeras, Sartori ha afirmado que en nuestros tiempos, "la democracia, o es representativa, o no es democracia", siendo así un elemento sine qua non.

En las autoocracias, también se da la representación, no obstante, presenta otras connotaciones simbólicas y otros mecanismos de expresión diversos a la que cobra vida en las democracias.

La representación se considera como una característica y función básica diferenciadora de los parlamentos, veamos más de cerca el debate sobre el concepto y su realidad. Frankel define a la representación como:

"el ejercicio jurídicamente autorizado de funciones de dominación por parte de órganos de un Estado que se han formado de acuerdo con la constitución y actúan en nombre del pueblo aunque no en virtud de un mandato vinculante, o de cualquier otro portador del poder público

⁹⁰ Idem, p. 10.

que derive su autoridad inmediatamente del pueblo y la legitime con la pretensión de servir al interés general del pueblo y cumplir de esa manera su verdadera voluntad”⁹¹

Este análisis se basa en la propuesta teórica de Hanna Fennichel Pitkin, toda vez que esta autora ha clasificado y desplegado el concepto que nos ocupa en sus ricas posibilidades. Así, expone cinco posibles interpretaciones del concepto, a saber:

- 1) Como cesión de autoridad;
- 2) Como responsabilidad;
- 3) Como espejo o reproducción de una determinada realidad;
- 4) Como evocación simbólica;
- 5) Como acción en interés de alguien.⁹²

Pitkin distingue, en primera instancia, el planteamiento clásico de la representación por Thomas Hobbes, quien desde una perspectiva formalista la visualiza como una “autorización”, diciendo que un gobierno representativo es aquél que representa a sus individuos; por su parte, la autora distingue entre las perspectivas formalistas de la Organschaft, de la autorización, y de la responsabilidad; así como acción de “suplir” (descriptiva y simbólica); como “actuar por”; como representar a ciudadanos que tienen intereses (el liberalismo), y finalmente, como representación política..

Entre los teóricos del Organschaft, que parten del grupo antes que del individuo, destaca Hans Wolff, quien sostiene que un representante es una persona de cuyo comportamiento se derivan derechos/deberes para el grupo (...) actúa por él y su conducta es atribuida al grupo. Por su parte, Max Weber entiende por representación a un “estado de cosas en el que la acción de

⁹¹ Frankel *Diccionario de Ciencia Política*, Axel Gorlitz.

⁹² Fennichel Pitkin, Hanna. Ob cit., p. 6

algunos miembros del grupo es imputada al resto, o donde se supone, y de hecho es así, que el resto considera la acción legítima y vinculante para ellos.⁹³

Esta corriente emerge paralelamente con la revolución francesa; desarrollada por Gierke y Jellinek, entre otros, arguye que un fenómeno, un representante, es el órgano especializado del grupo. Se interesa por cuestiones de soberanía, y por el estatus legal de los funcionarios públicos.

Bajo la perspectiva de la representación como autorización, Karl Lowenstein sostiene que:

“ la esencia de la representación es que los representantes estén autorizados por adelantado para actuar conjuntamente en defensa de sus electores y para vincularles mediante sus decisiones colectivas ”.⁹⁴

Aunque en el decurso histórico precapitalista poco ha tenido que ver la representación con la democracia y la libertad, puede afirmarse que en los gobiernos democrático-representativos, el criterio para la autorización por excelencia son las elecciones, si consideramos a éstas como una concesión de autoridad que los votantes hacen sobre los agentes elegidos. Se dice que es una forma en la que el gobernante es responsable de las acciones de sus gobernados (ligándose así al concepto de rendición de cuentas, así como con el de “policy-making”, en cuanto la hechura de las políticas públicas se realiza no sólo por los actores gubernamentales, sino los sociales y políticos)

Las elecciones son actos de “investidura de autoridad” (H. Pinney), ya que por medio de ellas los representantes quedan facultados a actuar a título de la comunidad política, adquiriendo así la enorme responsabilidad de reflejar objetivamente los intereses y valores de sus representados. En realidad, la autoridad y la responsabilidad deben verse como un binomio indisoluble en los parlamentos democráticos, ligándose así el concepto de representación-

⁹³ Idem, p.42 y ss

⁹⁴ Id. p.46

autorización, con el de responsabilidad-capacidad de respuesta (responsiveness) de los gobernantes/representantes hacia los gobernados/representados.

En referencia a la representación como "responsabilidad", Hutchins apunta que el representante debe ser responsable ante los representados, quienes a su vez tienen la exigibilidad de rendición de cuentas -accountability- sobre el primero, quien debe responder a las expectativas y demandas del ciudadano elector - responsiveness -, de no ser el caso, los electores podrán "castigarlo", votando en las elecciones posteriores por otra oferta política. Es claro que este enfoque alude a los regímenes liberal-democráticos, poliárquicos, no a los totalitarios con sus distintas vertientes autoritarias.

En otra acepción más de la representación, Pitkin expone la propuesta de Eric Voeglin, quien desarrolla la noción de sentido común en la misma, llamándole existencial o trascendente, en la que el gobernante mismo representa a la sociedad, al representar al poder trascendente que mantiene un orden cósmico. El caso de la ex-Unión Soviética ilustra lo anterior, ya que el líder de la URSS representaba a la Unión Soviética en su conjunto, como una sociedad política lista para la acción en la historia. Lo anterior se explicaba en la teoría del "sustitutismo", advertida ya por Rosa Luxemburgo, en la cual, el partido, "sustituía" a la sociedad, (representándola en los soviets y otras instancias), mientras que el comité central del partido sustituía al partido, y finalmente, el jefe del partido y del estado reemplazaba a las anteriores instancias, resultando lo que podríamos llamar una "representación simbólica autoritaria", donde se expresan tanto los regímenes social-comunistas, como los nazifascistas del siglo XX.

De forma análoga, Karl Schmitt distingue dos tipos de representación: como "vertretung", o representación mediante elecciones; y como "repräsentation", o representación espiritual, manifiesta en la identificación del líder con su pueblo. (tal como con Hitler, Stalin o MaoTseTung)

La primera de ellas es considerada por Schmitt como inauténtica, en tanto que la segunda significa una representación política auténtica, en virtud de la aclamación o asentimiento del líder por su pueblo. Esta última es la genuina democracia para el autor, frente a la falsa democracia representativa: de ahí a comparar al bolchevismo con el fascismo hay un solo paso, resultando conciliables los términos democracia y dictadura.⁹⁵

Por otra parte, en la representación política se actúa en interés de los representados, de una manera sensible, abriéndose dos subtipos de representación: la suplencia descriptiva y la simbólica. En la primera de ellas, se exige al legislativo que sea elegido de forma tan estricta que su composición corresponda con exactitud a toda la nación. John Adams argumenta que este legislativo debe darse en el periodo revolucionario, un "retrato exacto", en miniatura, del pueblo en toda su amplitud, y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como este último.

Edmund Burke, antes citado, sostiene a su vez que "la virtud, el espíritu y la esencia de un cuerpo representativo residen en ser la imagen explícita de los sentimientos de la nación".⁹⁶

Por lo anterior, puede asentarse que este subtipo ve nuestro concepto como un reflejo del pueblo, como la esencia del mismo, dependiendo de lo que el representante es o parece ser, antes que en su hacer concreto. Este enfoque se aprecia más -de acuerdo con Pitkin- en los defensores de la representación proporcional, como intentos de asegurar una asamblea representativa que refleje con mayor o menor exactitud matemática las variadas divisiones del electorado, según advierte Friederick.

A este respecto, cabe observar la semejanza con la representación "por comunidades", el cual, de acuerdo con Mc.Kensie, concede prioridad al "establecimiento de las circunscripciones a

⁹⁵ Schmitt, Karl. *Sobre el Parlamentarismo*. Madrid, Técnos.

⁹⁶ Pitkin, ob. cit. pp. 65 y 66.

un punto de vista no territorial, y agrupa a los electores de todo el país teniendo en cuenta características distintas a la de su vinculación a una localidad concreta”.⁹⁷

Mc. Kensie ilustra lo anterior con el caso de Nueva Zelanda, en donde los maories -minoría étnica- tienen asegurados cuatro de los ochenta escaños en la Cámara de Representantes, reservados a candidatos y electores maories; asimismo, en la India el comunitarismo descansa en la religión y en la comunidad concreta, y no en la raza o el color.⁹⁸

Es decir, la representación descriptiva-comunitaria se pretende lograr el reflejo directo y mecánico de la propia comunidad en el parlamento.

Por su parte, el subtipo de representación “simbólica” se configura a partir de los símbolos, que representan una cosa, que la hace presente mediante su misma presencia, aunque esa cosa no esté presente de modo fáctico (como ejemplo pueden citarse la bandera representando a la nación, o un emblema a un culto.) Algunos han relacionado el papel del líder político con la personificación, la magia primitiva o los rituales religiosos. Este subtipo se da de forma irracional, en donde el pueblo acepta y crea en el líder político como representativo de la nación, tal como ocurrió con la figura del Führer en la teoría fascista, o con Stalin en el culto a la personalidad del dictador comunista.

En relación con las personas que tienen intereses, destacan los pensadores anglosajones Hamilton, Jay y Madison, quienes sostienen que el gobierno representativo es un sustituto de la democracia directa, dada la imposibilidad práctica de reunir a grandes cantidades de gente en un solo lugar. A este respecto, cabe recordar el viejo apotegma de los independentistas norteamericanos que dice: “impuestos sin representación son tiranía”, significando ello que el pueblo solo pagaría sus tributos al estado si contase con representación democrática parlamentaria, y no sólo por mandato de la corona británica.

⁹⁷ Mc. Kensie. *Elecciones Libres*. pp. 35 y ss.

⁹⁸ *Idem*, pp. 35-37.

Madison abogó porque el Legislativo captase las principales fuerzas sociales y las conservase ahí hasta que pasara el tiempo de la propia legislatura, con prevalencia del interés permanente y amplio sobre el faccioso y grupuscular.

De lo expuesto hasta aquí, se infiere que no existe una teoría unívoca y absoluta sobre la representación en general, ni otra específicamente política. Lo que predomina son varias perspectivas para abordarla, pudiendo ser complementarias unas de otras, a fin de enriquecer dicho concepto y su realidad. De cualquier forma, los parlamentos democráticos modernos tienen la función básica de representar a sus comunidades políticas.

B) Rendición de cuentas.- Esta función es cada vez más relevante en los parlamentos democráticos, ya que deben precisamente distinguirse por la permanente y objetiva rendición de cuentas a los ciudadanos/electores, quienes tienen la capacidad de exigencia a sus representantes de los resultados de su accionar. El rendimiento de cuentas (accountability) se presenta de dos formas, como quedó asentado anteriormente: tanto en forma horizontal (entre los poderes e instituciones estatales: ejecutivo/legislativo/judicial) como en su forma vertical (entre el Estado y el ciudadano, según Przeworski; o entre los diversos niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, según Colomer).

El poder legislativo, debe pues rendir cuentas, en su forma horizontal, al ejecutivo y al judicial, pero sobre todo en su versión vertical, debe hacerlo con la ciudadanía electora, a la cual representa en su interés mayoritario. A su vez, debe exigir cuentas de su desempeño al ejecutivo, en un régimen democrático-liberal. Como se sabe, la rendición de cuentas variará según se trate de un régimen político parlamentarista, de uno presidencialista, y de otro semipresidencial. En cualquiera de dichos diseños institucionales, las formas de operación, de rendición de cuentas y de heclura de las políticas públicas, admiten otra resolución.

Así, en los regímenes presidencialistas, como lo es el caso mexicano, ambos poderes, legislativo y ejecutivo, brotan de elecciones directas, siendo por tanto “responsables” ambos ante dicho público ciudadano, por lo que debe ser, la rendición de cuentas vertical, fundamental para la legitimidad y permanencia en el cargo en ambas instancias, mismas que, de no cumplir satisfactoriamente con su propia esfera de responsabilidad social, deben ser revocados sus mandatos, a través de ciertos mecanismos (como el juicio político, el “impeachment” y el plebiscito, entre otros). A este respecto, Joseph Colomer afirma que en el desarrollo del parlamentarismo en Inglaterra, se redujeron gradualmente los poderes de la Corona, mediante “diferentes procedimientos, incluidos los llamados <interpelación> y <mensaje> al Rey, así como la destitución, llamada también <juicio parlamentario> o agravio (impeachment, del latín: impedir). Los ministros del Gabinete fueron destituidos por el Parlamento inglés no sólo bajo acusaciones de conductas delictivas, como corrupción, despotismo, malversación o aprovechamiento personal de la guerra, sino también por conflictos políticos vinculados a temas religiosos, financieros o exteriores, así como por interferirse con el Parlamento y por ejercer <un gobierno arbitrario y tiránico>”.⁹⁹

Así, los mecanismos de control del ejecutivo, por parte del parlamento, se han ido diseñando de acuerdo con el desarrollo histórico de los regímenes liberal-democráticos, significando dichas figuras auténticos controles que hablan de un sistema de pesos y contrapesos con un mayor o menor equilibrio entre los poderes, según el país y el momento de que se hable.

⁹⁹ Colomer, Joseph M. *Instituciones Políticas*. pp. 151 y ss.

C) Policy - making.- Otra función que cobra día a día mayor importancia en el quehacer legislativo es la hechura de las políticas públicas. (es decir, el policy-making process: Lasswell) ¹⁰⁰

En efecto, los parlamentos se constituyen en instancias básicas de deliberación, formulación, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas de la actualidad. Los parlamentos participan cada vez más, - a través de sus comisiones especializadas por cuestiones -issues- en la hechura de las políticas, y no solo en su aprobación final, sino en enmiendas e iniciativas. Ello las convierte en legislaturas "activas" (Mezey) y son a su vez causa y efecto de su mayor grado de autonomía frente a los demás actores políticos y sociales. En México, como habrá de abordarse a continuación, la institución representativa, el Congreso de la Unión, ha ido cumpliendo un rol crecientemente participativo no sólo en la iniciativa de leyes, sino en la deliberación de los diversos temas de interés de la república, los cuales son incorporados a la agenda legislativa de forma también creciente (al grado de existir ahora un rezago legislativo de gran significación, aunque ello habla de las tareas a cumplir, que antes eran votadas de acuerdo con la mayoría mecánica del otrora partido en el poder, el PRI, dándose el llamado en la jerga legislativa "mayoriteo" sobre el resto de las fuerzas políticas) debido, entre otros factores, al nuevo pluralismo, el multipartidismo, y el poder compartido por las diversas fuerzas políticas.

¹⁰⁰ Harold Lasswell fue quien formuló por primera vez el enfoque y estudio de las ciencias de las políticas, como enfoque pluridisciplinario para solucionar problemas públicos contingentes en las democracias liberales de Occidente, en sus libros: *Ciencias de las Políticas* y *El futuro de la Ciencia Política*, entre otros.

2.2. ASPECTOS DE LA PRAXIS LEGISLATIVA EN MÉXICO

2.2.1. INTEGRACIÓN PRECEDENTE Y ACTUAL DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA EN MÉXICO.

En el caso de México, existe un sistema bicameralista de representación parlamentaria: cámara baja o de diputados y cámara alta o de senadores. Como es sabido, el modelo bicameral puede descomponerse en dos subtipos: el primero de ellos, que corresponde a la exigencia de "conservar vivas formas de representación predemocrática junto a la nueva forma en vías de consolidación" (Cotta) como sería el caso inglés, donde coexiste la nueva representación con las antiguas clases dominantes, el segundo modelo bicameral está ligado más bien, " a la necesidad de un compromiso representativo entre la concepción unitaria y policéntrica - federal, descentralizada, regionalistas de la comunidad política, en este caso una cámara se basa fundamentalmente en el principio de la paridad representativa de los individuos que componen la comunidad política en su conjunto, mientras que la otra cámara se basa en el principio de paridad representativa de las unidades subnacionales..."¹⁰¹

En México, el sistema bicameral fue instituido por los constituyentes de 1824, atendiendo principalmente al modelo norteamericano, por lo que estos le atribuyeron al senado la representación de las entidades federativas.¹⁰²

Así habría de continuar este diseño institucional hasta 1996, en que la reforma electoral amplió la representación del senado hasta 128 senadores, añadiendo dos más por cada entidad federativa, por el principio de representación proporcional, lo cual ha sido criticado por desvirtuar la representación política de los estados.

¹⁰¹ Cotta, Mauricio. Ob. cit, p.289.

¹⁰² Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Parlamentario*, p.278.

2.2.1.1. RELACIÓN FORMAL-INFORMAL DEL LEGISLATIVO CON EL EJECUTIVO, 1917-1988.

Tradicionalmente, el sistema político mexicano, forjado a partir de las luchas revolucionarias de 1910-20 y consolidado a partir del cardenismo en la década de 1930, se apoyó en dos pilares fundamentales; el presidente de la República y el partido de Estado. La perversión del sistema presidencial, que convirtió al nuestro en otro del tipo hiperpresidencialista autoritario, originó necesariamente una relación de total subordinación y marginalidad del legislativo frente al poder ejecutivo, apoyado sobre todo en el partido del régimen, el PNR/PRM/PRI, lo que desdibujó la idea de la división tripartita del poder, la autonomía, dignidad republicana y el sano equilibrio entre los mismos.

Lo anterior, fue facilitado por el carácter de partido casi único, tanto en la titularidad del poder ejecutivo, como en la abrumadora mayoría en la integración y composición del congreso federal nacional, fungiendo éste como apéndice legitimador de las políticas e iniciativas enviadas por el presidente de la República. En suma, la relación entre ambos poderes que se favoreció con este diseño institucional-constitucional, fue de clara subordinación a su mandato y dependencia del legislativo respecto al ejecutivo.

Resulta de interés para esta investigación, el análisis del papel que ha jugado el congreso legislativo en México, a fin de establecer la interrelación con el ejecutivo, sobre todo en clave de los gobiernos divididos que ahora estudiamos.

Debemos a la Dra. Luisa Béjar la formulación de una tipología y periodización que ha caracterizado a la institución parlamentaria en México en la era posrevolucionaria, a continuación se exponen de forma sucinta:¹⁰³

¹⁰³ Cfr. "La Evolución Histórica del papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano" Béjar Algazi, Luisa
Mimeo, México, UNAM, 1998

a) Etapa preconstitutiva, de 1917-1929: la legislatura como foro de confrontación de caciques y caudillos; control parlamentario apenas precario por falta de estructuración del Estado;

b) Conformación del modelo, de 1929-1940: la legislatura como foro de desplazamiento de la representación política e impulso de la mediación corporativa; nulificación del control parlamentario por la vía del partido de Estado,

c) Estabilización del modelo e inacción de la legislatura, 1940-1963. la legislatura como afianzamiento de la alianza corporativa del régimen; consolidación del presidencialismo; ausencia de control parlamentario por eliminación virtual de toda oposición en los recintos legislativos;

d) Desgaste del modelo y reanimación de la legislatura, de 1963-1977. la legislatura como confirmación de la alianza corporativa del régimen e impulso inicial del pluralismo partidista por desgaste del presidencialismo; primeros indicios de activación del control parlamentario,

e) Ajuste del modelo y avance paulatino de la legislatura en el proceso político, de 1977-1988; la legislatura como foro de utilidad decreciente en la protección del ejecutivo, desgaste de la intermediación corporativa y fortalecimiento de la representación pluralista, fortalecimiento de la oposición institucional al régimen y, en consecuencia, del control parlamentario sobre el gobierno.

f) Redefinición y transición hacia una democracia competitiva, de 1988-1999; la legislatura como un dilema por resolver, ¿elemento de desarrollo o de retraso en el afianzamiento democrático del país?

De hecho, puede afirmarse que el mayor grado de competencia política por la representación en el Congreso de la Unión y la pluralidad en su integración, así como la mayor capacidad de

la oposición, han sido fenómenos graduales y paulatinos. La Dra. Béjar ha señalado que el punto de inicio de la liberalización política, da inicio en 1963, ya que:

a partir de ese momento, se puede decir que comienza también la liberalización del sistema político mexicano, en aras de restablecer su equilibrio. Por primera vez, se reconoce la existencia de organizaciones partidistas en el país, al tiempo que se les designa como instituciones necesarias para promover la participación ciudadana en la esfera pública (...) entonces, mediante la fórmula de diputados de partido, los partidos de oposición aumentan su presencia en la Cámara de diputados, por cierto, único cuerpo reformado.¹⁰⁴

No obstante la importancia de la reforma de 1963 antes anotada, resultan de particular interés las dos últimas etapas analizadas por Luisa Béjar, ya que en ellas se profundiza el proceso de liberalización del régimen político, con la reforma político-electoral de López Portillo en 1977, año de promulgación de la LFOPPE (Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales), en que se permite la entrada al congreso de varios partidos políticos, opuestos al sistema político.

En la última etapa que se establece, se da una redefinición de la legislatura en consonancia con la transición democrática presuntamente iniciada en México. Si bien es difícil ubicar con precisión fechas inaugurales, algunos autores la ubican en 1977, (Cansino) otros (Béjar, Lujambio)- en 1988, otros más, hasta 1997 (Rossell) y otros más apuntan que todavía no da inicio.

¹⁰⁴ Cfr. Béjar Algazi, Luisa, "El Legislativo en el Sistema Político Mexicano", Crónica Legislativa, No. 15, julio-agosto, 1994, p. 14

Puede afirmarse no obstante, que se han registrado cambios estructurales de largo aliento en México, tales como las reformas de 1963-64 en la Cámara de Diputados, o bien la de 1977, períodos de liberalización política determinantes de una posterior transición (1988 - 1997) en los que predominan la ambigüedad, las luces y las sombras, los avances hacia una transformación democrática, conjugados con viejas prácticas políticas, ancladas en el corporativismo estatal y el hiperpresidencialismo, significando éstas regresiones autoritarias.

Los últimos grandes cambios para nuestros fines, se efectuaron a mediados de 1997, con la celebración de elecciones intermedias y las federales del año 2000, en las cuales el PRI perdió la mayoría absoluta y por tanto, el control parlamentario en el nivel federal.

A lo largo de este largo periodo, que se extiende de 1917 hasta 1988, en que se pasa de un largo presidencialismo hegemónico a otro de tipo atemperado, primero mediante la liberalización y finalmente, con la transición democrática del régimen político mexicano, se dio un predominio de las facultades presidenciales informales sobre las formales; no es sino hasta las elecciones intermedias de 1997 cuando todo parece indicar un vuelco en esta situación: dado que el presidente y su partido perdieron la mayoría absoluta en el congreso legislativo, y dada la presión hacia una mayor rendición de cuentas por parte de este último hacia los partidos opositores con representación parlamentaria, se ha dado un mayor énfasis en las facultades formales del ejecutivo sobre las informales.

Por tanto, las relaciones tanto formales como informales en este periodo supusieron un equilibrio entre el legislativo y el ejecutivo, de claro predominio de este último respecto del primero, siendo este muy importante para la estabilidad del propio régimen.

Tradicionalmente se ha dado una brecha enorme entre las facultades formales e informales del presidente de la República en este periodo, lo cual dificulta el análisis de las relaciones entre ambos poderes.

Como lo documenta Casar, " las facultades informales extraordinarias del presidente de México cuentan con raíces institucionales, pues se derivan de los sistemas de partidos y electoral y de los incentivos que dichos sistemas han creado, y no del abuso de poder o de la usurpación de facultades por parte de la presidencia".¹⁰⁵

Dado el presidencialismo existente, el presidente fue el primer promotor y legislador del país, por medio del control político ejercido sobre los congresistas, a partir de la llamada hipótesis de la "responsabilidad invertida" estudiada por Ugalde, la cual estipula que el compromiso del legislador fue no hacia el electorado (al cual no le debía rendir cuentas, dada la no-reelección inmediata como tal), sino al presidente de la República, el cual tenía una serie de poderes de promoción política de los diputados y senadores provenientes del partido mayoritario - PRI-, del cual era el jefe informal.¹⁰⁶

Derivado de lo anterior, analizaremos brevemente algunas de las variables que han definido las relaciones del ejecutivo/legislativo en el periodo clásico que se reseña, 1917-1988.

Cabe aclarar, como antes se asentó, que dicho periodo es susceptible de dividirse en subetapas, en las que se aprecia el predominio del ejecutivo de manera clara hasta 1963, año en que comienza la reanimación de la legislatura y ésta presenta un avance gradual en el proceso político hasta 1988, año que representa un punto de quiebre hacia su redefinición y transición hacia una democracia competitiva, según la periodización de la Dra. Bejar, con la cual coincidimos, en virtud de las variables e indicadores incluidos en el análisis.

¹⁰⁵ Casar, María Amparo, "Las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo", en: Política y Gobierno. México, 1er Semestre, 1999, CIDE, p.84 y ss.

¹⁰⁶ Ugalde, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo. El Papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público, 1970-1999* pp 133-136

Así, algunas de las variables intervinientes son: la utilización, por parte del legislativo, de la facultad de enmienda a las iniciativas de ley enviadas por el ejecutivo; el proceso interno de deliberación y aprobación de iniciativas, y el grado de cooperación y conflicto entre los poderes del Estado, las cuales se señalan a continuación:

2.2.1.2. ENMIENDAS DEL LEGISLATIVO AL EJECUTIVO.

A lo largo del período que nos ocupa, (que se extiende de 1917 a 1988) las iniciativas de ley provinieron mayoritariamente del ejecutivo, siendo las enmiendas efectuadas a las mismas muy escasas, en virtud de los poderes de promoción política y de jefatura del partido oficial de que gozaba el presidente de la República.

A este respecto, Mendoza Berrueto afirma que, además de ser el primer promotor de las iniciativas de ley, el presidente de la República gozaba de la facultad de seleccionar libremente la Cámara de origen para que sus iniciativas fuesen aprobadas por el Congreso, sin mayor reticencia ni resistencia por parte de los legisladores:

En México, otra facultad excepcional es que el Ejecutivo Federal puede escoger libremente -dentro de ciertos límites- la cámara de origen para enviar sus iniciativas, no sólo tomando en cuenta la materia de sus iniciativas, sino la mayor o menor resistencia que tal iniciativa pudiera encontrar en una o en otra cámara. El presidente de la República... puede enviar la iniciativa a aquella cámara en donde tenga menos problemas, mientras que empieza a concertar arreglos con los congresistas renuentes de la otra cámara, al tiempo que puede utilizar a los medios de comunicación para orientar a la opinión pública. De alguna manera, esta posibilidad pone en cierta ventaja al ejecutivo

Puede apreciarse la enorme desventaja que presenta el diseño institucional referido por uno de los actores del legislativo, (líder de la fracción del PRI y presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, así como ex gobernador del Estado de Coahuila), facultad que considera excepcional, al tener la enorme discrecionalidad de seleccionar la cámara de origen, aprovechando su capacidad de negociación frente a los legisladores reticentes a cualquiera de sus iniciativas de ley. Con ello, se aseguraba otra ventaja adicional a los poderes legislativos del presidente, en detrimento de los correspondientes al Poder legislativo nacional.

A este respecto, Ugalde enfatiza en las motivaciones de los diputados del partido sucesivamente hegemónico/predominante/mayoritario, el PRI, que eran el satisfacer las intenciones presidenciales, ya que de lo contrario, su carrera política en ascenso potencial se vería obstruida, en virtud de los poderes de promoción política del presidente de la República sobre los representantes populares, situación que se refleja en la “hipótesis de la responsabilidad invertida”, según la cual la responsabilidad ya no es frente al ciudadano, sino frente al presidente de la República. La lealtad al presidente debía pasar entonces por el comportamiento aquiescente como legislador.

En ese tenor, y contando con la mayoría legislativa el partido del presidente, la capacidad de enmienda a las iniciativas provenientes del ejecutivo fue casi nula, salvo para realizar ajustes o cambios menores que no afectaban el sentido y contenido de las mismas. El legislativo dejaba de cumplir así con su función básica, de enmienda y contrapeso al ejecutivo, al cual estaba fuertemente supeditado.

¹⁰⁷ Mendoza Berrueto, Eliseo. *El Presidencialismo Mexicano. Génesis de un Sistema Imperfecto*. México, 1996. pp. 135 y ss.

2.2.1.3. PROCESO DE DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS.

La deliberación en el recinto legislativo se caracterizó por la simulación de lo antes acordado fuera del propio legislativo, lo cual, aunado a la existencia del partido hegemónico, el PRI, y la escasa capacidad de oposición real al mismo por parte del resto de los partidos políticos, transformaron al poder legislativo en un foro meramente legitimador del presidencialismo realmente existente. Por ello, fue muy escasa y de simulación la función del mismo. De acuerdo con González Casanova, el poder legislativo asumió una función simbólica que se limitaba a sancionar y validar los actos del ejecutivo, es decir, el presidente legitimaba su gestión con el apoyo de las leyes emanadas del congreso.¹⁰⁸

El rol del legislativo era predominantemente de gestoría y correa de transmisión del ejecutivo a las organizaciones corporativizadas al régimen político; de acuerdo con Peter Smith, “una vez elegidos los diputados del PRI pasan una buena parte de su tiempo transmitiendo las peticiones y demandas de sus distritos a las oficinas gubernamentales pertinentes”.¹⁰⁹

Así, el proceso de deliberación era frecuentemente simbólico, ya que según se asentó, las negociaciones (cabildos) las hacían los factores y las fuerzas reales del poder con la presidencia de la República, y el esquema legislativo era el de correa de transmisión de las demandas vía mediación corporativa, con los tres sectores básicos del partido casi único: obrero (CTM), campesino (CNC) y popular (CNOP).

La duración de las sesiones del congreso, así como el índice de asistencia a las mismas y la deliberación sobre las cuestiones a aprobar, han sido sujetas a estudio por la Dra. Béjar, reflejando que para este periodo, salvo excepciones, la deliberación se reducía al arte de la

¹⁰⁸ Cfr. González Casanova, Pablo *La Democracia en México*. Era, p.31 y ss.

¹⁰⁹ Smith, Peter H. *Los Laberintos del Poder. El Reclutamiento de las Elites Políticas en México. 1900-1971*. El Colegio de Mexico, p. 261.

oratoria de algunos miembros del congreso, pertenecientes casi en su totalidad al mismo partido político, siendo mayoría absoluta, además de ser el partido del presidente.¹¹⁰

Lo anterior, sin demérito de alguna participación y/o voto en contra del algún miembro del "partido oficial", así como de los parlamentarios de oposición, en franca minoría y sometidos asimismo al control político del régimen político autoritario.

El periodo de inflexión se da a nuestro juicio en 1977, con la reforma político-electoral del régimen lopezportillista, la cual marcó el inicio de la "liberalización" del sistema político mexicano, al ampliar la participación y representación política de las "minorías" en los cauces institucionales, sin poner en riesgo al propio sistema y sirviendo a los fines de su refuncionalización autoritaria.

Con ello, los representantes de los nueve partidos entonces con registro oficial, tuvieron la oportunidad de participar en tribuna, esgrimiendo sus ideologías, programas y políticas públicas, no alterando en mayor medida la lógica del poder político imperante.

Dicho papel de deliberación de disfraz, iría cambiando, conforme se avanzó en términos de pluralismo competitivo en el sistema de partidos, multipartidista, transitando a los gobiernos y congresos divididos, los cuales expresaban la nueva diversidad sociopolítica y terminaban con las mayorías absolutas y calificadas por un solo partido.

¹¹⁰ Al respecto, conviene señalar que la Dra. Bejar estudió los indicadores de la "intensidad de la labor parlamentaria", en el intervalo que va de la XLVI a la L Legislaturas (correspondientes a los años de 1964 a 1978), incluyendo las variables de número de sesiones efectuadas, duración de las mismas y asistencia de los legisladores, resultando que en general, este fue aumentando progresivamente, hasta la L (50) Legislatura, en que el no. de sesiones fue de 159, superior en 17% a la inmediata anterior, la asistencia promedio a sesiones fue de 183 diputados, equivalente a 79%, cifra superior en 7% a la inmediata anterior, la duración promedio de las sesiones fue de tres horas 12 minutos, similar a la anterior, no demeritando en intensidad en comparación con el tiempo pasado, en razón de las iniciativas presentadas. Cfr. Bejar Algazzi, Bejar Tesis Doctoral, op. cit. pp. 263-265 y ss.

2.2.1.4. GRADO DE COOPERACIÓN Y CONFLICTO.

En el eje analítico de cooperación/conflicto, puede afirmarse que el diseño institucional favoreció la cooperación sobre el conflicto, por la sencilla razón de la existencia de un "gobierno unificado" en que el partido del presidente de la República era el mismo del partido político que detentaba la mayoría no sólo absoluta, sino calificada, en el congreso, lo cual, sumado a la férrea disciplina de partido por parte de los diputados del PRI, aseguraba la cooperación plena con el ejecutivo en turno, ya que de él dependían sus carreras políticas (el legislativo sólo era un paso o trampolín en las mismas), es decir, de la simpatía y cercanía de que gozaran los diputados con el titular del ejecutivo. Lo contrario, caer de la gracia del presidente, era dar por terminada su carrera en el propio sistema político, lógica que desde luego, nadie seguía.

Así pues, predominaba la regla de la mayoría priista, y los eventuales conflictos y choques interpartidistas no trascendían más allá del recinto parlamentario; es decir, la oposición partidista no tuvo la capacidad de "parálisis" intra e interpoderees, ni de veto y freno a los designios del presidente de la República, así como de la fracción parlamentaria de su partido, del cual era el jefe nato.

Esta situación ha tendido a cambiar, debido a las reformas electorales de los 80 y 90, las cuales abrieron el cauce a una composición multipartidista plural, que echaron por tierra la mayoría absoluta del PRI, originando los gobiernos divididos y yuxtapuestos, con otra lógica de competencia por el poder político, tanto en el ejecutivo, como en el legislativo, lo que ha hecho virar del polo de la cooperación, al del conflicto parlamentario, como extremos de un continuum, en el que el dilema por resolver será si habrá o no cooperación en este nuevo diseño institucional.

Los cambios en la integración parlamentaria han propiciado que ninguna fuerza política sea mayoritaria, por lo que se encuentra el legislativo ante la necesidad de privilegiar una nueva cultura de la negociación, acuerdos y pactos intra e interpartidistas, lo cual no ha sido sencillo, por la multiplicidad de intereses, perspectivas y valores en juego; ello a su vez dificulta en primera instancia las relaciones de coordinación y cooperación con el poder ejecutivo, tanto en el nivel de la presidencia de la República, como con los miembros del gabinete.

2.2.2. EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO, EN EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO: LOS SIGNOS DE LA NUEVA RELACIÓN.

La actuación del poder legislativo en la administración del presidente Zedillo, se visualiza en dos etapas: 1a) LVI Legislatura, 1994-1997; y 2a) LVII Legislatura, 1997-2000, las cuales admitieron cambios tanto en la composición de las mayorías legislativas, es decir, en lo cuantitativo, como en lo cualitativo, al inaugurarse una nueva era legislativa durante la LVII Legislatura, debido a la pérdida de la mayoría absoluta por parte del Partido Revolucionario Institucional, por primera vez en su ya dilatada historia de predominio absoluto sobre el resto de fuerzas políticas nacionales.

A continuación, se exponen los elementos más sobresalientes a nuestro juicio, mismos que caracterizaron a ambas legislaturas, así como su impacto en la relación con el poder ejecutivo, motivo principal de la presente investigación.

2.2.2.1. 1a. Etapa: LVI Legislatura

Las elecciones legislativas de 1994, con las que tendría que convivir y gobernar el presidente entrante, Ernesto Zedillo, favorecieron a su partido, el Revolucionario Institucional, sobre los partidos opositores; a continuación se exponen los resultados por votos y curules asignadas:

Votos y Curules en la Cámara de Diputados: 1991 - 1994

Año	PRI	PAN	PRD	PARM	PPS	PFCRN	PT
1991 votos	64 20%	18 51%	8 61%	2 24%	1 87%	4 56%	-
1991 diputados	64	18	8	3	2 40	4 60	-
1994 votos	52 57%	26 94%	17 47%	-	-	-	3 02
1994 diputados	60	24	14	-	-	-	2

Fuente: Instituto Federal Electoral. Estadísticas 1994

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, el PRI disminuyó su porcentaje de votos entre 1991, en que obtuvo el 64% del total de sufragios, y 1994, en que apenas sobrepasó la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, con casi el 53%. Esta situación puede deberse a que en el anterior sexenio, del presidente Salinas, se registró una mejora en la votación para el PRI, debido al supuesto éxito del modelo de política económica aplicado, así como por la cláusula de gobernabilidad impuesta; sin embargo, para 1994, con el desgaste del régimen y del modelo por los asesinatos políticos, la ausencia de mejora real del pueblo, etc.), se dio un repunte de las oposiciones, de 8 puntos porcentuales para el PAN, y de 9 puntos para el PRD. Dicha tendencia seguiría para 1997, en que el PRI pierde la mayoría absoluta, en tanto que las oposiciones suben su votación.

TESIS CON
FOLLA DE ORIGEN

Por cuanto hace a la Cámara de Senadores, se mantuvo la mayoría priista en dicha instancia, como se indica a continuación:

Votos y escaños en la Cámara de Senadores: 1991 - 1994.

Año	PRI	PAN	PRD
1991 Votos	58.99%	16.98%	8.26%
1991 Senadores	95.31	1.56	3.13
1994 Votos	48.71%	24.94%	16.32%
1994 Senadores	74.22	19.53	6.25

Fuente: Instituto Federal Electoral, 1995.

En 1991, un PRI recuperado, controlaba el 95% de la cámara; para 1994, se advierte ya el cambio introducido por la reforma de 1993, de forma que ahora, con el 48.71% de los votos, accedió a 74 senadores. En el supuesto de que el partido que resultara mayoritario ganara la mayoría en las 32 entidades (lo que realmente pasó) la oposición llegaría cuando más al 25% del senado, por lo quedó así asegurada la gobernabilidad en la cámara alta para ese periodo legislativo. Con las reformas de 1996, habría de abrirse más la posibilidad de representación de las oposiciones, lo que efectivamente ocurrió.

Entre los temas de la agenda que le correspondió aprobar a esta legislatura, destaca el aumento al IVA, del 10% al 15%, medida antipopular que habría de revertirse contra el partido gobernante. Asimismo, hubo mucho trabajo legislativo en favor de la paz en Chiapas, con la Cocopa y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, los cuales no fueron implementados por el ejecutivo.

En este periodo, se aprobaron medidas contraccionistas del gasto público, ya que la crisis financiera y económica que explotó en diciembre de 1994, habría de paliarse con más

TITULO C
 FALLA DE ORIGEN

austeridad y misceláneas fiscales demasiado ortodoxas, que desplomaron los ingresos de los trabajadores y clases medias.

El PRI se mantuvo no obstante, con Roque Villanueva en el liderazgo formal, muy disciplinado a las iniciativas presidenciales, que contaron con un índice de aprobación de 98%.

Además, dada la mayoría absoluta de este partido, las iniciativas se aprobaron al margen de los debates y deliberaciones, predominando el "mayoriteo" y sus costos posteriores.

Ejemplo de ello fue que, a partir de la crisis desatada en diciembre de 1994, en enero de 1995 el ejecutivo envió una iniciativa a la Cámara de Diputados de reforma del Art. 2 de la Ley de Ingresos, para autorización del congreso de contraer nuevos empréstitos en el exterior, lo cual se aprobó con el rechazo de la oposición en su conjunto, ya que desbordaba las capacidades de pago nacionales.¹¹¹

2.2.2.2. 2A. ETAPA: LVII LEGISLATURA: ¿HACIA UNA NUEVA RELACIÓN CON EL EJECUTIVO?

Considerando el bicameralismo en México, se observan grandes cambios en estos dos periodos legislativos, dentro del periodo de gobierno zedillista, los cuales le dieron una mayor representatividad y rendición de cuentas, tanto horizontal -entre los distintos poderes y órdenes de gobierno- y vertical - con el voto ciudadano - El principal cambio, es la nueva integración y representación parlamentaria tras las elecciones intermedias de 1997, en que el antes partido hegemónico, el PRI, a pesar de haber obtenido un mayor número de escaños, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, originándose la figura de congreso dividido.

¹¹¹ Cfr. Hernández Chávez, Alicia: *La nueva Relación Entre Legislativo y Ejecutivo* México, FCE, 1998.

En efecto, en dichas elecciones para renovar el Congreso Legislativo, el PRI obtuvo 239 diputaciones, frente a 122 del PAN, 125 del PRD, 8 del PVEM y 6 del PT.

Así, los resultados de las elecciones legislativas federales del 6 de Julio de 1997 fueron los siguientes:

PARTIDO POLITICO	VOTOS	TOTAL DIPUTADOS
PAN	266	121
PRI	391	239
PRD	257	125
PT PVEM	2638	78

Con estos resultados, el PRI alcanzó el 47.8% de la votación total de la cámara baja, (es decir, 239 diputados), perdiendo así la mayoría absoluta por primera vez desde su fundación en 1929. Por su parte, los partidos de oposición tienen 261 diputados, es decir, el 52.2% de la cámara, lo que les ha permitido formar un bloque parlamentario para contrarrestar las iniciativas del partido gobernante, situación que se ha materializado desde la instalación de la 57a. legislatura, en la cual hubo una reunión previa entre los representantes del PAN, PRD, PT y PVEM para designar al diputado Porfirio Muñoz Ledo presidente de la cámara; la posterior notificación al PRI originó el rechazo de este último, poniendo al borde de una crisis constitucional a la república, de no darse la instalación en tiempo y forma.

Otras alianzas estratégicas que practicó el bloque opositor, fueron el forzar la integración de las comisiones de trabajo camarales, asumiendo las de mayor relevancia, como lo son las de Gobernación y Puntos Constitucionales; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Educación; Agricultura y Seguridad Social, entre otras.

Ello permitió modificar y vetar las iniciativas del ejecutivo en la materia; así como iniciar otras leyes y en suma, ejercer de forma más independiente del ejecutivo, aún cuando subsistieron resabios de autoritarismo de este último, por medio del gabinete legal y ampliado.

De cualquier forma, el ejecutivo se vió en la obligación de cooperar y establecer negociaciones y acuerdos con los partidos opositores, a fin de impulsar sus políticas públicas; ejemplo de ello fue la aprobación del caso Fobaproa y su conversión en IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), conjuntamente con Acción Nacional, con el descontento de algunos de sus legisladores. De acuerdo con Pablo Gómez, coordinador de la fracción perredista en la Cámara de Diputados en dicha legislatura, su partido se opuso a dicha medida, la más importante por su trascendencia política y económica:

a fin de cuentas la alianza entre el PRI y el PAN para aprobar el Fobaproa: convertir las obligaciones del Fobaproa en deuda pública reconocida por el congreso mediante una ley y asumir por lo tanto la obligación de pago de dicha deuda, fue la acción legislativa más trascendente de la LVII Legislatura contra la que nuestro partido luchó y seguirá luchando.¹¹²

Otro aspecto crucial que cambió en general, fue la aprobación del presupuesto público, ya que, siguiendo con nuestro autor, el papel de la LVII Legislatura, la cual, en síntesis:

por primera vez en la historia desde Carranza, la Cámara modifica de manera significativa el presupuesto presentado por el Presidente, sin el consentimiento de éste. Llega el momento más difícil de esta legislatura cuando se vota el dictamen y se rechaza...¹¹³

En efecto, es en la facultad presupuestaria donde puede encontrarse el cambio en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, ya que en la legislatura que se esboza es la que rechaza y modifica por vez primera la iniciativa del ejecutivo en la materia, debido a la capacidad de oposición alcanzada, y a la nueva mayoría en la Cámara de Diputados lograda. Dichos

¹¹² Martínez de Navarrete, Ifigenia. Coordinadora. *El Nuevo Poder del Congreso en México*. México, 2001. p. 231 y ss.

¹¹³ *Idem*, p. 233.

cambios, han modificado la lógica de actuación de los diputados, ya que no depende su carrera política exclusivamente del presidente de la República, o no se relaciona de ninguna manera con su cercanía o simpatía, sino más bien a la lógica de los partidos con representación parlamentaria, algunos de los cuales son gobierno a escala local, lo que cambia su actuación, ya que si se opone al presidente del otro partido, podrá ganar capital político, y presumiblemente, votos o nuevas posiciones en su partido, o en los espacios donde éste gobierna.

En suma, en México se dio un congreso dividido por primera vez también en el periodo contemporáneo, lo que, sumado al hecho de que el Poder ejecutivo lo detentaba en ese momento el PRI, nos arroja virtualmente un gobierno dividido a nivel federal, por lo que se acentuó la tensión conflictual legislativo-ejecutivo en esta nueva integración parlamentaria, diversa y adversa en muchos sentidos al presidente de la República, según se mostró en el capítulo anterior.

Como lo apunta Lujambio, el gobierno dividido en el nivel federal en México llegó en mala hora, ya que: “se da en una elección intermedia -1997-, tres años antes de la elección presidencial y coincide, a su vez, con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del <gobierno dividido>.”¹¹⁴

Ello no obstante, consideramos que esta figura ha permitido algunos cambios favorables y benéficos tanto a la democratización tanto de la vida política nacional, como del propio régimen político en lo específico, así como en las relaciones interpoderees del estado mexicano.

¹¹⁴ Lujambio, Alonso “Adiós a la Excepcionalidad”, Este País. Revista. México, 1999.

Sumados, los asientos camarales de la oposición alcanzaron la mayoría absoluta del congreso, (sumando 261 diputados/votos), lo que cambió las reglas del juego existentes hasta esa fecha: así, el primer conflicto fue para la instalación misma de la legislatura, ya que los partidos políticos opositores (PAN, PRD, PT y PVEM) se aliaron en el llamado "Bloque de los 4" para fijar los términos de la propia instalación de la LVII Legislatura, previa reunión entre los mismos, decidieron nombrar al diputado Muñoz Ledo como presidente de la Cámara de Diputados. Su posterior notificación al PRI, ocasionó el rechazo de este partido a los procedimientos excluyentes, poniendo al borde de una crisis constitucional a la república. Afortunadamente, se instaló la legislatura el último día fijado por la ley, con la ratificación de dicho nombramiento.

A continuación se cita la integración de los escaños parlamentarios según la circunscripción correspondiente, en el periodo 1997-2000.

**Reparto de Escaños en la Cámara de Diputados de acuerdo con el tipo de
Circunscripción**

LVII Legislatura (1997- 2000)

Circunscripción	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	TOTAL
Distritos uninominales	164	65	70	0	1	300
1a plurinominal	16	16	6	1	1	40
2a plurinominal	17	15	5	1	2	40
3a plurinominal	15	10	13	1	1	40
4a plurinominal	14	7	15	3	1	40
5a plurinominal	13	9	16	2	0	40
Total	239	122	125	8	6	500

Fuente: Instituto Federal Electoral (IFE). México, 2000.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cabe hacer notar que el PRI obtuvo la mayoría de votos en los distritos electorales; sin embargo en el cómputo y asignación de las curules plurinominales, que dan un total de 40 por cada una de las cinco circunscripciones, no alcanzó la mayoría absoluta, iniciándose una era de necesaria negociación, construcción del consenso y concertación interpartidista, frente a la acostumbrada mayoría simple del partido antes dominante y sujeto a la voluntad y capacidad de iniciativa presidencial.

Cabe sin embargo señalar que el PRI no ha renunciado del todo a su anterior mayoría en el congreso (dadas las actuales luchas por impulsar y aprobar leyes relevantes a los fines del gobierno federal, tales como la apertura y privatización de la industria eléctrica y petrolera; así como el fungir como un "cinturón de seguridad" del régimen político existente, en su conjunto) por lo que se ha esmerado en la cooptación de diputados provenientes de los partidos políticos opositores, a fin de construir eventualmente dicha mayoría.

No obstante, el saldo no fue muy favorable a dicho partido -PRI-, ya que las escisiones de diputados a lo largo del periodo, en las que nueve diputados se separaron definitivamente de sus bancadas de origen, quedando tres como independientes y seis integrados a otras bancadas, resultando de ello ligeros cambios en la integración original de la legislatura:

Cuadro: Integración Partidaria de la II. Cámara de Diputados, LVII Legislatura (1997-2000)

Partido	Tamaño Original de La bancada (Sept 97)	Cambios	Tamaño Actual de la Bancada (Sept 99)
PAN	121	Se escindieron 4 diputados 2 se sumaron al PT, 1 al PVEM y otro se mantuvo independiente	117

MIS CON
 DE OFICIA

PRI	239	Se escindió un diputado que se sumó al PRD	238
PRD	125	Se escindió un diputado que se integró al PT, y se sumo uno del PRI	125
PT	7	Se sumaron 4 diputados 2 del PAN, 1 del PRD y 1 del PVEM	11
PVEM	8	Se escindieron 3 diputados 1 se sumó al PT, 2 como independientes y se sumó 1 del PAN	6
Diputados Independientes provenientes del PAN			1
Diputados Independientes provenientes del PVEM			2
Total	500		500

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Fuente: Alonso Lujambio, "Adios a la Excepcionalidad". Este País, Mexico Febrero de 2000 p 9

Del cuadro anterior destaca el que sólo un partido, el PT, cuenta con más elementos que se le han sumado a lo largo de la actual legislatura - de 7 originalmente, a 11 -, lo cual habla de la capacidad de cooptación del mismo (minoría útil para las alianzas con el PRI para las votaciones, ya que $238 + 11 = 249$, casi 50% del total).

Por su parte, el PAN fue el partido que más pérdidas registró (4 diputados se escindieron de sus filas, y 1, el presidente en turno de la Cámara, se abstiene de votar, por lo que son de hecho 5).

Por otra parte, la cámara alta o de senadores, quienes tienen la representación de los estados que integran a la federación, quedó integrada para la LVII Legislatura de la siguiente manera:

DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS POR PARTIDO EN EL SENADO, DE ACUERDO CON LA FÓRMULA DE REPARTO

Fórmula de reparto	PRI	PAN	PRD	PVEM	TOTAL
Mayoría relativa	64	0	0	0	64
Primera minoría	0	22	10	0	32
Representación proporcional	12	9	9	1	32
Total	76	31	19	1	128

Fuente: Cámara de Senadores, República Mexicana, 1998.

Conviene recordar que las reglas para la elección para los senadores se han modificado sustancialmente, ya que a partir de 1997, se estableció un sistema doble de circunscripciones para elegir senadores, similar al de la Cámara de Diputados. Los estados constituyen circunscripciones plurinominales con una magnitud de distrito relativamente pequeña (equivalentes a tres senadores por Estado) en las que se eligen 96 de los 128 integrantes del senado.

El criterio de reparto estipula que el partido que obtenga la mayoría de votos en la entidad federativa, tiene derecho a dos senadores, por la pluralidad alcanzada, y la tercera senaduría se otorga a la primera minoría, es decir, al partido que obtuvo el segundo lugar en votos.

El PRI continúa, en este diseño, siendo el partido dominante en este fundamental órgano legislativo, con 76 senadores de un total de 128, por lo que puede vetar y enviar a segunda formulación las iniciativas de ley, provenientes de la cámara baja; fungiendo así como una auténtica válvula de contención de cualquier alianza o coalición opositora, como veremos más adelante. No obstante, el PAN es la primera minoría, con 31 senadores; el PRD, la tercera, con 19 senadores, mientras que el PVEM alcanzó una senaduría, por lo que el eventual "bloqueo

TEXTO CON
 FALLA DE O

opositor" alcanza los 51 votos probables, representando más del 40% del total, cifra no desdeñable, sobre todo vista como tendencia creciente a las próximas elecciones del año 2000, en que habrán de renovarse las cámaras legislativas.

2.2.2.2.1. AGENDA LEGISLATIVA: ASUNTOS DESAHOGADOS EN LA LVII LEGISLATURA, (1997 – 2000)

Con el congreso en transición política y de representación, puede afirmarse que la oposición tomó por asalto la cámara baja, con cuya alianza dejó en minoría al PRI; sin embargo, la Cámara de Senadores continúa siendo representada e integrada mayoritariamente por dicho partido, por lo que muchas de las decisiones y votaciones efectuadas en la Cámara de Diputados se han visto frenadas por aquélla, como ocurrió recientemente con el paquete para la reforma electoral.

A este respecto, puede asentarse el hecho de que se libraron luchas por el poder en varias dimensiones: 1) por la hegemonía en la Cámara de Diputados, con el llamado "bloque de los 4" y entre sus partidos integrantes; y por otro, el PRI, blanco de los ataques en la mayoría de las discusiones y deliberaciones (originadas por su papel pasivo que tuvo a lo largo de siete décadas frente al hiperpresidencialismo; 2) entre ambas cámaras, que obedecen a lógicas e intereses diferentes en grados y posiciones; 3) por la hegemonía en la cámara alta, ya que si bien el PRI es mayoritario, debido a la escasa liberalización de los candados de representación partidista, en su interior se libró una disputa por su hegemonía, en términos ideológico-programáticos, así como de estrategia política. Baste anotar la conformación del grupo llamado "Galileo", que manifestó en contra de la autoridad de sus coordinadores de fracción, aunado a otros grupos que se opusieron a la línea seguida por el partido, como el grupo "Reflexión" de los diputados, o el "Renacimiento", liderado por Agustín Basave; 4) entre el

poder ejecutivo y el legislativo; ya que por ejemplo, el debate en torno a la miscelánea fiscal es prueba de los conflictos de intereses entre sus diversos actores, como el caso del rescate bancario, conocido como el Fobaproa (ahora IPAB), relación que está cambiando en beneficio paulatino del legislativo, quien le ha rechazado y/o modificado cada vez más iniciativas de ley al ejecutivo.

Asimismo, el rechazo del senado a las iniciativas de los diputados, no se hizo esperar: en el debate sobre la reducción del IVA, la Cámara de Diputados había aprobado su reducción del 15% al 12%, en mayoría del bloque opositor, con el único voto en contra del PRI. El senado rechazó dos veces el dictamen, con los costos políticos correspondientes.

En la agenda de discusión de la nueva composición de la Cámara de Diputados, -de la LVII legislatura- sobresalieron dos tipos de acuerdos: 1) aquellos que plantearon la necesidad de reformar a fondo el poder legislativo federal, y 2) reformar el formato del informe presidencial.

El primer punto fue de amplio consenso, por cuanto la imperiosa necesidad de actualizar la institucionalidad parlamentaria, tanto en estructuras como en su funcionamiento, por lo que se detonaron cambios en ambos sentidos.

En lo referente al formato de informe presidencial, durante la LVII Legislatura se llegó a un punto álgido, ya que un día antes del informe no se había aprobado, reflejando el punto de quiebre de un gobierno dividido, el cual inauguró otra etapa en la relación de los poderes legislativo y ejecutivo.

En efecto, la crisis se debió a la polarización entre la propuesta del bloque opositor sobre el formato y la persona que iría a responder el informe, diputado Muñoz Ledo, y la negativa del PRI a aceptarlo, hasta que el presidente intervino personalmente para destrabar las negociaciones y cumplir así el mandato constitucional. Conviene recordar que la respuesta del

presidente de la cámara al informe presidencial generó más expectación que el informe mismo, siendo aquél de alto contenido republicano. Los cambios más importantes ocurridos, en forma y contenido, fueron los siguientes: en cuanto a la forma, destacan el cambio de horario de presentación; la reducción de la presencia del Estado Mayor Presidencial en San Lázaro; la no inclusión de la jerarquía católica y a los grandes empresarios; la eliminación de la tradicional entrevista a la familia presidencial previa al informe y la salutación presidencial posterior al informe. Asimismo, y desde 1988, no hubo interpelaciones.

En cuanto al contenido, no hubo mayores modificaciones, el presidente expuso sus razonamientos sobre la marcha del país, sin mencionar incluso temas relevantes de la agenda de gobierno, como Chiapas, asesinatos políticos, rescate a carreteras, deudores de la banca, entre otros, por lo que falta en este sentido una mayor capacidad de exigencia, por parte del legislativo, de rendición de cuentas del ejecutivo.

Aunque no se publicaron, estos cambios fueron presuntamente entre ambos poderes de la Unión, lo cual es un buen precedente democrático de los cambios requeridos en un proceso democratizador.¹¹⁵

En síntesis, esta legislatura constituye un parteaguas en el sistema político mexicano; en voz de Paoli Bolio:

La LVII Legislatura marca un hito importante en la historia parlamentaria mexicana. El hecho de que ningún partido lograra obtener la mayoría de los asientos en la Cámara de Diputados trajo como consecuencia importantes modificaciones en el funcionamiento del sistema político mexicano. La pluralidad representada en la Cámara hizo necesario reconocer el valor del diálogo como el único medio posible para remontar las diferencias y para construir las soluciones que requiere nuestro país (...) esta legislatura ha sentado las

¹¹⁵ Cansino, Cesar. *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*. México, 1998, pp. 121-122.

bases de un nuevo sistema político, no sólo a través de las trascendentales reformas constitucionales y legales, sino sobre todo a partir de su funcionamiento y estructura... opera hoy (la Cámara) bajo mecanismos que fomentan la construcción incluyente de acuerdos, y que caracterizan a las instituciones democráticas.¹¹⁶

En efecto, no parece exagerada la afirmación de que a partir de esta legislatura, el sistema político mexicano entró a otra etapa de transformaciones, al reasumir el congreso las funciones que constitucionalmente tiene asignadas, así como un espacio simbólico de la representación nacional, de acuerdos y soluciones a los grandes problemas nacionales, mediante el diálogo y el consenso.

2.2.2.2.2. ENMIENDAS DEL LEGISLATIVO AL EJECUTIVO.

Para este periodo, conviene analizar las distintas iniciativas de ley que fueron enviadas a la Cámara de Diputados, tanto por parte del ejecutivo, como por parte del senado, del PRI y de la oposición, a fin de observar las tendencias generales de las mismas.

Para ello, comenzaremos con las iniciativas mismas presentadas a dicha instancia, según el siguiente cuadro descriptivo:

Cuadro de Iniciativas Presentadas en La Cámara de Diputados (1982- 1999)

	1982-85	1985-88	1988-91	1991-94	1994-97	1997-2000
Ejecutivo	139	128	70	84	56	43
Senado	-	60	15	47	24	13
PRI	26	70	19	32	19	43
Oposición	133	282	178	85	144	230
Comisiones	-	16	12	0	2	0
Leg Loc	10	3	0	2	2	20

¹¹⁶ Paoli Bolio, ob cit., p 1

TEJIS CON FALLA DE ORIGEN

Varios						
Partidos	--	--	--	10	3	75
Total	308	559	294	260	250	424

Fuente Cuadro de Ma Amparo Casar, Nexos, No. 265, Enero del 2000, p. 40

Como puede apreciarse del cuadro anterior, la tasa de iniciativas enviadas por el ejecutivo al legislativo, muestra una tendencia descendente en el periodo de 1982 al año 1999, de 139 a solamente 36 en este último año. En un mismo movimiento, los partidos políticos aumentaron su número de iniciativas de ley, tanto el PRI como la oposición, siendo con ello más sensible su participación en esta función legislativa esencial.

En efecto, la oposición aumentó sus iniciativas legislativas de 133 en 1982 a 221 hacia 1999, es decir, a casi el doble de su capacidad. Lo anterior se explica en parte por la nueva situación generada en un sistema de partidos gradualmente más competitivo, con una integración más plural en las cámaras y una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, tema de la presente investigación. Así, el descenso de iniciativas presidenciales, (de 56 en la LVI Legislatura a 36 en la LVII), demuestra un cambio de sentido fundamental de esta relación, en la que el legislativo recupera sus funciones esenciales.

Por otra parte, destaca el creciente papel de la oposición, que en su conjunto presentó la mayor parte de iniciativas de ley (230) frente a 43 remitidas por el PRI y por el presidente, lo cual marca un cambio significativo en el rol de legislador de cada poder; cabe agregar que del periodo analizado por la autora, desde 1982 la proporción de iniciativas enviadas por la oposición fue siempre mayor que aquellas otras provenientes del ejecutivo, ampliándose la brecha en las más recientes legislaturas.

Entre los principales puntos de la Agenda desahogada y pendiente por el Legislativo, sobresalen: las dos iniciativas sobre derecho y cultura de los pueblos indígenas, con dedicatoria al conflicto en Chiapas, una del presidente y otra del PAN; en las cuales no se

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

alcanzó a legislar pero se mantuvo el tema abierto al congreso, mediante las comisiones legislativas integradas ad-hoc; el referendo a los resolutivos del Parlamento de Mujeres; los pormenores de los efectos de la caída del precio del petróleo, así como de su posterior mejoría para el presente año; la equidad de oportunidades entre los géneros; preservación del medio ambiente; legislación sobre la reforma de la seguridad social (IMMS) y aprobación de las Afores; debates sobre los derechos humanos y su politización; reformas al Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para todo el territorio en materia federal; la Ley del Registro Nacional de Vehículos; modificaciones a la Ley de Inversión Extranjera para permitir que el capital privado pueda participar en la industria petroquímica; combate a la inseguridad pública; y profesionalización del servicio público entre otras iniciativas de ley y modificaciones a las mismas, que tocan casi todos los temas de interés nacional,¹¹⁷ salvo algunos que el gobierno ha optado en dejar en la no-toma de decisiones. (la non-decision-making en la elaboración de las políticas públicas, o rechazar el que los problemas públicos se incorporen a la agenda de gobierno)

Conviene destacar aquí la agenda del periodo extraordinario de sesiones, iniciado el 31 de Mayo de 1999, en el cual prevaleció la ausencia de diálogo y por ende las dificultades para impulsar puntos de acuerdo y negociaciones interpartidistas en los temas agendados, como las reformas relativas al Banco de México, la regulación y supervisión del sistema financiero, temas electorales; el impulso al ahorro y crédito social; la Ley Orgánica del Congreso, al Art. 115 Constitucional y el apartado b del Art. 102 Constitucional, referido a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

En este periodo, destacaron las negociaciones fuera del congreso entre el PAN y el gobierno, con el disgusto de su diputación, que no sabía de los retrocesos o avances que se fraguaban,

¹¹⁷ Revista del Senado de la República, No.11, Vol.4; Abril-Junio, México, 1998.

creando incertidumbre entre los miembros del legislativo; así pues, dio inicio el periodo sin acuerdos previos entre los partidos políticos, dificultando y paralizando a veces su actuación.

Así, en materia de la CNDH, si bien se fortaleció su autonomía con respecto de cualquier órgano de gobierno o instancia social, fue incompleto el proyecto de reforma y adición al Art. 102 de la Constitución, ya que no se le otorgan atribuciones para emitir recomendaciones relacionadas con asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, mismos que habían sido propuestas por las bancadas panista y perredista, y desechadas por los priistas.

Por otra parte, la Cámara de Diputados aprobó el decreto que reforma y adiciona el artículo 115 Constitucional para el fortalecimiento de los municipios en su organización, funcionamiento interno y administración pública, con las cuales el ciudadano estará más cerca del gobierno, democratizándose la distribución del poder político.¹¹⁸

Un tema de agenda que quedó sin aprobación fue la Ley del Congreso, la cual contempla el que las comisiones tengan facultades para hacer comparecer a funcionarios públicos y puedan fiscalizar los recursos de cada ramo de la administración; asimismo, se sustituiría la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP) por una Junta de Coordinación Política, entre otros cambios necesarios, que se trasladaron a la siguiente legislatura.

Quizás el punto de agenda más importante por la trascendencia a futuro del país, es la cuestión del rescate bancario emprendido por el gobierno federal, bajo el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, (Fobaproa.) que implicó operaciones de dudosa legalidad y en la que se halla casi la totalidad del sistema bancario y financiero nacional; situación que originó la decisión de realizar una auditoría sobre dicho fondo, a cargo del auditor canadiense Michael Mackey, a quien la cámara encargó el trabajo y pagó 20 millones de dólares. Cabe señalar que a la fecha

¹¹⁸ Cfr. Mónica Savage, en Voz y Voto, Revista Mensual. México, No.77, Julio, 1999.

subsisten dudas sobre operaciones ilegales de algunos bancos, como Unión Cremi o Unicrer, a quienes se acusa de financiar las campañas presidenciales priistas de 1994.

Una vez conocido el dictamen de Mackey, en el que se exoneraba a unos pero se señalaba que el acceso a la información que le dio el gobierno fue limitada, el congreso (al menos la fracción del PAN) interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la eventual ilegalidad de la Ley de Instituciones de Crédito, que regula el secreto bancario, y por la actuación del ejecutivo de negar información bancaria sobre los posibles préstamos por 30 millones de dólares de Cabal Peniche para las campañas de Colosio, Zedillo y Madrazo.

Es de resaltar, que en este paquete de la agenda legislativa, las iniciativas presidenciales se vieron cada vez más modificadas o rechazadas, en virtud de la mayor capacidad de oposición pluralista y con contrapesos reales al antes partido hegemónico.

En el cuadro siguiente, se observa la proporción de iniciativas presidenciales de ley respecto de su aprobación en el legislativo, antes y después de las elecciones de 1997, en que el PRI perdió la mayoría absoluta.

Tasa de aprobación e índice de participación en el total de iniciativas de ley aprobadas con y sin la mayoría del PRI en la Cámara de Diputados (porcentajes)

Fuente	LVI Legislatura (1994-1997)		LVII Legislatura (1997-2000)	
	Aprobación	Participación	Aprobación	Participación
Ejecutivo	98.8	79.8	68.4	44.8
PRI	36.8	6.7	10.0	3.4
PAN	10.1	7.7	13.9	17.2
PRD	6.7	2.9	10.3	13.8
PT	37.5	2.9	0.0	0.0
PVEM	----	----	0.0	0.0
Comisiones	N D	N D	100	10.3

Fuente: Benito Nacif; "El Congreso Mexicano en Transición: Cambios y Continuidades", CIDE No. 101, 1999, p. 31 y ss., quien retoma del SIID, 1997, y a Weldon y Romero, 1998a y 1998b.

**TEMA CON
FOCAL DE ORIGEN**

En este cuadro estadístico, queda de manifiesto la capacidad legislativa del ejecutivo en México, si bien se aprecia un partaguas entre la LVI y la LVII Legislatura, al perder el PRI en esta última la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, como antes se adujo, la tasa de aprobación de iniciativas provenientes del presidente bajó de casi un 99% en la anterior legislatura, a un 68% en el primer año de la LVII, único año que contabiliza el cuadro. Asimismo, de casi un 80% de tasa de participación en la LVI legislatura, el ejecutivo bajó a un 45% en este indicador, es decir, casi a la mitad.

De continuar esta tendencia, se fortalecerá la capacidad legislativa del propio órgano legislativo, bajando en esa proporción el papel del presidente en la materia, considerando el uso de la capacidad de enmienda cada vez más frecuente del legislativo a las iniciativas presidenciales.

Otra inferencia a establecer es el descenso del PRI en las tasas de aprobación y participación, en razón del mayor peso de las oposiciones, verdadero contrapeso al poder presidencial.

Aquí se observa un indicador fuerte de la relación ejecutivo-partido, en el número de iniciativas que presenta la fracción parlamentaria del PRI, las cuales han sido escasas, siendo igualmente baja su tasa de aprobación, similar a la de las oposiciones.

Dado el rol más importante de la disidencia, el presidente de la República estará cada vez más obligado a entablar negociaciones y a construir coaliciones con las oposiciones para lograr los cambios legislativos que se propone, como sucedió con el rescate bancario, antes comentado.

2.2.2.2.3. PROCESO DE DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS.

Obviamente, en el contexto de la liberalización, apertura y nuevo pluralismo vivido en la LVII Legislatura, el proceso de deliberación interna, por parte de los congresistas, se enriqueció, a

partir del hecho de la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI, (partido cuyos diputados le debían disciplina al presidente de la República) así como del ascenso político-electoral de la oposición, destacadamente, el PAN y el PRD, aunque también el PT y el PVEM, partidos estos últimos, minoritarios.

Sin embargo, con un formato de sistema tripartidista dominante, en el que se hace necesario negociar, concertar y construir consensos, el proceso de deliberación se transformó en una necesidad auténtica en el foro de la representación nacional.

En este sentido, cobra importancia la llamada "democracia deliberativa" sostenida por algunas corrientes y autores, (Przeworski, Sundquist, Diamond y Majone, entre otros) quienes privilegian el acto de deliberar sobre los asuntos públicos, a fin de persuadir y modificar la opinión de los escuchas, proceso que sirve para racionalizar la toma de decisiones, en nuestro caso, en el poder legislativo.

Así, un acercamiento a este indicador, consiste en medir el número de oradores en tribuna por partido político, a fin de delimitar en lo posible el grado de participación en los debates parlamentarios por cada una de las fuerzas políticas.

Durante el primer año de ejercicio de la LVII Legislatura, los datos son los siguientes:

Número de Oradores en Tribuna, LVII Legislatura, 1997.

<u>Partido</u>	<u>No. Oradores</u>	<u>%</u>
PRI	297	32%
PRD	285	31%
PAN	200	22%
PT	77	8%
PVEM	53	6%
Dip Ind	12	1%

Fuente: Cámara de Diputados, LVII Legislatura; Estadísticas Oficiales; Internet.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Puede inferirse, a partir del número de oradores por partido, que el PRI, partido que encabeza la lista, con mayor frecuencia hizo uso de la tribuna, (32%) posiblemente en razón de la necesaria defensa y argumentación sobre las iniciativas de ley provenientes tanto del ejecutivo (jefe real de su partido), como del mismo Revolucionario Institucional, por encargo del mismo ejecutivo. El PRD, por su parte, y no obstante su menor número de representantes, (casi la mitad respecto del PRI) mantuvo un número muy similar de oradores (31%) que el PRI, lo cual ha sido destacado como partido que enarbola las tesis y filosofía de la izquierda, tanto nacional, como internacional, con capacidad discursiva y combativa. El PAN, no obstante tener casi el mismo número de diputados que el PRD (117, frente a 125 de este último), no representó sino el 22% del número total de oradores.

De forma similar que el PRD, puede asentarse la participación en tribuna del PT, (partido de izquierda en el espectro político nacional) con el 8% del total de oradores en tribuna; por último, el 6% correspondió al PVEM, partido caracterizado por su oportunismo político, de coalición con el PRI y PAN, con cuya coalición construye mayorías legislativas para aprobar los puntos de la agenda legislativa que más le vayan conviniendo en la coyuntura política.

En suma, se potenció el debate y la deliberación parlamentaria de forma significativa. Como afirma Paoli Bolio, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la LVII Legislatura:

el debate político parlamentario ha sido intenso y variado. Este instrumento de control que con frecuencia tiene efectos correctivos o aclaratorios de la acción gubernamental, se ha unido a otros para replantear la posición del legislativo en el entramado constitucional. La máxima tribuna de la nación se ha utilizado para la denuncia y el señalamiento, pero también para el llamado a la suma de voluntades, para la conciliación y el consenso. En este proceso democratizador que vive nuestro país, el permanente poder del ciudadano de

refrendar o castigar a su gobierno a través del voto, requiere de instrumentos que son mucho más que simples medios para la lucha política y el descuartizamiento del adversario.¹¹⁹

En efecto, el congreso es cada vez más foro de expresión de la problemática nacional, mediante el debate y deliberación parlamentaria, y ello contribuye al proceso de democratización nacional. Como apunta Bobbio, la democracia es hacer las cosas de interés público, en público.

2.2.2.2.4. GRADO DE COOPERACIÓN Y CONFLICTO.

El término de la mayoría absoluta por parte del PRI originó, según se abordó, únicamente mayorías relativas, por lo que se hicieron necesarias las alianzas y coaliciones multipartidistas, como lo fue el bloque de los cuatro, conformado para la instalación de la propia LVII Legislatura, así como otras que se expondrán más adelante.

Los cambios aludidos, conformaron un congreso dividido, que a su vez debía actuar con una lógica distinta para cumplir con su cometido en la democratización nacional. Ello plantea el dilema de si prevalece la cooperación sobre el conflicto, tanto al interior del recinto legislativo, como frente al ejecutivo.

En su actuación, puede afirmarse que la necesidad de negociar y consensar acuerdos, llevaron a esta legislatura a los dos polos del continuum cooperación/conflicto, de forma dialéctica: en su mismo inicio, se planteó un conflicto con el ejecutivo, tal vez como nunca antes, al ponerse en riesgo la constitucionalidad en su conjunto, de no haberse podido instalar; posteriormente, la aprobación del presupuesto de la nación representó otro momento álgido en la relación entre el ejecutivo/legislativo, al no ponerse de acuerdo ambos poderes, ni ceder el presidente a las

¹¹⁹ Paoli Bolio, Francisco. "La Historia Reciente de la Cámara de Diputados". 1998. Ponencia. Internet. H Cámara de Diputados, México

modificaciones presupuestales efectuadas por los congresistas; por último, el caso Fobaproa, así como de las comisiones especiales creadas para investigar presuntos ilícitos en diversas entidades paraestatales (caso Conasupo, Banca Unión, Comisión Nacional Bancaria y de Valores, entre otras) por parte del ejecutivo, plantearon el conflicto a veces irresoluble entre ambos poderes, debiendo interponer recursos de "controversia constitucional" el legislativo en contra del primero.

Cabe hacer notar que varias controversias, resueltas por el Poder judicial, han sido a favor del legislativo, debiendo el ejecutivo acatar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el plazo perentorio dado al presidente Zedillo para entregar al Congreso toda la información relativa al caso de Banca Unión, por el presunto fraude en su contra, al existir un desvío de recursos para la campaña presidencial del presidente aludido.

No obstante, la cooperación predominó en gran parte de los asuntos tratados, por medio de coaliciones, negociaciones interpartidistas y establecimiento de consensos, tanto en el congreso como en su relación con el ejecutivo, evitando así la crisis de gobernabilidad en el sistema político mexicano. La lección es clara: los gobiernos y congresos divididos, con pluralidad, oposición y competencia, plantean la necesidad, por parte de los actores políticos, de cooperar y concertar las políticas públicas que habrán de afectar a la ciudadanía en su conjunto, siendo esta legislatura la pionera en esta nueva cultura política democrática a consolidarse en las siguientes.

El escenario político de dicha legislatura puso en entredicho la eficacia de la normatividad existente, (como lo es su instalación de la misma) por lo que se introdujeron cambios que cristalizaron en la nueva Ley Orgánica del Congreso, que disminuye la posibilidad de crisis constitucionales futuras.

2.2.2.2.5. CAMBIOS EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS.

Otro cambio fundamental, se dio en el número e integración de las comisiones legislativas de trabajo, ya que la alianza opositora asumió aquellas de mayor importancia, como lo son las de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Educación; Agricultura; y Seguridad Social, entre otras.

Como se sabe, las comisiones legislativas son los órganos de deliberación y decisión por excelencia de la Cámara de Diputados, con un número reducido de miembros, en las que generalmente participan representantes de los diversos grupos parlamentarios que conforman el pleno de este órgano legislativo.¹²⁰

Como lo asienta Enrique Romero, “las comisiones parlamentarias son desprendimientos del propio cuerpo legislativo, que en virtud del privilegio colectivo de toda asamblea de base popular para darse su reglamento o dictar normas de su funcionamiento, se designan, ya sea de forma permanente o transitoria, o para misiones determinadas, con el objeto de que asesoren al cuerpo mediante tareas especializadas, fiscalicen funciones administrativas de la rama parlamentaria o investiguen hechos y circunstancias que el cuerpo ha considerado necesario para adoptar medidas ya en el plano de la responsabilidad de los funcionarios o en el ámbito de la legislación”¹²¹

De acuerdo con esta concepción, las comisiones son los espacios institucionales para ejercer las funciones de control sobre el ejecutivo, así como aquellas otras administrativas, de indagación, de comunicación y educativa. Por tanto, y debido a su sistema especializado, son una oportunidad para fungir como control y contrapeso en los regímenes presidenciales como

¹²⁰ Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, ob.cit.

¹²¹ Romero, César Enrique, *Enciclopedia Jurídica Omeba*. T.III, 1985.

el caso de México. Además, teóricamente, el sistema de comisiones legislativas en un país dado, es el fiel reflejo del sistema de partidos prevaleciente.¹²²

En esta misma línea de pensamiento, numerosos especialistas (Blondel, Mezey, Eulau y McCluggage, Matson y Strom, Sartori, entre otros) destacan la relevancia e influencia del sistema de comisiones legislativas en el proceso de elaboración de las políticas públicas, ya que cada vez su trabajo demanda mayor grado de especialización, estudio y profesionalización por parte de los legisladores. Además, es en comisiones donde se aprueban las iniciativas de ley y las reformas a las mismas, ratificándose éstas en las sesiones plenarios.

Así, Mezey señala que las legislaturas con fuertes facultades para elaborar políticas "tienen sistemas de comisiones altamente desarrollados que les permiten dividir la labor legislativa de forma tal que se genera un grado de experiencia legislativa en la mayoría de las áreas de políticas".¹²³

Asimismo, las comisiones son decisivas para las funciones deliberativas del congreso, al grado de que en algunos países con sistemas de partidos fuerte, como Italia, el 75% de la deliberación y aprobación de iniciativas se da en comisiones.¹²⁴ En síntesis, el sistema de comisiones legislativas constituye una de las variables internas de mayor peso en el papel del legislativo (además de los procesos en el análisis de iniciativas, la calidad y antecedentes de los miembros, la naturaleza y frecuencia de las sesiones, el personal y la infraestructura de apoyo, según Blondel), por lo que la LVII Legislatura emprendió su reforma, de la siguiente manera:

¹²² M. Shaw, *Legislatures* Oxford, 1990

¹²³ Cfr. Mezey, 1979, p 64

¹²⁴ Cfr. Rivera Sánchez, 1998, pp 536-569.

La distribución de comisiones y comités legislativos que se estableció a partir del proceso electoral de 1997 es el siguiente: de un total de 59, correspondieron 28 presidencias de los mismos para el PRI (incluyendo a la comisión de protección civil, de reciente creación); en tanto que para los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, se les asignaron 14 presidencias respectivamente. Dichas comisiones han sido muy importantes; el PRD presidió así, entre otras, las de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y la de Educación; mientras que el PAN presidió las de Gobernación y Puntos Constitucionales y la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PT y el PVEM por su parte, coordinaron una comisión cada uno.

Conviene anotar que el número de comisiones se redujo de 62 a 59 en la legislatura en estudio; las cuatro comisiones y comités que desaparecieron son: Economías Emergentes; la del Sector popular; Asuntos sobre la Nacionalidad y Reconstrucción del Palacio Legislativo. Asimismo, se crearon seis nuevas comisiones: Asuntos de la Mujer; Asuntos de la Frontera Sur; Seguridad Pública y Fortalecimiento al Federalismo, así como los Comités de Asuntos Internacionales y de Comunicación Social.

Por último, se fusionaron cuatro comisiones: las de seguimiento a las investigaciones en torno a los asesinatos de Colosio y Ruíz Massieu, se convirtieron en la de Seguimiento a las Investigaciones en torno a los Atentados en contra de los Ciudadanos Priistas y las de Desarrollo Regional y de Apoyo a la Producción se fusionaron en la de Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción.

La integración de las comisiones aludidas se acordó que no rebasara el número de treinta elementos, garantizando la representación de todas las fuerzas políticas; su número total es de 42 comisiones ordinarias, 12 comisiones especiales y 6 comités.

Destaca el hecho de que, en el proceso de negociación para la distribución y conformación de las comisiones, la causa de la crisis desatada estribó en el rechazo del PRI a las propuestas del bloque opositor, lo que generó polémica sobre todo en los casos de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Educación; Agricultura; Asuntos de la Juventud; Gobernación y Desarrollo Social, las cuales recayeron en la oposición.

Así entonces, puede concluirse en este punto que los avances en esta reforma de comisiones son haber reducido el número de sus integrantes (si son demasiados, se debilita su funcionamiento); así como el definir un límite de tres comisiones como máximo de participación por diputado (con lo cual se fomenta la especialización) y su reparto proporcional según el peso específico de la fuerza política (igualando porcentaje de votos con porcentaje de comisiones). Asimismo, la composición de comisiones de acuerdo a la representación de los partidos en la cámara, evita la eventual aprobación de un dictamen por una sola fuerza política, al no tener ésta la mayoría congresional.

2.2.2.2.6. COALICIONES PARLAMENTARIAS.

Como se ha apuntado, la figura de coaliciones parlamentarias ha sido cada vez más utilizada por las fuerzas políticas, al darse la nueva pluralidad y competencia electoral, que ha venido a dar término a las mayorías absolutas, por no decir las mayorías calificadas, a cargo de una sola fuerza política, en el caso nacional, el antes partido hegemónico/dominante/mayoritario (Sartori), es decir, el PRI.

En efecto, las coaliciones, - que significan la conjunción y cooperación entre dos o más partidos políticos, o fracciones parlamentarias, a fin de defender y hacer avanzar una política pública, un tema o iniciativa de ley - se integran para conformar mayorías, tanto absolutas como calificadas en el Congreso de la Unión, a fin de ganar una resolución de forma conjunta.

En este sentido, destacó por su importancia estratégica y pionera en México, el llamado “bloque opositor”, constituido por los entonces partidos de la oposición al partido mayoritario (PRI), a saber, el PAN, PRD, PT y PVEM, durante la LVII Legislatura. Como antes se mencionó, éste actuó con eficacia práctica, cambiando las reglas del juego parlamentario, desde la instalación de la cámara de diputados, hasta los mecanismos de deliberación, la integración y la existencia misma de comisiones legislativas, todo lo cual sentó un precedente en la praxis de dicho poder del Estado mexicano.

Sin embargo, no fue únicamente fue el bloque opositor la única coalición formada durante dicha legislatura, unificando a la oposición en un polo, frente al partido mayoritario en el otro; sino que se dieron múltiples formas de coaliciones y alianzas y coaliciones, según los temas de la agenda legislativa en cuestión; algunas de ellas se conformaron con dos partidos, otras con tres, cuatro, y hasta la totalidad de las fuerzas políticas representadas en el recinto legislativo.

2.2.2.2.7. ASIGNATURAS PENDIENTES, ERRORES Y OMISIONES PARLAMENTARIAS

No obstante los cambios introducidos al poder legislativo en México en el sexenio del presidente Zedillo, que modificaron tanto la forma como el contenido del funcionamiento del recinto parlamentario, y que aproxima a la nación a una nueva institucionalidad democrática en cuanto a dicho ámbito -legislativo- así como su relación con los otros dos, -ejecutivo y judicial- aún dista mucho del imperativo normativo al cual deben aspirar en la praxis parlamentaria concreta, por lo que pueden distinguirse algunos errores y omisiones importantes en la agenda pública nacional.

Un error a subsanar, derivado del nuevo carácter de parlamento en transición política y en clave de gobierno dividido, es el rezago de algunos puntos de la agenda legislativa, resultado

de la carencia o insuficiencia de negociaciones y cooperación interpartidista para legislar sobre el paquete pendiente, por lo que debe privilegiarse el interés nacional sobre los intereses partidistas y/o cupulares o grupales. Como afirma Przeworski, los legisladores deben actuar en el mejor interés de la ciudadanía, y no del de sus propias fracciones parlamentarias o de unos cuantos, en un régimen democrático y republicano

Para ello, son fundamentales los valores de la tolerancia, el respeto a la diferencia, la equidad, la tolerancia, la deliberación y la prudencia, que fomenten una cultura dialógica entre los diputados y senadores, a fin de que sean posibles fórmulas concretas de negociación y concertación intra e interpartidista, como las figuras de coalicción, alianzas y bloques tan importantes en parlamentos y gobiernos divididos a los cuales hemos arribado muy recientemente.

Otro problema para construir la necesaria institucionalidad democrática, son las negociaciones por fuera del congreso, extraparlamentarias, que son auténticas “concertaciones” del poder del presidencialismo sobre las prácticas deliberativas y resolutivas del parlamento. Los acuerdos deben llevarse a efecto entre los actores del legislativo, entre las fracciones partidistas con representación parlamentaria, no entre las cúpulas partidistas con el ejecutivo federal, aunque estos pueden y deben darse en otros ámbitos

De conformidad con ello, otra deficiencia detectada es el legislar con premura de tiempo, sin la necesaria reflexión, debate y deliberación congresional, lo que demerita la calidad de los dictámenes y aprobación de leyes y decretos, debido en parte asimismo a la falta de profesionalización de los miembros del legislativo.

Asimismo, con la nueva integración plural de las cámaras, se puso al borde de la crisis constitucional a la república, por lo que es necesario diseñar las nuevas reglas del juego democrático que impidan esos riesgos, como el no aprobarse el Presupuesto de Egresos de la

Federación en los periodos fijados por la ley, así como la instalación de las legislaturas o las presentaciones de informes presidenciales, así como las comparecencias de funcionarios del gobierno.

Algunas de las principales omisiones de la LVII Legislatura son a nuestro juicio, las siguientes:

- 1.- La incipiente cultura auténticamente democrática, que privilegie el valor dialógico, plural, de respeto a la diferencia, de construcción de consensos y coaliciones por temas estratégicos para el país, por sobre incluso los intereses partidistas, muchas veces predominantes en los debates y resoluciones;
- 2.- El hecho de que múltiples asuntos fueron sólo parcialmente resueltos, atendidos, y muchos decretos de reforma fueron incompletos, como recientemente sucedió con la CNDH;
- 3.- La falta de una auténtica reforma del Estado, que incluyera la reforma político-electoral si no definitiva, por lo menos que recupere las demandas más sentidas de la sociedad actual;
- 4.- La consecución de la paz en Chiapas, mediante el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar y otros supuestos;
- 5.- La carencia de instrumentos de democracia directa, como lo son el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular;
- 6.- El insuficiente apego a la legalidad existente, y la búsqueda de consensos y coaliciones con vistas al interés general.

2.2.3. RASGOS Y COMPONENTES BÁSICOS DE LA LVIII LEGISLATURA: NUEVA RELACIÓN CON EL NUEVO EJECUTIVO FEDERAL.

La agenda de gobierno de un país en transición política como México, presenta un congreso igualmente en transición democrática y, por ende, los retos son enormes, planteados a su vez por las transformaciones ocurridas tanto en el plano internacional - de globalización de los mercados y la política - como en el sistema político nacional.

Así entonces, la composición política e integración partidista de la LVIII Legislatura, 2000-2003, - de forma similar que la anterior - constituye un congreso dividido, en el cual ninguna de las fuerzas políticas tienen la mayoría absoluta, ya que solamente alcanzaron cierta fuerza de representatividad parlamentaria, minoritaria.

No obstante, al igual que durante la LVII Legislatura, en la actual el PRI volvió a perder la mayoría absoluta, en ambas cámaras, no obstante contar aun - con una enorme fuerza electiva, tanto en el legislativo como en el ejecutivo. - lo mismo puede afirmarse de los demás partidos políticos que alcanzaron representación parlamentaria, principalmente el PAN y el PRD, si bien conforman los partidos mayoritarios.

El año 2000 significa un parteaguas histórico en la transformación del sistema de partidos existente, de mayor competitividad y de nuevas formas de expresión del pluralismo político y social existente, si bien este todavía es insuficiente frente a la realidad pluricultural y multiétnica a nivel nacional.

Los resultados electorales de julio del año 2000, convalidaron el nivel de pluralidad y competitividad alcanzada por el sistema de partidos, quedando la conformación de la LVIII Legislatura como se enuncia a continuación:

Composición Partidista del Congreso de la Unión (LVIII Legislatura, 2000-2003)

Partido	Cámara de Diputados (#)	Cámara de Diputados (°o)	Senado (#)	Senado (%)
PRI	209	41.8	60	46.87
Alianza por el Cambio	223	44.6	51	39.84
PAN	208	41.6	46	35.93
PVEM	15	3	5	3.9
Alianza por México	68	13.6	17	13.28
PRD	51	10.2	15	11.71
PT	9	1.8	1	0.78
PSN	3	0.6	-	-
CD	3	0.6	1	0.78
PAS	2	0.4	-	-

Fuente: Revista Este País, México, Septiembre de 2000

Como puede apreciarse, la LVIII Legislatura, (actualmente en curso), presenta una nueva composición partidista, en la que sobresale lo siguiente:

1) Por un lado, la existencia, en la campaña electoral del año 2000, de dos alianzas interpartidistas. provenientes de la oposición al Partido Revolucionario Institucional, a saber: Alianza por el Cambio, conformada por el PAN y el PVEM, aglutinando el polo de centro derecha del espectro político; del otro, Alianza por México, integrada principalmente por el PRD, así como por los partidos PT, PSN, CD y PAS, mismos que integran el polo de centro izquierda. Cabe mencionar que mediante dichas alianzas, los pequeños partidos lograron obtener registro, en algunos casos, así como representación parlamentaria, al unirse a los

partidos mayores, es decir, al PAN y al PRD; no obstante, ya para el trabajo parlamentario y de gobierno, dichas coaliciones se desintegraron, según consta en ambas instancias.

2) Por otra parte, se advierte que el PRI, al igual que en las elecciones de 1997, perdió su condición de partido mayoritario, al no alcanzar su calidad de mayoría absoluta; aunque siguió conservando la primera minoría, como partido político singular (209 diputaciones; (frente a 208 del PAN y 51 del PRD, como 2a y 3a. minorías, respectivamente) en tanto que en el senado, alcanzó 60 curules (frente a 46 del PAN y 15 del PRD, como 2ª y 3ª minorías respectivamente).

3) Respecto del PAN, se observó (al igual que los demás partidos, pero con un papel más crucial) el voto dividido, ya que el electorado llevó al triunfo a su candidato a la presidencia de la República, Vicente Fox, más no le otorgó la mayoría parlamentaria, quedando como segunda minoría en ambas cámaras, de diputados y senadores, después del PRI. Dicho voto diferenciado originó la figura de un gobierno dividido, en el que el presidente de la República proveniente de Acción Nacional- pertenece a un partido distinto al que tiene la mayoría en el congreso (en nuestro caso, su partido, el PAN, es segunda minoría), todo lo cual impacta en una nueva relación entre ambos poderes, -ejecutivo y legislativo- así como en el seno del propio legislativo, al ser un congreso dividido, situación que profundizaremos en el siguiente capítulo.

4) Por su parte, el PRD, partido que representa la fusión de la izquierda en México, quedó como tercera minoría en ambas cámaras, con 51 diputados y 15 senadores; no obstante, gracias a dicho partido, los otros que conformaron la Alianza por México, conquistaron tanto su registro como algunas curules: el Partido del Trabajo (PT) logró obtener 9 diputaciones y 1 senador; en tanto que el Partido de la Sociedad Nacionalista, obtuvo 3 diputados; **Convergencia Democrática**, 3 diputados; y **Partido Alianza Social**, 2 diputados. Cabe agregar

que los últimos tres partidos mencionados, PSN, CD y PAS, son de creación reciente, y por vez primera alcanzaron registro y representación legislativa.

5) Sin lugar a dudas, la capacidad de oposición, así como el pluralismo político-partidista alcanzados, configuran un sistema de partidos de tipo multipartidista, con un tripartidismo dominante, (PRI, PAN Y PRD) lo cual, aunado al hecho de que en México se da por primera vez en su historia político-constitucional, la alternancia en la presidencia de la República; ambos hechos, combinados, plantean un nuevo esquema de división y equilibrio de poderes, así como de la necesidad de establecer alianzas, negociaciones y acuerdos múltiples de carácter interpartidista, como parte de una nueva praxis y cultura parlamentaria en el sistema político nacional.

Como datos actuales, que testimonian la mayor participación del legislativo en relación con las iniciativas de ley presentadas, puede citarse que durante el 1º. periodo ordinario de sesiones Año 1 de la LVIII legislatura, por poder facultado, son precisamente los diputados quienes más han presentado tales iniciativas, según se aprecia en el cuadro siguiente:

Iniciativas presentadas por poder Facultado, LVIII Legislatura

Poder Facultado	Iniciativas Presentadas	Porcentaje del Total
Diputados	69	88%
Senadores	1	1%
Ejecutivo	5	6%
Legislaturas Estatales	4	5%

Fuente: Estadísticas del Poder Legislativo Federal. S I I D México, 2001

En el cuadro anterior se aprecia el hecho de que el legislativo presenta la casi totalidad de iniciativas de ley, como poder facultado, con un total de 89% de las mismas, (sumando diputados y senadores), destacando los diputados sobre los senadores.

Por otra parte, se observa un descenso en las iniciativas enviadas por el ejecutivo, ya que representan el 6% del total, lo que refleja una menor función legisladora de este poder, así como una nueva relación y equilibrio respecto del legislativo. (Hay que recordar que en anteriores legislaturas, del periodo clásico del sistema político mexicano, el gran legislador fue siempre el ejecutivo, en detrimento de dicha función por parte del Poder legislativo, situación que se ha revertido en las tres últimas legislaturas, confirmando ello una nueva relación entre los poderes sujetos a estudio, en que el presidente envía menos iniciativas de ley al congreso, y además, ha crecido la capacidad de veto y enmienda de este último)

Ahora bien, analizando las iniciativas por fuerza política, se aprecia el pluralismo y la capacidad de la oposición para enviarlas para su dictamen: considerando que ahora es el Partido Acción nacional el partido en el gobierno, la actuación parlamentaria por partido, incluyendo las iniciativas presentadas y aprobadas, durante el primer receso y segundo periodo ordinario de sesiones, Año 1 de la LVIII Legislatura de la cámara de diputados:

Iniciativas presentadas por partido político, LVIII Legislatura.

Partido	PRI	PAN	PRD	PT	C D	PVEM	PAS	PSN
Iniciativas Presentadas	21	10	14	4	1	10	0	0
Iniciativas Aprobadas	-	4	-	-	-	-	-	-

Fuente: Estadísticas del Poder Legislativo, Año 2001.

Como puede apreciarse, las iniciativas que presenta la oposición representan la gran mayoría: el PRI, ahora en dicho terreno, presentó casi el doble que sus más cercanos adversarios; por su parte el PRD fue el segundo partido con mayor número de iniciativas presentadas; quedando el PAN en tercer sitio, con 10 iniciativas presentadas, (al igual que su aliado por la presidencia de la República, el PVEM).

**TESIS CON
 TALLA DE ORIGEN**

No obstante, solamente las iniciativas del PAN fueron aprobadas, (4 de ellas) lo que refleja en alguna medida la capacidad de cabildeo del ejecutivo sobre el legislativo, a través de la Secretaría de Gobernación.

2.2.4. ALGUNOS RETOS DEL LEGISLATIVO PARA EL SIGLO XXI

Los cambios ocurridos en el sistema político mexicano contemporáneo, que han provocado una nueva pluralidad; mayor capacidad de oposición; mayor exigencia de rendición de cuentas y de representación de los intereses nacionales, han propiciado un desfase entre la institución y organización parlamentaria existentes, con aquellas otras necesarias para contender con la nueva realidad sociopolítica.

En ese sentido, algunos retos o tareas pendientes que deberá enfrentar la institución parlamentaria en el siglo que despunta son:

1.- Pasar de ser el mero instrumento de las facultades legislativas del presidente y de caja de resonancia de los problemas nacionales, a un foro central de legitimidad y eficacia del nuevo régimen político, (presidencial y de gobiernos divididos), donde se deliberen, debatan y acuerden los cambios necesarios a la instalación y **consolidación** de un régimen con prácticas más democráticas; ello implica, entre otros elementos, una nueva relación con los otros poderes, ejecutivo y judicial, de rendición de cuentas horizontal (es decir, entre los mismos) y una mayor efectividad en la labor parlamentaria, en términos de productos específicos de su actividad.

Los cambios fundamentales del país, así como la solución a los problemas relevantes de los diversos actores sociales, políticos e institucionales son susceptibles de pasar por el tamiz de la

institución parlamentaria, como foro receptor de los grandes problemas y demandas nacionales, a fin de darles cauce y satisfacción democráticos

2.- Es necesaria la creación de estímulos y mecanismos, constitucionales e institucionales, para la vigilancia mutua entre los poderes ejecutivo y legislativo (así como con el judicial), a fin de maximizar el principio de la división y equilibrio de poderes planteado ya por Montesquieu, así como mejorar la cooperación entre los mismos, alejando el peligro de la "parálisis institucional" derivada a su vez del predominio del conflicto y la no-cooperación entre dichos poderes del Estado.

3.- Incorporar y perfeccionar los mecanismos de una mayor y mejor representación/respuesta; así como de una rendición de cuentas vertical, entre el ciudadano y el Estado, donde se expresen los diversos intereses y valores de los grupos sociales, a partir de la emergencia de nuevos partidos políticos nacionales y de una sociedad civil cada vez más demandante y vigilante del quehacer parlamentario y ejecutivo; ello implica una nueva relación entre los actores sociales, políticos e institucionales

4.- Fortalecer la organización parlamentaria, como lo son las figuras de las comisiones y los comités legislativos, a fin de lograr mayores índices de eficacia y control sobre el ejecutivo; lo anterior debe ir acompañado de la profesionalización de los recursos humanos en el órgano legislativo y el desarrollo del servicio parlamentario de carrera, a fin de optimizar la actuación de los representantes populares en las tareas que tienen encomendadas, de suyo cada vez más complejas y demandantes de una mayor especialización funcional

5.- Diseñar y aprobar una nueva normatividad, mediante reformas a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, así como de la actualización de su Reglamento Interno, a fin de mejorar la actividad legislativa, como lo puede ser el aumento en la duración de los periodos de sesiones; maximizar el tiempo legislativo para desahogar las iniciativas; obligar a que las

iniciativas del ejecutivo se envíen al principio de los periodos legislativos, entre otras reglas a cambiar;

6.- Aprobar la reelección inmediata de diputados y senadores, y/o la ampliación del término de su encargo, (v.gr. los diputados pasar de tres a seis años, sujetos a su eventual destitución, en caso de faltas graves o pérdida de la capacidad de representación con el electorado). Ello ligaría más a los representantes con sus representados, obligando a los primeros a actuar siempre en el mejor interés de estos últimos, siendo en su caso premiados mediante la reelección en sus encargos, superando así la hipótesis de la "responsabilidad invertida", según la cual los diputados y senadores le deben (o debían) mayor lealtad al presidente de la República que al electorado, ya que su nombramiento, así como su carrera política dependían de aquél, no de éste último.

Mediante la reelección inmediata, será posible redireccionar dicha responsabilidad hacia el público ciudadano, y no hacia el presidente o el partido político de su adscripción.

7.- Crear más y mejores mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas y de representación frente al público ciudadano, actuando más en el mejor interés del mismo, y menos en función del partido, las cúpulas y los líderes de las fracciones, mediante el fortalecimiento de la liga diputado-elector, más que la de diputado-partido. Algunos ejemplos son la transparencia de su gestión; el acceso universal a la información pública; las comparecencias periódicas; los informes; las reuniones diversas con grupos de la sociedad civil. son algunas de ellas. El canal televisivo del Congreso, el acceso via internet a los diarios de debates y a la información producida en el recinto parlamentario, son algunos avances en el sentido democratizador de la función eminentemente social del congresista.

8.- Introducir y practicar las figuras de democracia directa, tales como el plebiscito, el referéndum y la consulta popular en la elaboración de políticas públicas emanadas del poder legislativo, a fin de que la sociedad civil participe más activamente en el legislativo.

9.- Desahogar los temas de la agenda legislativa aún pendientes, como lo son la Ley para la Profesionalización y Evaluación del Desempeño del Servidor Público, las reformas relativas a la apertura y eventual privatización de la industria eléctrica, petrolera, del gas y otras; la inseguridad pública, la reforma laboral, la construcción de la paz digna en Chiapas y la autonomía de los pueblos indios; la reforma electoral democrática, el nuevo federalismo, la consolidación de la Auditoría Superior de la Federación, así como el rediseño del rescate carretero y bancario, que impida una mayor concentración del ingreso y la impunidad en los manejos irregulares y los arreglos en privado, entre otros asuntos de interés nacional por resolverse.

10 - Tema fundamental y detonador de los otros, deberá ser el impulso de una reforma integral del Estado, - también llamada como "reconstrucción" por parte de especialistas del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) - que redefina el pacto federal y garantice las libertades y derechos de la ciudadanía y que establezca eficazmente los controles -de fiscalización, de información, de rendición de cuentas- parlamentarios necesarios a una transición exitosa a la democracia.

En la reforma del Estado pendiente, destaca el fortalecimiento del poder legislativo concebido como institución básica para la consolidación democrática; así como el impulso del federalismo integral, a fin de lograr una representación y gestión pública más eficaz y eficiente en los diversos ámbitos gubernativos.

Recapitulando, se aprecia una nueva relación entre el poder legislativo con el poder ejecutivo en el nivel federal, por las razones antes expuestas, sintetizadas en el hecho de que ambos

poderes asisten a su propia transición, mediante la cual el primero de ellos ha hecho uso de sus facultades constitucionales en mayor medida que antes, en virtud de los cambios registrados en el sistema político mexicano, de un nuevo pluralismo, competencia de partidos, capacidad de oposición, participación y alternancia política en los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) incidiendo ello en una nueva administración pública democrática, en sintonía con los cambios que se han experimentado recientemente, aproximándola cada vez más a las necesidades de la ciudadanía y sensibilizándose paulatinamente a los legítimos reclamos de la sociedad civil, por cierto, cada vez más grandes.

Con ello, el ejecutivo ha debido retrotraerse en sus actuaciones frente al propio legislativo, o bien, ha sido acotado, corregido o rechazado por éste, inaugurando una nueva relación entre los mismos, en un primer momento, de claroscuros y ambigüedades, en donde en ocasiones ha prevalecido el conflicto y la "parálisis" institucional sobre la cooperación, coordinación, armonía y eficiencia necesarias en una relación republicana entre poderes del Estado.

En el siguiente capítulo, se analiza la nueva relación entre el ejecutivo y el legislativo, a partir de su modo de expresión en las figuras de gobiernos divididos y yuxtapuestos, cuyo surgimiento y desarrollo en México se ha dado en virtud de los cambios democratizantes de la gestión pública abordados, por lo que se discute su concepto y su realidad en el contexto nacional.

CAPITULO 3: GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUXTAPUESTOS EN MÉXICO: EXPRESIÓN DE LA NUEVA PLURALIDAD.

INTRODUCCIÓN

La aparición de los gobiernos divididos, como figura político-institucional, es relativamente nueva en México, ya que presupone la existencia de un sistema de partidos dinámico, un sistema electoral que garantice elecciones justas, competidas y periódicas, un sistema de división de poderes y el hecho de que el partido mayoritario en el poder ejecutivo sea diverso al que tiene la mayoría en el poder legislativo.

Los gobiernos divididos son una forma relevante de expresión de la nueva institucionalidad administrativo-pública emergente, producto a su vez de la nueva relación existente entre los poderes legislativo y ejecutivo surgida recientemente en el contexto histórico nacional.

En México, el primer ejemplo de gobierno dividido de la época contemporánea, fue el de Baja California en 1989, al obtener el PAN el gobierno estatal, al tiempo que el PRI obtenía la mayoría en el congreso estatal, lo que sentó un precedente fundamental en el país, sobre la nueva cultura política en ciernes y la institucionalidad derivada de ese hecho, razón por la cual se estima impostergable realizar las investigaciones correspondientes de este fenómeno político en el estado nacional.

Los gobiernos divididos son la expresión de un fenómeno estructural más amplio: el sistema de separación de poderes y división de funciones; por ello pueden encontrarse sus antecedentes en el siglo pasado, en que se dieron ya los conflictos entre el poder ejecutivo encabezado por Juárez, y los congresos locales, situación que perduró desde 1867 hasta 1872, con grandes problemas para lograr los acuerdos necesarios para la consolidación como nación independiente.

El fenómeno de gobiernos divididos se ha estudiado con mayor amplitud en otras latitudes, en países de democracia consolidada de Europa Occidental y en los Estados Unidos (divided government), dado que en esos países se ha producido de forma frecuente, sin mayores problemas para los fines de la estabilidad y desarrollo de sus sistemas políticos; las discusiones se pueden centrar sin embargo, en el grado de ingobernabilidad/gobernabilidad que estos provocan, en el grado de cooperación/conflicto; en el grado de rendición de cuentas (accountability horizontal y vertical de acuerdo con Guillermo O'Donnell) y en el grado de capacidad de respuesta -eficacia-/ representatividad hacia el público ciudadano, lo que demuestra la importancia de su impacto en nuestra realidad sociocultural y en el plano institucional hacia la construcción democrática en el tercer milenio.

De cualquier modo, los gobiernos divididos han propiciado una nueva lógica y carácter en la relación entre el ejecutivo y el legislativo, tanto en el nivel federal como en los estatales, por lo que aquí los sometemos a una breve revisión.

3.1 CONCEPTUALIZACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.

El fenómeno de gobiernos divididos consiste en el hecho de que el partido al que pertenece el ejecutivo no cuenta con el control mayoritario del congreso, es decir, cada uno de los poderes de la Unión es controlado por un partido político distinto, figura que origina problemas de relación interpoderes, interpartidistas e intrarégimen político, pudiéndose incluso colapsar dicho régimen por los problemas de ingobernabilidad asociados a la misma.

En el otro extremo, tendríamos que los gobiernos divididos abonan en favor de una mayor gobernabilidad, al producirse solamente los conflictos "sanos y necesarios" para reforzar la

convivencia democrática y garantizar una rendición de cuentas del gobierno más efectiva hacia la sociedad.

En esta segunda hipótesis, si bien los gobiernos divididos originan una mayor conflictividad en un primer momento entre los poderes ejecutivo y legislativo, éstos pueden ser vistos como positivos, si se considera que sirven para asegurar que las políticas públicas sean más abiertamente consensuadas, deliberadas y representativas de los sentimientos mayoritarios.¹²⁵

Los gobiernos divididos expresan, a diferencia de los gobiernos unificados, la voluntad del voto diferenciado de los votantes, quienes manifiestan sus preferencias selectivamente para la conformación tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo, presuponiendo asimismo el respeto al voto libre, secreto y directo y el carácter periódico, justo, equitativo y competitivo de las elecciones.

Rellejan también el consenso popular existente en ciertas cuestiones de interés público, en las que los partidos políticos se encuentran especializados, por lo que no se le debe inhibir de forma artificial. En los Estados Unidos, por ejemplo, ha habido gobiernos divididos en aproximadamente el 40% del total de su vida independiente (62 de 160 años contabilizados por Fiorina hasta 1992), aumentando a 50% dicha proporción en el periodo contemporáneo (1950-1992), por lo que los politólogos han dedicado cada vez más su atención a este fenómeno.¹²⁶

En los países europeo-occidentales del capitalismo maduro y democracia consolidada, aumenta la proporción de gobiernos divididos, en virtud del predominio de los sistemas multipartidistas y de los gobiernos de coalición, (figura ésta última de gobiernos divididos)

¹²⁵ Para profundizar en el estudio de los gobiernos divididos, puede consultarse: Morris P. Fiorina. *Divided government*. Harvard University, 1992; Josep Colomer. *Instituciones Políticas*, Ariel, 2000; James Sundquist. *Constitutional reform and effective government*, Brookings, 1992; Arend Lijphart: *Modelos de democracia*, Ariel, 2000, entre otros.

¹²⁶ Fiorina, ob.cit., p 6 y ss.

que ha exigido la cohabitación en el poder por parte de las diversas fuerzas políticas, desde aquellas que sostienen posiciones político-ideológicas de extrema izquierda, hasta aquellas otras ubicadas en la extrema derecha.

La libre expresión de las mayorías/minorías; del consenso/disenso, es esencial en los regímenes que se precien de ser liberal-democráticos y republicanos, ya que en el plano real a veces las mayorías no se expresan de forma unificada; importa no solo el disenso heterogéneo y diverso, sino el consenso diferenciado por funciones de gobierno y separación de poderes. Así, las mayorías pueden otorgar su voto a un candidato a la presidencia de un partido "X", en virtud de su plataforma política, programa, carisma personal y aceptación por parte del público ciudadano; y dar paralelamente su voto a un partido "Y" para controlar el legislativo, en función de creer en este último, más que en el primero, en su capacidad, eficacia y legitimidad en ese órgano de representación nacional.

Los gobiernos divididos están acordes con el espíritu plural, abierto y competido, dando cauce a la libre expresión de los intereses y valores heterogéneos, dispersos en las arenas de poder sociopolíticas, respetando e incluyendo no sólo a las minorías, sino a las mayorías escindidas.

El pluralismo y la oposición política, valores esenciales de la democracia, originan esta figura (gobiernos divididos) que tal parece, llegó a México para quedarse. Baste señalar que, tras la liberalización política ocurrida en el país a partir de las reformas político-electorales de 1963 y de 1977, principalmente, se sentaron las bases para que el régimen reconociera dicho fenómeno, reflejado en la alternancia política, en primer término, a escala municipal, luego estatal y por último, federal.

3.2 EMERGENCIA Y ACTUALIDAD DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO.

La aparición de los gobiernos divididos en nuestro país es un hecho relativamente novedoso en el periodo contemporáneo, ya que se dio en Baja California en 1989, entidad donde conquistó la gubernatura del Estado el PAN, en tanto que el control mayoritario del congreso local fue del PRI. Ello no obstante, existen antecedentes en la república liberal juarista, la cual se basó en la Constitución Política de 1857, en la que el diseño institucional delineó a un poder ejecutivo acotado por el legislativo, creándose una fuente de ingobernabilidad que impedía la cooperación y coherencia mínima necesaria entre ambas instancias del poder en dicho periodo. Como lo apunta Jorge Javier Romero, “ Juárez tuvo que recurrir, durante toda su presidencia, tanto en tiempos de paz como de guerra, a las facultades extraordinarias para neutralizar el protagonismo de los diputados”.¹²⁷

En efecto, en esa época, más que partidos políticos, predominaron las facciones, las que a escala local-regional estuvieron encabezadas por los caudillos que se oponían a los dictados del centro de la República, por lo que el presidente Juárez gobernó con ese diseño constitucional, que presuponia una cultura política diferente, más liberal-democrática en la práctica, que corporativa-autoritaria, como ocurrió en México.

El fenómeno puede estudiarse a la luz de las pugnas registradas entre liberales y conservadores, que propugnaban por una república federalista, los primeros, y otra centralista y unitaria, por parte de los últimos.

Para Aguilar Rivera, estudioso de este tema a nivel nacional, los gobiernos divididos son experiencias singulares de un fenómeno más general, a saber, “ el conflicto político entre

¹²⁷ Romero, Jorge. “El Régimen Cuestionado”, Revista Nexos, 1998, p.32.

poderes que ocurre en un marco de división funcional... el gobierno dividido le da un carácter institucional y predecible al conflicto entre el ejecutivo, el legislativo y el judicial, ya que los partidos unifican tendencias y organizan el disenso. No obstante, el origen de dicho enfrentamiento funcional se remonta al punto de partida histórico y teórico de las democracias liberales en el mundo occidental.”¹²⁸

En esta perspectiva institucional, cabe subrayar que los problemas de gobernabilidad derivan no únicamente de los actores mismos, sino de las reglas del juego y del entramado jurídico-político existente, es decir, de la ingeniería constitucional que determina la praxis de los diversos actores.

En México, la Constitución de 1857 constreñía las facultades del ejecutivo, reforzando más las del legislativo (en manos de las distintas facciones locales) con demasiado poder para la cámara de diputados (toda vez que había sido suprimida la cámara de senadores), quedando el presidente acotado, en virtud de un pretendido “equilibrio” entre ambos poderes, el cual se había perdido en detrimento del legislativo durante la dictadura santanista de los años treinta del siglo decimonónico.

Para Emilio Rabasa,¹²⁹ quedaba claro el origen constitucional del conflicto entre ambos poderes, ya que el hecho de compartir dos poderes distintos la representación del pueblo, “crea entre ellos un antagonismo inevitable, y origina la dificultad mayor para mantenerlos constantemente dentro de los límites que están establecidos (...) pugnando cada uno por ensanchar su acción a costa del otro, el Legislativo propende a convertir el gobierno en anarquía congresional y el Ejecutivo a llevarlo a la dictadura”.¹³⁰

¹²⁸ Aguilar Rivera, José Antonio. “Oposición y Separación de Poderes”, en: Revista *Metapolítica*, México, 1998, p. 69

¹²⁹ Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*. México, 1917.

¹³⁰ Idem, p. 140

Con la Revolución Mexicana iniciada en 1910, se asistió a una redefinición de la ingeniería institucional/constitucional, ya que la Constitución Política promulgada en 1917 dotó a la presidencia del poder que la de 1857 le había quitado, estableciendo sus amplias facultades sobre todo en el Art. 89, que lo erigía como el pilar del sistema político mexicano: Jefe de Estado y de gobierno, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, con capacidad de nombrar y remover a todo el personal de la administración pública federal, nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y muchas otras.

Además, fue concentrando cada vez más facultades o poderes de facto, (denominadas facultades metaconstitucionales por Carpizo), marcadamente a partir del régimen cardenista, tales como son el ser jefe real del partido en el poder; la capacidad de designación de gobernadores de los estados, diputados, senadores, así como de designar a su sucesor en el poder, entre otras, con lo cual el diseño institucional produjo lo que hoy se conoce como un hiperpresidencialismo, de tipo autoritario, desgastado a lo largo de los últimos gobiernos postrevolucionarios.

Ante este sistema, que no es de régimen presidencial, sino de régimen presidencialista, hoy el clamor ciudadano es por acotar estos poderes fácticos, reequilibrando la separación y autonomía reales de los tres poderes de la Unión, como quería Montesquieu, entre el ejecutivo-legislativo-judicial, así como logrando mayor cooperación entre los mismos.¹³¹

En el último periodo, principalmente en la última década del siglo XX, hemos asistido a un mayor peso del legislativo frente al ejecutivo, derivado de los recientes procesos electorales, como lo fue el del 6 de Julio de 1997, en que por vez primera el PRI perdió la mayoría absoluta en el congreso federal, siendo minoría frente a la oposición unida, en que ésta última

¹³¹ Mas adelante discutimos el tema del hiperpresidencialismo autoritario y su ubicación actual. La célebre distinción de "facultades metaconstitucionales" formulada por Jorge Carpizo, ha sido a su vez criticada por otros tratadistas, ya que más allá del factor "metajurídico", este se dio por condiciones histórico-políticas, de lucha por el control autoritario del poder político, por parte del otrora partido hegemónico, PRI.

alcanzó más del 50% de los votos. En esta experiencia inédita, se conformó el llamado “bloque opositor”, conocido como el Grupo de los 4, creándose alianzas interpartidistas entre el PAN, PRD, PT y PVEM, que frenaron, obstaculizaron o modificaron iniciativas de ley enviadas por el ejecutivo federal, originando con ello en el nivel federal, por primera vez en la historia contemporánea mexicana, un gobierno dividido.

Como asienta Ugalde, “La experiencia de gobierno dividido que experimenta México desde 1997, ha sido el mayor estímulo para modificar la lógica y dinámica de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Sólo hasta que la Cámara fue ocupada por una mayoría de diputados de la oposición, los incentivos para fiscalizar a la rama ejecutiva pudieron traducirse en acciones concretas de supervisión legislativa.”¹³²

Así, los gobiernos divididos han sido una variable fundamental en la modificación de la lógica y dinámica en la relación entre el ejecutivo/legislativo, debido por un lado a la fuerza creciente de la oposición en las cámaras; y por otro, a los diseños institucionales construidos gradualmente, mismos que han permitido el cambio en dicha relación.

Este proceso se ha agudizado aún más a partir de las elecciones federales del año 2000, en que se da por vez primera la alternancia en el primer cargo político-administrativo nacional: la presidencia de la República, al acceder al poder ejecutivo el candidato postulado por la alianza PAN-PVEM, Vicente Fox, derrotando al candidato del PRI, Francisco Labastida, así como al del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas.

Paralelamente, se conformó en dicha elección un congreso dividido, al no tener ninguna de las fuerzas políticas la mayoría absoluta en las cámaras, tanto de diputados como senadores, estableciéndose así un gobierno dividido en el nivel federal por segunda ocasión. (La primera había sido originada, como antes señalamos, en las elecciones intermedias de 1997, con el

¹³² Ugalde, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo*. México, 2000, p.143.

presidente Zedillo del PRI, y la pérdida de la mayoría absoluta del Congreso, por parte de dicho partido.)

Con este y otros sucesos político-electorales, que han provocado hasta ahora la emergencia de gobiernos divididos en quince entidades de la República, además del Distrito Federal, ha comenzado un cambio político en México hacia su eventual democratización; lo que puede significar el fin del hiperpresidencialismo posrevolucionario como se ha conocido, en aras de un nuevo arreglo institucional, probablemente más del tipo semipresidencialista o si se prefiere, semiparlamentarista, según la clasificación formulada, entre otros, por Giovanni Sartori.¹³³

A este respecto, es pertinente aludir a los problemas de gobernabilidad asociados a los gobiernos divididos, los cuales se presume son inherentes a los regímenes presidenciales, donde existe separación de poderes; en contraste, "en los sistemas parlamentarios, estas dificultades no se presentan, pues existe un alineamiento automático entre la mayoría parlamentaria y el Ejecutivo, ya que el jefe de Gobierno es elegido por el partido - o por la coalición de partidos -, que tenga el control de la Asamblea."¹³⁴

En esta perspectiva, habría que ponderar por etapas el desmontar las viejas estructuras y el imaginar las nuevas, que reemplacen exitosamente a lo destruido, a fin de no repetir errores ya probados en nuestra historia política: ni "dictadura de un sólo hombre", como declara González Pedrero en su obra *México, país de un sólo hombre*; fenómeno que se aprecia desde Santa Anna hasta Salinas de Gortari, ni caer en la anarquía congresional, que advierte Emilio Rabasa.

Más bien, como prescribe Aristóteles, es necesario lograr un "justo medio", tan difícil en el plano político. Así por ejemplo, la teoría del gobierno mixto, cuyos orígenes se remontan a la

¹³³ Cfr. Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*.

¹³⁴ Aguilar Rivera, José Antonio. Ob. cit. p.70.

antigüedad griega, postulaba en ese sentido que, a fin de evitar los abusos de poder de los distintos órganos de gobierno, éstos deberían ser capaces de frenarse y equilibrarse unos a otros (como lo plantea la teoría de check and balances norteamericana), a diferencia de la teoría de la separación de poderes, que en su forma pura establece que el gobierno debe estar dividido en tres ramas que cumplen las funciones ejecutiva, legislativa y judicial.

En México, según prescribe la teoría de la transición política democrática, a la vez pausada y prolongada, habría concluido ya, por lo menos en sus etapas de liberalización, mayor participación y capacidad de oposición; se trataría ahora de avanzar hacia una nueva institucionalidad democrática, entre cuyos rasgos distintivos emerge una nueva relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.¹³⁵

En efecto, y a fin de atemperar los efectos negativos de los gobiernos divididos en un formato presidencial(ista), se hace indispensable un ejecutivo acotado, desprovisto de sus “facultades metaconstitucionales” obligado a cooperar con el congreso, cada vez más fortalecido y convertido en un actor relevante en la formulación de las políticas públicas, en todo lo concerniente a la iniciativa y aprobación de leyes, la ratificación legislativa de nombramientos de los principales funcionarios y ministros, de la política económica y social a seguir, de la política exterior, de seguridad pública, de reforma electoral, y más importante aún, de una macrorreforma del Estado de tipo integral, que garantice un auténtico Estado de derecho en nuestro país.

¹³⁵ La discusión sobre el punto en que se encuentra la transición política democrática en México, está en el centro del debate académico en curso, sobre en qué momento se encuentra, no obstante, es evidente que aun falta la transición cultural hacia la misma, lo que comporta una cultura política de la sociedad civil de mayor participación, compromiso, responsabilidad, respeto, y otros valores básicos que supone una sociedad civil democrática. Asimismo, faltaría avanzar más en un gobierno abierto y responsable, así como en la cultura de respeto de los derechos humanos, requisitos básicos de la democracia, según David Beetham, et al (Vid supra, cap. 1) Otros elementos de la nueva institucionalidad democrática emergente, además de la nueva relación entre los poderes legislativo-ejecutivo, son un sistema competitivo y pluralista de partidos, así como la creación de nuevos órganos autónomos de estado, tales como el IFE, TRIFE y Banco de México, entre otros. (Cfr Bertha Lerner “México escenario de una nueva institucionalidad”, en *Políticas Públicas y Gobierno Local* 1998)

Los gobiernos divididos son ya un hecho inobjetable de nuestra realidad política, por lo que los actores relevantes deben educarse y acostumbrarse a vivir con ellos, ya que los tiempos de las grandes mayorías, absolutas, parece que han concluido. Ante las nuevas reglas del juego, se demanda que dichos actores ejerzan nuevas prácticas y formas de jugarlo.

3.3. ¿ GOBIERNO DIVIDIDO EN LA INSTANCIA FEDERAL?

Es innegable el carácter de subordinación que el poder legislativo ha tenido en México frente al ejecutivo, considerando los dos ejes básicos del sistema político mexicano determinados históricamente: presidencialismo fuerte y partido oficial hegemónico.

En esta perspectiva, se le asignó a la legislatura en el diseño constitucional de 1917 antes esbozado, un rol de instrumento de control y equilibrio, en el que prevaleció el pluralismo político limitado, a fin de asegurar la continuidad del régimen autoritario, legitimando las decisiones que provenían de los ejes articuladores antes señalados.¹³⁶

En esta época, de “gobierno unificado” (Fiorina), el partido oficial (en sus tres variantes: PNR en 1929, PRM en 1938 y PRI en 1946) fungía como nexo indiscutible entre el parlamento y el gobierno, por lo que la función de control de los poderes no se daba sino por parte de las oposiciones, tomando en cuenta la disciplina de partido practicada en ambas instancias, situación que se ha ido modificando a partir de las reformas electorales efectuadas durante las tres últimas décadas y el sistema de partidos más competitivo, construido gradualmente en los últimos años.

¹³⁶ Cfr. Dra. Luisa Bejar Algazzi: “La Evolución Histórica del Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano”. Mimeo. pp 19-20

Según se analizó en el capítulo anterior, resulta de interés para esta investigación el análisis del papel que ha jugado el congreso legislativo en México, a fin de establecer la interrelación con el ejecutivo, sobre todo en clave de los gobiernos divididos que ahora estudiamos.

Así, el cambio más reciente se dio desde luego en las elecciones federales del año 2000, en que los resultados electorales básicos provocaron la existencia de un gobierno dividido a nivel federal, ya que un partido, el PAN, detenta la presidencia de la República, no obteniendo sin embargo el control de la mayoría absoluta en el congreso, identificándose una importante diferencia entre ambas elecciones, de más de 1.7 millones de votos. Esta diferencia es relevante sobre todo por lo que hubiera significado si las mismas cifras de la elección presidencial se hubieran presentado en los comicios legislativos: la coalición PAN-PVEM hubiera tenido mayoría absoluta en la cámara de diputados y sería la primera fuerza en el senado.

¿Porqué no fue así? Tal vez el voto diferenciado de los partidos y candidatos por tipo de elección obedeció a una racionalidad del votante, de no ceder todo el poder a una sola fuerza política, sino dividirlo, a fin de garantizar el antes citado sistema de “pesos y contrapesos”, que no había existido sino hasta las elecciones intermedias de 1997; tal vez el objetivo compartido fue el “sacar al PRI de Los Pinos” (como rezaba el slogan foxista), pero no del congreso, del cual es la primera fuerza en el senado, y segunda minoría en la Cámara de Diputados.

Estamos en presencia de lo lógico que conforma a los gobiernos divididos: voto dividido de la ciudadanía; sistema de partidos competitivo; diferenciación de la oferta político-electoral; mayorías divididas: control interpoderes.

El legislativo en México ha ganado terreno en cuanto a su mayor autonomía frente al ejecutivo, así como una mayor representatividad del conglomerado político nacional. Los

resultados de dicha integración, en términos de eficacia legislativa, comienzan a verse con mayor claridad. (Vid supra, capítulo 2)

3.3.1 COALICIONES Y ALIANZAS.

Las alianzas estratégicas practicadas en la 58 legislatura por el llamado "bloque opositor", fueron aquellas que forzaron la aprobación de la integración de las comisiones de trabajo, asumiendo las de mayor relevancia, como lo son las de Gobernación y Puntos Constitucionales; Programación, Presupuesto y Cuenta Pública; Educación; Agricultura y Seguridad Social, entre otras.

Ello permitió modificar y vetar las iniciativas del ejecutivo en la materia; así como iniciar otras leyes y en suma, ejercer sus funciones parlamentarias de forma más independiente del ejecutivo.

El ejecutivo se vio en la obligación de cooperar y establecer negociaciones y acuerdos con los partidos opositores, a fin de impulsar sus políticas públicas; un ejemplo de ello fue la aprobación del caso Fobaproa y su conversión en IPAB (Instituto de Protección al Ahorro Bancario), conjuntamente con el Partido Acción Nacional, con el descontento subsiguiente de algunos de sus propios legisladores, así como del PRD y PT.

En suma, en México se originó un congreso dividido por primera vez, a nivel federal en el período contemporáneo a partir de 1997, por lo que se ha acentuado la tensión conflictual legislativo-ejecutivo en esta nueva integración parlamentaria, diversa y adversa en muchos sentidos al presidente de la República, según se mostró en el capítulo anterior.

Como lo apunta Lujambio, el gobierno dividido a nivel federal en México llegó en mala hora, ya que "se da en una elección intermedia -1997-, tres años antes de la elección presidencial y

coincide, a su vez, con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del <gobierno dividido>.¹³⁷

Así, hoy día se privilegia la política coalicionista y aliancista entre las diversas fuerzas políticas, prueba de ello es el número y variedad de alianzas ganadoras en las legislaturas analizadas en el capítulo anterior, las que prueban empíricamente no sólo aquellas registradas entre los partidos opositores en el llamado "Bloque de los 4" frente al PRI, sino una amplia combinatoria de partidos -incluido el PRI-, según los temas y políticas públicas formuladas en las diversas iniciativas de ley.

Ello, en virtud tanto de las tácticas de cooptación del ejecutivo y del Partido Revolucionario Institucional de algunos diputados de oposición y/o fracciones parlamentarias, por una parte, y de las posiciones e intereses que los mismos representan objetivamente en el recinto congresional, por otra.

Por lo anterior, se produjeron, a escala del legislativo federal, coaliciones ganadoras que muestran la diversidad de posiciones en su interior, y no necesariamente los llamados partidos opositores unidos frente al PRI, sino entre ellos mismos y con dicho partido.

Consideramos que la figura de coaliciones y alianzas ha permitido algunos cambios favorables tanto a la democratización tanto de la vida y la cultura política nacional, como del propio régimen político en lo específico, así como en las relaciones intergubernamentales del estado mexicano, y, finalmente, en la gobernabilidad democrática, que exige entre otros supuestos, una mayor rendición de cuentas y un sistema de pesos y contrapesos en las diversas esferas

¹³⁷ Lujambio, Alonso "Adiós a la Excepcionalidad Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México", en Este País Febrero, 2000, pp. 2-3

estatales y gubernamentales, suponiendo una nueva relación entre el poder ejecutivo y el legislativo en dichas dimensiones.

El comportamiento de las coaliciones en la 57ª. Legislatura fue, sin embargo, sui-generis, ya que no predominaron las coaliciones como el bloque opositor unido frente al PRI, sino de todos los partidos y las de este partido con el PAN, según se aprecia en el siguiente cuadro:

**Coaliciones en las Votaciones de la Cámara de Diputados. Iniciativas Varias.
(57ª. Legislatura)**

Coalicion	Frecuencia de Coaliciones en los cuatro periodos	Porcentaje de Coaliciones del total de Iniciativas Varias
PRI-PAN-PRD-PVEM- PT-IND	15	83.33%
PRI-PRD-PAN-PVEM-PT	1	5.56%
PRI-PAN-PRD-PVEM-IND	1	5.56%
PRI-PAN-PVEM	1	5.56%
Total	18	100.00

Fuente: María Amparo Casar, "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados en México, 1997-1999". Política y Gobierno CIDE, 2000

En efecto, en relación con las "iniciativas varias" se alcanzaron, con cierta facilidad las coaliciones entre todas las bancadas partidistas (en más de 83% de los casos presentados), siendo mínimas aquellas en que faltó alguna de ellas. Lo anterior, aunado a los datos presentados en el capítulo anterior, permite afirmar que la coalición de toda la oposición frente al PRI fue sólo el 6% del total de ocasiones, (equivalente a siete de 118 votaciones) en los diferentes rubros: político, económico y de seguridad y justicia.

Las inferencias que pueden extraerse a partir del análisis de los datos de los congresos divididos en general, y de la LVII Legislatura en particular, son, entre otras, las siguientes:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- a) Las alianzas y coaliciones tenderán cada vez más a formar parte de la nueva cultura política partidista, en virtud de que ninguna fuerza por sí sola alcanza la mayoría absoluta en el parlamento;
- b) el PRI, partido con tendencia a la baja en las votaciones y por ende en su representación parlamentaria, ha hecho su labor de "lobbying" o cabildeo con las otras fracciones partidistas, a fin de llevar adelante las iniciativas provenientes tanto del presidente de la República como de sí misma, logrando desactivar relativamente al llamado "bloque opositor";
- c) el "bloque opositor" solo pudo lograr 5 votaciones a favor, en razón de su alta diferenciación ideológica y de los compromisos e intereses distintos a los que responde cada uno de sus integrantes;
- d) en la mayor parte de las coaliciones construidas, figuraron todos los partidos; y la segunda gran coalición formada con mayor frecuencia correspondió al PRI-PAN, por lo que no se impidió en gran escala la libre aprobación de las políticas provenientes del partido del presidente de la República;
- e) por ende, prevaleció la cooperación en el recinto parlamentario, así como entre éste y el poder ejecutivo.

Al predominar la intención aliancista y de construcción de consensos por asuntos de la agenda, tanto del gobierno como del legislativo, se lograron los niveles de gobernabilidad básica, tanto en su interior como en el país. Las coaliciones y alianzas forman parte de la nueva cultura política de los partidos políticos, principalmente aquellos que tienen representación parlamentaria, ya que requieren dichas fórmulas para impulsar exitosamente sus políticas públicas.

3.3.2 TENSION ENTRE DEMOCRACIA Y EFICACIA EN LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.

Evidentemente, en el plano de la realidad político-administrativa, las decisiones públicas y su implementación se dan con mayor facilidad en los regímenes autoritarios que en los democráticos o que se hallan en proceso de transición política hacia formas más liberal-democráticas. La eficacia es pues, mayor en un primer momento en las autoocracias; sin embargo, en la democracia las decisiones colectivas tal vez requieren de un mayor tiempo y esfuerzo colectivo en la construcción de los consensos y o en la formación de mayorías; así, una vez logrado lo anterior, tales decisiones son apoyadas por la mayoría de las fuerzas sociales y políticas relevantes, logrando con ello la eficacia deseada por su administración pública.

Ya desde Karl Schmitt, se postuló la tensión existente entre eficacia de gobierno y democracia, arguyendo dicho autor que la república parlamentaria es mucho más ineficiente y lenta en sus procesos de decisión-implementación que la dictadura, por las razones antes enunciadas.

En México, el matiz que se produjo a esta situación durante la 57 Legislatura, fue el hecho de que el partido en el poder -PRI- mantuvo la mayoría en el senado, por lo que ésta cámara fungió como un auténtico "dique" a las iniciativas votadas en la Cámara de Diputados, al rechazar las mismas (sobre todo en materia de reformas al Cofipe y a la política tributaria) y aprobar sin mayores cortapisas las iniciativas provenientes desde el ejecutivo y enviadas en primera instancia (como cámara de origen) a la propia cámara alta, salvando así su modificación o rechazo desde los diputados.

La democracia, expresada en votos y poder compartido, no es necesariamente menos eficaz que aquella otra expresada en gobiernos unificados, sino por el contrario, produce resultados socialmente más eficientes, como se verá más adelante.

3.4 ALTERNANCIA POLÍTICA Y GOBIERNOS DIVIDIDOS A NIVEL ESTATAL.

La alternancia en el poder puede definirse así:

“fenómeno político que consiste en que ninguna persona o grupo tiene el monopolio del poder en forma permanente, sino que es ostentado por diferentes personas y grupos con distintas ideologías, programas o intereses, que se suceden en él por periodos. Se aplica especialmente al Poder Ejecutivo como el desempeño sucesivo del gobierno por personas distintas, pertenezcan o no al mismo partido (...) requiere de la existencia de un régimen democrático que permita la competencia real y equitativa de los partidos políticos, así como la expresión periódica de la voluntad ciudadana mediante un sistema electoral eficaz, objetivo e imparcial”¹³⁸

En efecto, consiste en la rotación y circulación de diferentes personas, grupos y partidos en el poder, a fin de garantizar que todos los ciudadanos tengan el derecho para elegir y ser electos a los cargos públicos, siendo resultado de la competencia real por el mismo poder.

En México, se han dado en la escala local y estadual; - utilizamos este término para diferenciarlo de lo “estatal” entendido como el conjunto de la vida nacional - los gobiernos divididos han hecho su aparición en dieciséis entidades federativas, (en el período que va de 1989 a 2000) a partir de la mayor competencia político-electoral, así como de un sistema

¹³⁸ Salcedo Aquino, Roberto y Martínez Silva, Mario. *Diccionario Electoral*. p.13

electoral cada vez más objetivo e integral, y de un sistema pluripartidista. El formato partidista local es predominantemente bipartidista, aunque en algunas regiones se da el multipartidismo y el predominio de la figura de coaliciones y alianzas interpartidistas.

Así, los estados de Baja California, Michoacán, Guanajuato, Chihuahua, Baja California Sur, Aguascalientes, Coahuila, México, Colima, Querétaro, Sonora, Jalisco, Zacatecas, Tlaxcala, Distrito Federal y Morelos presentan o han presentado recientemente gobiernos divididos, compartiendo un bipartidismo dominante que distribuye el voto (diferenciado) entre el legislativo y el ejecutivo.¹³⁹

En efecto, los gobiernos divididos hacen su aparición en México a partir de 1989, con Baja California como el primer estado en experimentar la alternancia política a escala del gobierno estadual, por una parte; y correlativamente, la pérdida - o no conquista - de la mayoría absoluta en el legislativo, en virtud de las causas que se enuncian a continuación:¹⁴⁰

- 1) El ascenso político-electoral del PAN, partido al que se le había cuestionado el triunfo en las elecciones para renovar la gubernatura de Chihuahua en 1986;
- 2) el ascenso político-electoral de Cuauhtémoc Cárdenas, quien en 1988 presuntamente obtuvo el triunfo electoral en las elecciones presidenciales que dieron por ganador a Carlos Salinas, provocando un serio cuestionamiento a su legitimidad presidencial de origen;
- 3) la búsqueda, por parte del nuevo régimen salinista, de cooptación y negociación con el PAN (logrando la así llamada "legitimidad por gestión"), fenómeno que se expresó en las llamadas "concertaciones" entre ambas partes: reconocimiento a la legitimidad salinista

¹³⁹ Cfr. Lujambio, Alonso *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*. México, UAM/IFE/Colegio Nacional de Ciencias Políticas, 1996, y del mismo autor *El Poder Compartido. Un Ensayo de la Democratización Mexicana*. Ed. Oceano, 2000

¹⁴⁰ Cabe subrayar que la competencia electoral por los ayuntamientos y los Estados comenzó en 1977, mediante la Ley federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), que reemplazó a la Ley Electoral de 1946, la que establecía requisitos complicados para los partidos de oposición, así como un control rígido por parte de la Secretaría de Gobernación. Los cambios se originaron primeramente en el ámbito municipal, para trasladarse posteriormente a la esfera estatal

por parte de Acción Nacional, frente a cesiones de poder del régimen a dicho partido, como presuntamente se observó en el estado de Guanajuato; y/o el eventual "reconocimiento" a los triunfos de dicho partido en diversas elecciones, situación que no había ocurrido anteriormente.

Sobre todo, como afirmamos antes, es a partir de las elecciones intermedias de 1997 en que se identifica la competencia electoral franca, cambiando la geografía electoral con una mayor presencia de la oposición.

De los casos con gobiernos divididos, algunos de los cuales han vuelto a ser otra vez unificados, se dan por el avance de la propia oposición política, que consolida su presencia en los dos poderes del Estado, como lo son los casos de Guanajuato, Jalisco, Querétaro o Nuevo León en el caso del PAN; o el propio Distrito Federal, en el caso del PRD.¹⁴¹

La alternancia en el gobierno, ha sido de capital importancia en la definición de los gobiernos democráticos; ya desde la antigüedad griega, Aristóteles apelaba a la misma como un prerrequisito del buen gobierno, garantizando la libertad del hombre:

"La libertad es el principio fundamental de la constitución (forma de gobierno) democrática (...) implicando ello que sólo en este régimen político pueden los hombres participar de la libertad, y a este fin apunta, se afirma, toda democracia. Ahora bien, uno de los caracteres de la libertad es el alternarse en la obediencia y el mando..."¹⁴²

Así entonces, la alternancia en el poder es consustancial en un régimen liberal-democrático, teniendo todos los ciudadanos la libertad de participar, de votar y ser votado en elecciones para los cargos públicos, posibilitando la circulación constante de las élites políticas (Shumpeter) o de los partidos políticos en competencia plural y abierta, según Dahl.

¹⁴¹ Cfr. Yolanda Meyenberg, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1998, 90-91.

¹⁴² Aristóteles, *Ética a Nicómaco*. México, 1994, p. 268.

3.5 MAYOR COMPETENCIA, PLURALISMO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Derivado de la creciente competitividad del sistema de partidos, expresión a su vez del nuevo pluralismo y capacidad de oposición político-partidista, se han originado diversos gobiernos divididos en México.

En el siguiente cuadro, se aprecia la composición partidaria de las veinte legislaturas en las que se han presentado gobiernos divididos en 15 estados de la federación mexicana, de 1989 al año 2000.

**Cuadro No. 1: Composición partidaria de los gobiernos divididos en México.
(1989-1999)**

Legislatura	Estado	Partido del Gobernador	Tipo de Elección	P A N	P R I	P R D	P T E M	P V E M	P C M	P A R S M	P P D M	P D M	Pr- to. Lo Cal	Total de Esca- ños
XIII (1989- 1992)	Baja California	PAN	Concurrente	9	6	1	-	-	1	1	1	-	-	19
LXV (1989- 1992)	Michoacán	PRI	Concurrente	3	12	6	-	-	1	2	-	-	-	24
LV (1991- 1994)	Guanajuato	PAN	Concurrente	6	20	1	-	-	1	-	1	1	-	30
XIV (1992- 1995)	Baja California	PAN	Intermedia	8	7	4	-	-	-	-	-	-	-	19
VII (1993- 1996)	Baja California Sur	PRI	Concurrente	7	7	-	-	-	-	-	-	-	-	14
LVI (1994- 1997)	Guanajuato	PAN	Intermedia	5	21	2	-	-	-	-	-	-	-	28

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

LVIII (1995- 1998)	Chihuahua	PAN	Intermedia	7	15	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24
LVI (1995- 1998)	Aguascalientes	PRI	Intermedia	13	11	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	27
LIII (1996- 2000)	México	PRI	Intermedia	22	30	16	2	4	1	-	-	-	-	-	-	75
LIV (1997- 1999)	Coahuila	PRI	Intermedia	10	16	2	2	-	2	-	-	-	-	-	-	32
XLVII (1997- 2000)	Morelos	PRI	Intermedia	5	13	11	-	-	-	-	-	-	-	1	-	30
LII (1997- 2000)	Colima	PRI	Concurrente	7	10	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
LVII (1997- 2000)	Guanajuato	PAN	No concurrente	16	12	5	1	1	-	-	-	-	1	-	-	36
LII (1997- 2000)	Querétaro	PAN	Concurrente	11	10	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	25
LV (1997- 2000)	Sonora	PRI	Concurrente	10	14	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33

Fuente Lujambio, Alonso El Poder Compartido p 68

Un hecho destacable es que los gobiernos divididos se repiten cada vez con mayor frecuencia, si comparamos desde su surgimiento con el régimen de Salinas de Gortari, y el del presidente Zedillo: 6 en el primer caso y 14 (hasta mayo de 1999) en el segundo. Las variables del pluralismo y la alta competitividad son aquí cruciales, tanto para la conformación de gobiernos divididos, como de aquellos otros yuxtapuestos (como veremos adelante), conllevando la alta competitividad a la mayor probabilidad de la alternancia, entendida como la ocupación sucesiva de la titularidad del poder ejecutivo y legislativo por partidos políticos distintos a lo largo de los periodos de gobierno señalados constitucionalmente: así por ejemplo, a un

governador proveniente del PRI, que le corresponde dirigir su entidad en el periodo de 1994-2000, le sucede otro gobernador, proveniente de las filas del PAN, cuyo mandato se extiende del periodo 2000-2006.

Podría establecerse que, altos niveles de participación política conducen a expresar un pluralismo significativo y una alta competitividad entre los diversos partidos políticos; ello conduce eventualmente a una mayor alternancia en el poder y la formación de gobiernos divididos y yuxtapuestos, lo que presiona a mayores niveles de rendición de cuentas, transparencia y efectividad de los gobiernos así constituidos.

La rendición de cuentas, se favorece ya no tan solo por la vía vertical (Przeworski), del Estado hacia la ciudadanía, sino por la vía horizontal, entre las diversas instancias de gobierno (federal, estatal y municipal) y los distintos poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), al estar detentados y representados éstos por distintos partidos políticos y gobernantes, expresión de la diversidad y el pluralismo existente (asociaciones intermedias, corporaciones, clases o fracciones de clase, categorías sociales, etc.)

Así, se observa en los gobiernos divididos que la actuación de los gobernantes está bajo la constante supervisión, monitoreo y control por parte del legislativo; señalando sus posibles errores; promoviendo juicios políticos o de otra índole contra aquellos; vetando iniciativas de los ejecutivos estatales o modificándolas; provocando a su vez que éste responda con controversias constitucionales contra el poder legislativo, (con lo que se da juego asimismo al poder judicial) y en fin, toda una serie de prácticas inéditas que lo ubican como un sistema de pesos y contrapesos más real que bajo el periodo "clásico" del sistema político mexicano, de hiperpresidencialismo

La transparencia está igualmente correlacionada con la mayor competitividad interpartidista, misma que provoca gobiernos divididos (y yuxtapuestos), lo que implica que las antes

oposiciones, se vuelven gobierno, y en esas facultades, presionan por demandas de problemas irresueltos, o de mayor y más efectiva lucha anti-corrupción, obligando al régimen político hacia una mayor transparencia en su actuación pública. Casos concretos, son la creación de la propia Comisión de Transparencia del actual gobierno federal de Fox, adscrita a la cámara de diputados; o la posibilidad de acceder por vía electrónica al presupuesto de egresos de la federación, estados o municipios, con lo que cada ciudadano está en posibilidades de conocer los montos, el ritmo, y la distribución del gasto público; o bien, la aún debatida Comisión de la Verdad, encargada de esclarecer los llamados crímenes de Estado de 1968, aún irresueltos. Todos esos ejemplos ilustran la importancia de la transparencia necesaria y facilitada por el hecho del poder compartido entre las fuerzas políticas más representativas de la sociedad. Asimismo, las categorías antes aludidas, de transparencia y rendición de cuentas, permiten el ejercicio abierto y plural de todo gobierno que se precie de ser democrático, en una relación activa y participativa de la sociedad frente al Estado.¹⁴³

3.5.1 COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.

Obviamente, los gobiernos divididos se hallan inmersos en la tensión cooperación/conflicto, provocados por el hecho de que, diferentes partidos políticos detentan el poder ejecutivo y la representación parlamentaria mayoritaria, respectivamente. En contraposición, la noción de “gobierno unificado” significa que un mismo partido asume la mayoría o la totalidad de la representación parlamentaria, así como la titularidad del poder ejecutivo, presuponiendo que prevalecerá la cooperación - en el supuesto de que exista la suficiente disciplina partidaria y

¹⁴³ Conviene aquí hacer referencia a la reciente aprobación de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11/junio/2002, la cual obliga al Estado a proporcionar a los ciudadanos mexicanos toda la información que atañe a los diversos poderes, salvo los casos que ella misma prevé para mantener la gobernabilidad interior, o la estabilidad económica.

autoridad de los funcionarios del ejecutivo electos- sobre el conflicto, votando positivamente las iniciativas y no obstaculizándose mutuamente la funcionalidad de y entre ambos poderes.

En este sentido, puede afirmarse que la mayor competencia partidista, traducida a gobiernos divididos, produce de un lado, una tensión hacia el conflicto. Como lo asienta Sundquist "el presidente y el congreso siempre prometen cuando comienza su mandato, colaborar sin egoísmos a través de las fronteras partidistas, pero la dinámica de la competencia partidista los conduce inevitablemente hacia el conflicto con cada partido, movilizándolo hacia la rama que controla para avanzar en su programa partidista y derrotar los propósitos de su adversario"¹⁴⁴

La no cooperación surge por la lógica de que, si ésta se diera y la política resultante fuera exitosa para el presidente, este último y su partido serían los beneficiarios en las siguientes elecciones, y si fracasa, la corresponsabilidad por la cooperación matizaría igualmente el costo político para el propio presidente.

No obstante, puede argüirse que la cooperación y el conflicto forman los dos extremos de un continuum en el que se desenvuelven las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en general, y bajo los gobiernos divididos en particular. Por ello, se dan momentos de alta cooperación y colaboración entre ambas instancias, por coyunturas especiales y/o por así convenir a los intereses, mediatos e inmediatos, de las fuerzas partidistas. Así, para el caso de los Estados Unidos, el propio Sundquist expone algunas "excepciones" a la no cooperación: en la segunda posguerra, el Plan Marshall, el Tratado del Atlántico Norte, la Doctrina Truman, y los principales programas de ayuda militar y económica a los aliados de Norteamérica.¹⁴⁵

¹⁴⁴Sundquist, James L. *Constitutional Reform and Effective Government*. Chapter 4. Forestalling Divided Government; p. 75 y ss. (traducción propia)

¹⁴⁵Idem, p. 76.

Lo anterior puede significar que los partidos se alían frente a problemas provenientes del exterior, donde es imprescindible mostrar eficacia y consenso, a fin de salvaguardar los intereses nacionales; en tanto que para los issues internos, se agudiza el conflicto al no tener alicientes para la cooperación los partidos políticos involucrados.

Cabe señalar que así como existen autores como Sundquist, que afirman que los gobiernos divididos producen ineficiencia e irresponsabilidad, también hay autores quienes, como Fiorina, afirman su carácter benéfico, ya que -afirma- éstos reflejan el grado de consenso popular en los issues, y de ser reprimidos artificialmente (forzando los gobiernos unificados de forma alternativa), no nos beneficiaríamos necesariamente de lograr con ello un gobierno significativamente más responsable y eficiente: podríamos sufrir otras consecuencias aún no suficientemente discutidas.¹⁴⁶

En esta línea argumentativa, y de acuerdo con la investigación más reciente efectuada por Joseph Colomer, que abarca más de cuarenta países democráticos de Europa Occidental y Central, América del Norte y del Sur y Asia, la tensión entre democracia y eficacia antes esbozada, produce mejores resultados socialmente eficientes bajo periodos de los gobiernos divididos que bajo gobiernos unificados:

“ En periodos de gobierno dividido se oyen frecuentes acusaciones de <parálisis>, <bloqueo>, <punto muerto> y <embotellamiento> (...) ciertamente, el gobierno unificado permite que el Presidente concentre muchísimo poder y lance decisiones expeditivas. Pero, precisamente porque cuentan con el apoyo de un solo actor ganador, muchas de estas decisiones son vulnerables a la arbitrariedad o a la influencia de intereses minoritarios y pueden producir resultados sesgados y socialmente ineficientes. En cambio, la toma de decisiones políticas en situaciones de gobierno dividido puede ser relativamente contenciosa y

¹⁴⁶ Fiorina, Morris, P. ob. cit., p. 5 (traducción propia).

requerir más tiempo de negociación de los legisladores y los funcionarios ejecutivos. Pero es evidente que los Presidentes sin una mayoría de partido en el congreso tienden a promover menos confrontación partidista y a ser más pactistas que los que se encuentran en la situación alternativa. Las decisiones de políticas públicas en periodos de gobierno dividido tienden a ser más consensuales y socialmente eficientes que las que se toman en periodos de gobierno unificado.”¹⁴⁷

En efecto, podemos aquí remitirnos a la discusión expuesta en el capítulo I de esta investigación, en la que se aprecia que en las autoocracias se dan las decisiones públicas de manera más rápida y eficiente, puesto que provienen de un solo centro decisor, en tanto que en las democracias, se requiere la participación, deliberación y construcción de consensos para tomar las grandes decisiones colectivas, con las cuales se comprometen tanto las mayorías como las minorías, en virtud del acatamiento de las reglas del juego establecidas por el consenso. ¿qué es mejor ?

Mutatis mutandis, esta reflexión puede hacerse extensiva a los gobiernos divididos, expresados en coaliciones y alianzas y expresivos del pluralismo y consenso que se dan en un momento y una sociedad dada: vale la pena no reprimir la diversidad de proyectos y alternativas que recogen los partidos políticos, en aras de una mayor representación y canalización de las demandas y necesidades sociales.

Para el caso mexicano, objeto de nuestra atención, los gobiernos divididos significan la oportunidad de contar finalmente con una mayor inclusividad y representatividad, a partir de la mayor competencia política, así como un pluralismo democrático, logrando que las decisiones y las políticas públicas que broten de las mismas, a partir de consensos, coaliciones y alianzas interpartidistas, satisfagan las expectativas democráticas de la sociedad.

¹⁴⁷ Colomer, Josep. *Instituciones Políticas*. p. 199.

Asimismo, como efecto derivado, el ejecutivo y el legislativo se hallan en transición a un sistema de rendición de cuentas, con mayor transparencia y efectividad de los gobiernos, dado el nivel de exigibilidad creciente de la ciudadanía, así como del sistema de división y equilibrio de poderes refuncionalizado.

Aún más, puede afirmarse que los tres poderes de la Unión se hallan en sus respectivos procesos de transición internos, ya que el poder Judicial de la federación ha ido transformándose paulatinamente, a partir de sus reformas de 1986, 1994 y 1996, potencializando su actuación como vigilante de los otros dos, así como en su rol de "legislador negativo", al dirimirse por la vía judicial las diversas controversias constitucionales iniciadas por el legislativo y el ejecutivo. Cabe destacar que casi todas las sentencias han sido a favor del legislativo. Asimismo, la gran mayoría de dichas controversias han sido planteadas por algún ayuntamiento contra el Ejecutivo o el Legislativo.¹⁴⁸

A continuación pueden apreciarse, en el cuadro No. 2, los niveles de competencia alcanzados por los partidos hacia 1997, año en que se celebraron elecciones intermedias, para integrar la LVII Legislatura:

Cuadro No. 2: Niveles de competencia; margen de triunfo por Entidades, elecciones intermedias, 1997, México.

Rango	Ganadas por el PRI	Ganadas por el PAN	Ganadas por el PRD
Alta Elevada competencia, 0 1-5 0%	Chihuahua, Guerrero, Mexico	Colima	Michoacán, Morelos
Alta Competencia 5 1-15 0%	Aguascalientes, Campeche, Durango, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatan	Baja California, Guanajuato, Jalisco, Nuevo Leon, Queretaro	-----

¹⁴⁸ A este respecto, consultar el ensayo de Fix Zamudio, Héctor: "Poder Judicial", en: *Transiciones y diseños institucionales*. Varios autores 2000. p. 167 y ss.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Mediana Competencia 15.1 - 30.0%	Coahuila, Chiapas, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas	-----	Distrito Federal
Baja Competencia 30.1% y mas	Baja California Sur	-----	-----

Fuente: Becerra, Pablo Javier. "La Nueva Logica de la Competencia", en: *Después del PRI*. César Canstino, et.al. Cepcom. 1998, pag. 82

Como puede observarse en el cuadro número 2, en comparación con el cuadro no. 1, los gobiernos divididos se concentran en su mayoría en aquellas entidades federativas en que se registra una competencia muy elevada y alta, correlación que comprueba el hecho de que el pluralismo participativo ha originado dicha figura, así como eventualmente provocado una mayor transparencia y rendición de cuentas de dichos gobiernos, debido a su mutuo monitoreo.

3.6 UNA TIPOLOGÍA DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO.

La figura político-administrativa que venimos analizando, es posible clasificarla según el criterio de mayorías/minorías congresionales, así como la identificación partidista de los titulares del ejecutivo, tanto a nivel federal, como estatal y municipal, a fin de permitir el análisis correspondiente de las relaciones dadas y posibles entre ambos poderes, ejecutivo y legislativo. Así, puede visualizarse la siguiente tipología básica:

TITULAR CON
 DE ORIGEN

**TIPOLOGÍA DE GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA FEDERACIÓN MEXICANA,
1989-2000**

Tipo	Características	Subtipo	Características	Casos
A	Gobernadores del mismo partido del presidente de la República	1	El partido del gobernador cuenta con la mitad de escaños del congreso local	-Coahuila, LIV Legislatura (1997-2000) -Baja California Sur, VII Legislatura (1993-1996) -Colima, XII Legislatura (1997-2000) -Queretaro, LIII Legislatura (2000-2003)
		2	El partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa en el congreso local	-Estado de Mexico, LIV Legislatura (1996-1999) -Morelos, XI, VII Legislatura (1997-2000) -Sonora, LV Legislatura (1997-2000)
		3	El partido del gobernador conforma una fracción minoritaria del congreso local	-Aguascalientes, LVI Legislatura (1995-1998) -Michoacan, LXX Legislatura (1989-1992)
		4	El partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora	
		1	El partido del gobernador cuenta con la mitad de escaños del congreso local	-Jalisco, LV Legislatura (1998-2001)

TESIS CON
FOLIA DE ORIGEN

B	Gobernadores de un partido distinto al del presidente de la República	2	El partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa en el congreso local	-Baja California, XIII, XIV y XVI Legislaturas (1989-1992-1995 y 1998-2001) -Guanajuato, LVII Legislatura (1997-2000) -Baja California Sur, IX Legislatura (1999-2002) -Queretaro, LII Legislatura (1997-2000) -Sonora, LX Legislatura (1997-2000) -Zacatecas, LVI Legislatura (1998-2001)
		3	El partido del gobernador conforma una fracción minoritaria del congreso local	-Flaxcala, LXI Legislatura (1998-2001)
		4	El partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora	-Chihuahua, LVIII Legislatura (1995-1998) -Guanajuato, LVL y LVI Legislatura (1991-1994-1997) -Estado de México, LIV Legislatura (2000-2003)

Fuente: Adaptación propia de la tipología elaborada por Alfonso Luambio (1997)

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Como puede apreciarse, la tipología, adaptada y actualizada a partir de la elaborada por Luambio (1997), que plantea la relación de los gobiernos divididos según la conformación de las mayorías/minorías en los congresos locales, así como la posición en dichos espacios parlamentarios del partido político del gobernador, a fin de indagar las relaciones existentes entre ellas, las coaliciones y alianzas posibles, así como las aprobaciones/rechazos/modificaciones a proyectos de leyes e iniciativas varias formuladas tanto por el partido del gobernador como por las otras fracciones parlamentarias.

Los tipos planteados son, en primera instancia, si los gobernadores de las entidades con gobiernos divididos pertenecen al mismo partido del presidente de la República (tipo A), o de uno distinto al del primer mandatario (tipo B).

Lo anterior, en virtud de que no es lo mismo ser gobernador de un estado contando con el apoyo, identificación y simpatía de un presidente proveniente de un mismo partido político; con la misma plataforma político-programática y el mismo proyecto de nación, que ser gobernador de una entidad con un presidente de la República de otro partido, con el cual teóricamente no se comparte -por lo menos con la misma intensidad- ni el mismo proyecto, programas, ni plataformas político-ideológicas. Aunado a ello, no existen los mismos incentivos para cooperar entre ambos, dado que frente a un posible apoyo presidencial a un gobernador de distinto partido, corre el riesgo de que éste último tenga éxito, adjudicándose toda la victoria, en detrimento electoral posterior del partido del presidente en turno, como lo ha mostrado por ejemplo el caso de Zacatecas, en el que supuestamente el orden federal - del PRI- negó recursos al gobernador Monreal -del PRD- para terminar el tramo carretero de esa entidad con otras norteñas, provocando una marcha de dicho gobernador, en compañía de todos los presidentes municipales zacatecanos, a la capital, demandando el cumplimiento de la promesa presidencial formulada anteriormente.

Asimismo, la tipología divide los casos según el gobernador cuente con la mitad de escaños en el congreso local, o bien, tenga la mayoría relativa, o bien sea minoría frente a otras fracciones parlamentarias. Según el tipo, el gobernador y su gabinete tendrán necesidad de establecer - o no - los acuerdos y construcción de negociaciones y consensos con las otras fuerzas partidistas.

Así, si cuenta con la mitad de asientos, será menor dicha necesidad, ya que bastará con cooptar, pactar o acordar con uno o dos diputados de oposición, para impulsar las iniciativas

de ley y las políticas públicas más convenientes a su partido. Sin embargo, mientras menor sea la representación parlamentaria del partido del gobernador, mayor será la necesidad de establecer las negociaciones, que implican cesiones y acuerdos básicos de gobernabilidad al interior del congreso local, situación que merece hilar más fino y consensuar las medidas a adoptar. Los gobiernos divididos han hecho palidecer la regla de la mayoría, enfatizando más bien el consenso y la cooperación entre los diversos actores, tanto del ejecutivo, como del legislativo.

Con arreglo a lo anterior, la necesidad de establecer coaliciones irá creciendo en la medida en que el partido del gobernador vaya descendiendo en el número de curules en su congreso local, yendo desde las coaliciones mínimas estables, con un diputado de otra fracción parlamentaria, pasando por las medianas, entre dos o tres partidos, hasta las máximas, alcanzadas entre todas las fuerzas partidistas con representación parlamentaria. Es el juego dialéctico de la política, como diálogo, deliberación, y cooperación/conflicto originado por los gobiernos sin mayoría.

3.7 ALGUNOS EFECTOS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS.

Los efectos que han producido estas figuras político-administrativas en nuestro país, son, entre otras, las siguientes:

a) Mayor y mejor expresión del pluralismo territorialmente existente.- Los gobiernos divididos reflejan y son producto tanto del mayor pluralismo político, social y cultural realmente existente a nivel nacional, como de la competencia político partidaria y de la legislación, principalmente electoral, que la propicia. Sin estos elementos difícilmente aparecerían, como ya antes se afirmó. México es un mosaico pluricultural, multiétnico y

policéntrico en el que coexiste un sistema multipartidista con una sociedad civil cada vez más diferenciada y organizada, así como organizaciones políticas nacionales, y otras tantas regionales y locales que dan cuenta del pluralismo geográficamente existente.

b) Mayor rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal: Mayor apertura al escrutinio público.- Variable básica en la presente investigación, es la rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, como elemento esencial de la democracia moderna. Así, un régimen político accederá a su democratización en la medida en que esta figura se institucionalice como práctica normal y recurrente por parte de sus distintos actores relevantes, como lo afirma Przeworski. Los gobiernos divididos han propiciado que esta figura cobre carta de naturalización, según se esbozó en los 16 casos de entidades federativas en que ésta se ha dado. La rendición de cuentas vertical, ha sido de los gobiernos hacia la ciudadanía, la cual se cobra las facturas de un mal gobierno votando en la siguiente elección por otro partido, o bien dividiendo su voto entre sus preferencias, hacia el legislativo como hacia el ejecutivo, produciendo tanto el gobierno dividido como la alternancia en el poder. El caso de Chihuahua ilustra lo anterior, al cerrarse el ciclo de gobiernos del PRI-PAN-PRI, en la que el Revolucionario Institucional recuperó la mayoría de votos para gobernar, volviendo a ser gobierno unificado al tener este partido mayoría congresional. En la otra dimensión de la accountability, la horizontal, puede afirmarse que derivado de una mayor competencia, pluralidad y vigilancia mutua entre partidos, se da una mayor vigilancia y control mutuos entre el legislativo y el ejecutivo, en virtud de esa misma pluralidad partidaria, que hace distinta la integración y el color de los poderes mencionados. Así entonces, se han producido figuras inéditas, como las de veto del gobernador hacia ciertas iniciativas del legislativo (casos de Francisco Barrio en Chihuahua; Alberto Cárdenas en Jalisco, Arturo Montiel en el Estado de México, o el de Ramón Martín Huerta, de Guanajuato – debido a la aprobación de la ley

antiaborto-). Otra figura relevante es la de controversia constitucional, -como antes se apuntó- ante el desacuerdo entre poderes y órdenes de gobierno, que está adquiriendo carta de naturalización en México, la cual se ha dado en varias ocasiones: desde el nivel federal, en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictaminó a favor de la Cámara de Diputados, a fin de que el presidente de la República entregara la información relativa al rescate bancario, o bien el horario verano, donde la sentencia resultó favorable para el gobierno del D.F., contra el gobierno federal; hasta los casos de Colima y otros. Es claro aquí el papel de los gobiernos divididos, que presionan por un mejor sistema de pesos y contrapesos entre los poderes.

c) Necesidad de, y construcción de, consensos y negociaciones entre los actores relevantes, a fin de asegurar la gobernabilidad democrática - Otra consecuencia consiste en la presión ejercida hacia las fuerzas políticas, por establecer niveles adecuados de consenso y negociaciones interpartidistas e interpoderes, con el fin de hacer mayorías, por lo que cada vez son más generalizadas las coaliciones, alianzas y otras formas de consenso, prevaleciendo sobre el conflicto entre las mismas.

En efecto, el desempeño de los congresos divididos ha sido variado; sin embargo, en algunos casos se han construido coaliciones -adoras mínimas estables, mediante la indisciplina, escisión y/o cooptación de algún (os) diputado (s), a fin de lograr las mayorías necesarias para impulsar y aprobar diferentes iniciativas de ley.

En todos los casos, no obstante, se observa el continuum cooperación/conflicto en las relaciones ejecutivo-legislativo, siendo resultados éstos de los niveles de consenso/disenso en los diversos niveles:

Como puede apreciarse, el ciclo de la alternancia político-electoral en los niveles municipal y estatal, está en marcha en la realidad mexicana, significando el ciclo gobiernos

divididos/gobiernos unificados una cultura política democrática, de mayor madurez, eficacia y legitimidad por parte de las fuerzas sociopolíticas en disputa en la constelación del poder.

d) Mayor capacidad de representación/ respuesta de los gobiernos.- Por lo que hemos analizado, los gobiernos divididos presentan una más adecuada respuesta a la ciudadanía, reflejando la representación de sus comunidades y ciudadanos, los cuales estarán más atentos a que se cumplan los programas y plataformas político-electorales, así como la oferta gubernamental de bienes y servicios.

c) Mayor transparencia, vigilancia y seguimiento interpoderes.- Al darse una mayor presión por las explicaciones públicas del comportamiento partidario, se logra una mayor transparencia de la gestión pública de los asuntos, así como de un esquema fortalecido de control y vigilancia interpoderes. Así, se ha creado recientemente la Comisión de Transparencia, adscrita a la cámara de diputados federal, y su subsecuente aparición en los congresos locales.

f) Una nueva relación, por los efectos anteriores, entre el ejecutivo y legislativo (así como con el poder judicial), originando una nueva institucionalidad democrática. Así pues, testimonian el carácter de una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, tanto a escala federal como en el nivel local, en la que prevalece la negociación y cooperación de los actores políticos e institucionales, sobre el conflicto y la no cooperación, situación que redundaría en la parálisis gubernativa y en diversos grados de ingobernabilidad. La nueva relación es de un mayor equilibrio entre ambos poderes, con la recuperación de la dignidad del legislativo, y su rol de contrapeso al ejecutivo, así como la acotación de sus facultades extraconstitucionales, como se ha observado en los casos de juicio político, desafuero, controversias constitucionales, rechazo a iniciativas provenientes del ejecutivo estatal, o su enmienda, entre otros indicadores existentes. Ello a su vez ha provocado reacciones a veces

enconadas por parte del gobernador interesado, promoviendo éste la figura de controversias constitucionales contra algún municipio, o contra el legislativo, originando a su vez la actuación en del poder judicial, por lo que ingresa este último poder al interjuego de pesos, contrapesos y necesaria colaboración entre los mismos, a fin de asegurar cierta eficacia y gobernabilidad del sistema político mexicano.

3.8 CAUSAS Y EFECTOS DE LOS GOBIERNOS YUSTAPUESTOS EN MÉXICO: REALINEAMIENTOS Y DESALINEAMIENTOS ELECTORALES.

Otra figura político-administrativa pública relevante a los fines de la presente investigación es la referente a los gobiernos yuxtapuestos, la cual ha aparecido en México recientemente, a partir de los años setenta en que se aprobó la LOPPE (vid supra, p.113) derivado de los procesos de apertura, mayor pluralidad e inclusión en el régimen político nacional. Veamos en qué elementos descansa y cual es su impacto hacia una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, la cual desde luego, es diferente a la existente en gobiernos unificados y monocolors, por las razones de diversidad, pluralismo democrático y oposición antes mencionadas.

En una primera acepción del término, los gobiernos yuxtapuestos aluden al hecho de que un partido político gobierna un espacio territorial diferente de aquél otro, mayor o menor, gobernado por otro partido distinto al primero, originándose una pluralidad entre los poderes ejecutivos entre los diversos órdenes de gobierno. Como afirma Alain de Remes, "el fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como

un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente del que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado)"¹⁴⁹

La diferencia entre los gobiernos yuxtapuestos y los gobiernos divididos, consiste en que los primeros aluden más a la integración plural, diversa, entre los poderes ejecutivos, tanto del orden federal, como del estatal y municipal, "en el cual los gobiernos de unidades territoriales con diferentes grados de poder coexisten simultáneamente"¹⁵⁰ en tanto que los segundos, aluden a la separación de poderes en los mismos espacios políticos, significando que el partido político que detenta el control del poder ejecutivo es distinto a aquél(los) que controla(n) y (detentan) la mayoría en el poder legislativo

También se distinguen de los gobiernos de oposición en que los yuxtapuestos son partidos en el gobierno, mientras que los últimos no, sino que su papel es el de oponerse al gobierno, estando fuera del círculo de decisiones de política.

El fenómeno es relativamente nuevo en México, a raíz de que se le reconoció a los partidos de oposición política -entendidos como distintos el Partido Revolucionario Institucional- sus triunfos electorales, por lo que podemos afirmar que son, al igual que los gobiernos divididos, fenómenos propios de la década de los noventa del Siglo XX.

En efecto, es a partir de 1989 cuando empieza el crecimiento exponencial de los municipios gobernados por un partido político distinto a aquél que detentan los gobernadores. Baste aquí señalar que "en 1988, sólo 39 municipios se encontraban en esa circunstancia, hacia finales de 1998, ya son 749 municipios, es decir, 31% de los municipios del país"¹⁵¹

¹⁴⁹ Alain de Remes. "Gobiernos Yuxtapuestos en México. Hacia un Marco Analítico para el Estudio de las Elecciones Municipales", Revista *Política y Gobierno* CIDE, Vol. VI., México, 1999.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 230

¹⁵¹ Lujambio, Alonso. *El Poder Compartido*, p. 98-99.

Por ello, están llamados a jugar un papel cada vez más importante en la construcción de una nueva institucionalidad democrática en el país, ya que son además un efecto de la pluralidad política existente, así como resultado de la **alternancia** en el poder.

La mayor pluralidad, reconocida por el régimen político a través de la legislación electoral (actualmente, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Cofipe, reformado en 1996) ha producido, por un lado, un sistema de partidos más grande y fragmentado, caracterizado por un tripartidismo dominante (PRI, PAN y PRD); por otro lado, una mayor competencia política (mayor competitividad del sistema de partidos) lo que a su vez ha conducido a una alternancia en el poder ejecutivo en los diversos órdenes de gobierno, provocando así los gobiernos tanto divididos como yuxtapuestos. lo que ha conducido a su vez a prácticas inéditas por parte de los actores políticos, sociales y económicos relevantes en el país.

Puede afirmarse que se asiste a un proceso formativo en el que dichos actores se hallan inmersos en el aprendizaje de las nuevas reglas del juego democrático, donde no todo es de suma cero, sino de negociaciones racionales en las que cada uno debe ceder en algo, en atención al interés común.

El fenómeno de los gobiernos yuxtapuestos se debe pues a las reformas electorales ocurridas, así como a la desalineación y realineación de las fuerzas políticas, sobre todo en elecciones cruciales; siendo en México las más representativas las celebradas en 1988, 1994, 1997 y 2000, las cuales arrojaron un saldo de desalineación del antes partido oficial (PRI) y la posterior realineación hacia los otros dos partidos mayoritarios, a saber, el PAN y el PRD, culminando estos procesos en la alternancia política al nivel de la presidencia de la República.¹⁵²

¹⁵² Alain de Remes, ob cit. pp. 239 y ss.

En efecto, autores como Sundquist y Klesner, han definido estas figuras que inciden en la "desinstitucionalización" de los partidos, así, Klesner precisa al respecto que "ocurre una desalineación cuando los grupos que generalmente apoyan a un partido dejan de hacerlo. La realineación implica que los grupos del electorado que generalmente apoyan a los partidos han sido reorganizados en sus lealtades partidistas y tal vez (aunque no necesariamente) el partido (o el grupo de partidos) que solía(n) dominar el escenario electoral, no pueda(n) hacerlo más"¹⁵³

En México, es cada vez más frecuente el realineamiento electoral, concepto que se refiere, siguiendo a Sirvent, "a un cambio radical de las preferencias partidarias del electorado, al pasar de un partido a otro en una elección específica".¹⁵⁴

La teoría del realineamiento electoral arroja luz sobre los fenómenos de cambios en las preferencias del electorado, antecedidos por procesos de desalineación de un grupo o partido político y la subsiguiente realineación a otra formación y opción de oferta político-partidista. Ello ocurre primordialmente durante las denominadas "elecciones críticas", concebidas a su vez como el "cambio repentino del apoyo del electorado de un partido a otro, y se presenta como una precondition del realineamiento y no una causa de él".¹⁵⁵

Se considera aquí que la lógica de la competencia política se ha modificado, originando realineamientos electorales en elecciones críticas, tales como las federales celebradas en 1988, en que el PRI se escindió en el Frente Democrático Nacional encabezado por Cárdenas,

¹⁵³ Ibid, p 161

¹⁵⁴ Sirvent, Carlos (Coordinador) *Alternancia y Distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*. 2002, p 15 entre bloques de votantes.3) necesidad de un liderazgo capaz de promover un cambio electoral El mismo autor expone que para Sundquist (1973) un realineamiento es un "cambio durable en los patrones de comportamiento político" (p 17) en virtud de cinco variables básicas: 1) la existencia de temas específicos en una elección, 2) la capacidad de un tema para provocar resistencia o movilización de grandes dimensiones, 4) existencia de divisiones dentro de las estructuras partidarias de los partidos dominantes que permitan movilidad electoral a lo largo de ellas, y 5) debe haber fortaleza o debilidad entre identidades partidarias (pp 17 y ss)

¹⁵⁵ Ibid, p 18

volcando hacia su candidatura un caudal inédito de votos, al punto de cuestionarse el triunfo de Carlos Salinas; asimismo, en julio de 2000, Vicente Fox logró movilizar masivamente el sufragio voto a su favor. Lo mismo ha ocurrido, en sus respectivas proporciones, en elecciones locales, tanto estatales como municipales. En el primer caso pueden citarse los estados de Aguascalientes, Baja California, Distrito Federal, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Tlaxcala, Michoacán y Morelos, entre otros.

La desalineación partidista, principalmente del PRI hacia otros partidos, se ha dado debido al desgaste sufrido por las varias décadas que este partido detentó el poder. Caso sobresaliente es la desalineación/realineación hacia el PRD, como lo demuestran algunos candidatos a gobernador (Tlaxcala, Baja California Sur, Nayarit y el D.F.) triunfantes, que arrastran a multitudes de votantes hacia otra formación partidaria durante las elecciones críticas.

El más notable y reciente caso, sin embargo, fue la elección del 2000, en que 1.7 millones de votantes viraron el sentido de su voto hacia la coalición PAN-PVEM, en detrimento del PRI y el PRD, lo que habla además de un grado alto de “desinstitucionalización” de los partidos, de acuerdo con Angelo Panebianko.¹⁵⁶

En síntesis, el realineamiento electoral ha producido en el contexto nacional, por un lado, un proceso de desinstitucionalización de los partidos, y de otro, los gobiernos divididos y yuxtapuestos. El cambio en las preferencias electorales obliga a las formaciones partidistas a mejorar su oferta electoral, así como su eficiencia como partidos en el gobierno. Todo ello estimula aún más la competencia entre las mismas.

Así pues, entre los impactos que pueden citarse de los gobiernos divididos – y por extensión, los yuxtapuestos – es que éstos “otorgan nueva visibilidad a las instituciones representativas, de modo que los partidos se ven forzados a explicar públicamente sus posiciones, lo cual

¹⁵⁶ Cfr. Angelo Panebianko. *Teoría del Partido Político*.

fortalece su responsabilidad ante la ciudadanía y a largo plazo, aumentará la calidad del gobierno".¹⁵⁷

Los cambios en la composición partidista de los municipios, se dieron lentamente en el periodo anterior a 1977. En efecto, y partiendo de 1946, fecha en que se aprobó la Ley electoral, y hasta 1977, "solamente en 57 casos se registraron victorias de partidos distintos al PRI, para 1977 la oposición sólo gobernaba cuatro ayuntamientos, todos ellos en manos del PAN, los que representaban cerca del 0.2 por ciento de los municipios del país".¹⁵⁸

En el siguiente cuadro, se observa la integración partidaria de los municipios gobernados por un partido distinto al PRI, mismos que en cada proceso electoral, destacadamente desde 1988, han incrementado su fuerza político-electoral, como expresión a la vez de un mayor pluralismo, así como de la competencia en el sistema de partidos.

Municipios Gobernados por un partido distinto al PRI, Año 2000

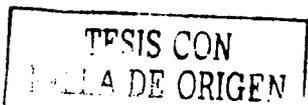
Partido político	No de municipios gobernados	Población	Porcentaje del total de municipios
PAN	280	26,105 706	45.9%
PRD	273	10,473 164	44.75%
PT	26	473 858	4.2%
PVEM	10	321 763	1.6%
COAL	10	862 261	1.6%
C. M.	11	109 474	1.8%
TOTAL	610	38,346 226	100%
Resto PRI	1,393	42,832 429	

FUENTE IFE- Sistema Nacional de Información Municipal-CEDEMUN, 27/01/00

Las anteriores cifras muestran el avance en la pluralidad en la integración política de los municipios, mismos que suman 610 los que son gobernados por partidos políticos distintos al PRI, frente a 1,393 que siguen bajo el mandato del Revolucionario Institucional.

¹⁵⁷ Salcedo Aquino, Roberto y Martínez Silva, Mario. *Diccionario Electoral*. Vid. Concepto. Gobierno Dividido, pp. 195-196

¹⁵⁸ Turan Gutiérrez, Alejandro "Radiografía Municipal", en: *Voz y Voto*, No. 113, p. 35. Añade el autor que "en 1958 se aceptó el primer triunfo de la oposición, en el municipio de San Luis Potosí, cuyo ganador fue Salvador Nava" (p.35)



Para dar una idea de la relevancia de dicha composición política de los municipios en México, puede señalarse que los que son gobernados por partidos políticos diferentes al PRI, cuentan con 38,346. 226 millones de habitantes, los que comparados con la población municipal gobernada por el PRI, que es de 42,832.429 habitantes, representan el 47%, es decir, casi la mitad del total de la población, lo que da una idea más aproximada de la pluralidad y cohabitación existentes en el plano nacional.

Otra inferencia a establecerse es que, del total de municipios gobernados por la oposición, se expresa un bipartidismo PAN-PRD, ya que el primero detenta 280 municipios, en tanto que el segundo partido, 273, cifras muy cercanas en cuanto a distribución numérica de municipios, que sin embargo se amplía su brecha a más del doble en cuanto a población gobernada: más de 26 millones de habitantes en los ayuntamientos panistas, frente a casi 11 millones en aquellos controlados por el PRD.

Para el resto de partidos de oposición, las cifras son muy poco significativas, sobresaliendo entre ellos el Partido del Trabajo, con 26 municipios bajo su administración; el Partido Verde Ecologista Mexicano, con 10; aquellos ayuntamientos integrados por una coalición interpartidista también suman 10 - cuya población total llega a casi 1 millón de habitantes -, y por último, los municipios bajo Consejos Municipales, llegan a 11, reflejando problemas para la elección de presidente municipal e integración de sus respectivos cabildos.

Las grandes tendencias apuntan a un mayor equilibrio entre la integración política municipal, conforme la competencia partidista se vuelve más real, expresando la pluralidad política y la alternancia en este nivel de gobierno.

En efecto, se ha originado una nueva lógica de la competencia política a escala municipal, primordialmente debido al aliciente derivado de nuevos partidos políticos nacionales y locales registrados ante la instancia electoral; así como a la posibilidad real de alcanzar el poder, tanto

en las presidencias municipales como en las diversas regidurías y otras posiciones clave de los ayuntamientos.

A la luz de lo anterior, un nuevo triunfo electoral del otrora partido hegemónico, PRI, cobra una significación política nueva. La pregunta es así: ¿por qué se cerró el ciclo de la alternancia político- partidista en X municipio o estado?

En el siguiente capítulo se exponen brevemente las experiencias de la nueva pluralidad y competencia política partidista, expresada en gobiernos divididos y yuxtapuestos, y se analiza su relación con el federalismo, en la óptica del impacto que han provocado en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, en los niveles locales.

CAPÍTULO 4. LA EXPERIENCIA DE LA NUEVA PLURALIDAD EN MÉXICO: FEDERALISMO, GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUXTAPUESTOS.

INTRODUCCIÓN

En el anterior capítulo, se abordó desde una perspectiva teórica la figura de los gobiernos divididos y yuxtapuestos; su significación para el conjunto de la nueva institucionalidad democrática emergente en México, así como los efectos que sobre el federalismo se plantean.

En el presente apartado, se expone, así sea sucintamente, la cuestión del federalismo en México, referida a los cambios que se presentan referidos a la relación ejecutivo/legislativo, así como la dialéctica que se establece entre dicho federalismo y los gobiernos divididos y yuxtapuestos, suponiendo que el trinomio aludido se interinfluye, en un proceso de causa-efecto múltiple: los avances de unos, impactan positivamente en los otros, y viceversa.

Asimismo, se analiza la experiencia en el contexto nacional de estas figuras político-administrativas (es decir, los gobiernos divididos y yuxtapuestos) a fin de establecer sus impactos sobre las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo a escala de los gobiernos locales, de mayor complejidad en cuanto a su grado de cooperación, coordinación y negociación interpartidista, al compartir el poder político las diversas fuerzas políticas.

Necesariamente, habrá de ser sintético y en términos generales el tratamiento a escala local, ya que desborda desde luego el marco hipotético y el problema de investigación del presente trabajo, siendo materia tal vez de una investigación por separado cada una de las experiencias vividas en el nivel local en lo referente a los gobiernos tanto divididos como yuxtapuestos.

4.1 FEDERALISMO, GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUNTAPUESTOS.

Partiendo de la premisa de que la liberalización del régimen político mexicano, que abrió cauces a una mayor expresión del pluralismo existente a nivel nacional, regional, estatal y municipal, (dado el carácter multiétnico y pluricultural) de la nación mexicana, así como de una real competencia política y diversificación de la oferta partidista en las instancias mencionadas, derivadas de reformas electorales que ampliaron estas posibilidades de participación, dieron por consecuencia la aparición de gobiernos locales divididos y yuxtapuestos, combinando en su seno a las diferentes fuerzas políticas existentes y actuantes, y obligándolas a un nuevo quehacer político, de relaciones horizontales, abiertas y flexibles entre las mismas, que el modelo anterior, de partido hegemónico/dominante/semicompetitivo, (según las fases de evolución del PRI) donde imperaban las relaciones de autoridad verticales, cerradas y rígidas entre los funcionarios políticos, administradores honorarios (Weber), representantes parlamentarios y líderes partidistas.

Lo anterior ha incidido en beneficio del federalismo, no sólo ya como ideal teórico-constitucional, sino como práctica cotidiana de gobierno y forma de vida republicana, debido a la presión creciente de las regiones, estados, municipios y localidades por descentralizar recursos, redistribuir competencias y facultades hacia dichas localidades, por parte del centro federal.

Es decir, lo que antes era letra muerta (el espíritu federalista), está ahora también en transición, de un centralismo hacia un federalismo real y auténtico, en sus dimensiones jurídicas, económica, sociales, políticas y administrativas; ello, en virtud de la mayor pluralidad y representación política de dichas regiones y gobiernos locales, expresados en el poder compartido entre los partidos políticos.

Veamos más de cerca la idea y práctica del federalismo, tanto en el plano global como local, a fin de establecer en qué punto de encuentra el Estado mexicano, y cuáles son sus supuestos fundamentales.

4.1.1 LA IDEA FEDERALISTA.

Como concepto amplio, podemos encontrar el planteamiento de la vinculación del pueblo con las instituciones por consentimiento mutuo, sin pérdida de la identidad individual. En esta línea de pensamiento, se encuentra por ejemplo el pensador francés ilustrado, Barón de la Brede y Montesquieu, para quien el federalismo implica una "sociedad de sociedades", al afirmar que "esta forma de gobierno es una convención, por la cual varios cuerpos políticos, consienten en devenir ciudadanos de un Estado más grande que ellos quieren formar... es una sociedad de sociedades, que forman una nueva que puede engrandecerse por nuevos asociados que se hallan unido"¹⁵⁹

El federalismo es así, toda una filosofía de vida, en la que los ciudadanos, responsables y con libertad para gobernar sus destinos, se asocian, mediante una convención, síntesis de una sociedad superior a aquella de la que originalmente forman parte.

Federalismo, (del latín foedus: pacto) significa pacto de vida en colectividad, aludiendo en sentido amplio a toda una forma de vida, en la que no se sacrifica la individualidad, ya que se apoya en la autonomía de sus pueblos y sus ciudadanos, concebida esta -autonomía- como la capacidad de darse sus propias normas, en una relación dialéctica de "pacto" con los otros, como se registra en países arquetípicos como Alemania, Canadá, Suiza (los cantones suizos

¹⁵⁹ Montesquieu, Barón de la Brede. *Del Espíritu de las Leyes*. México, Porrúa Hnos.

son federalistas por excelencia) o los modelos español y brasileño, en la región iberoamericana.

Ya Proudhon, nos enseñaba que el concepto Federación viene del latín "Foedus, genitivo faederis, es decir, pacto, contrato, tratado, convención, alianza... es un convenio por el cual uno o muchos jefes de familia, uno o muchos municipios, uno o muchos grupos de municipios o Estados, se obligan recíproca e igualmente los unos para con los otros, con el fin de llenar uno o muchos objetos particulares que desde entonces pesan sobre los delegados de la federación de una manera especial y exclusiva".¹⁶⁰

Resulta interesante ver que esta primera concepción, surge sobre todo de Europa Occidental, con grandes filósofos políticos y gobernantes que se plantearon vivir el federalismo como una convención o contrato que les permitiría no sólo subsistir como Estados nacionales, sino ser hombres libres con pleno goce de sus derechos.

Para el caso mexicano, pueden encontrarse opiniones tanto a favor como en contra de la instauración de la idea federal, ya no tanto como concepto social global, sino como programa político específico, como lo es el formulado y propuesto por la administración del presidente Ernesto Zedillo, el "Programa Para Un Nuevo Federalismo 1995-2000".

En efecto, históricamente desde la promulgación de la primera Constitución Política de la República en 1824, se discutió acaloradamente sobre las ventajas/desventajas de una república federal, o bien, centralista y unitaria.

Como defensor de la idea federal destacó en aquella Constitución Ramos Arizpe, quien a su vez recogió las propuestas de los Diputados Provinciales de Cádiz, así como la influencia de la revolución francesa y de la Independencia y Constitución Norteamericana. El federalismo no sólo se planteó como una forma de gobierno, sino como una idea y aspiración de los grupos

¹⁶⁰ Proudhon, Jean Francoise. El Principio Federativo. México, p. 37.

liberales del país, idea contraria a los conservadores, que pugnaban por una nación centralista y unitaria. En el sentido a favor destaca el pensador liberal Jesús Reyes Heróles, quien resalta la influencia de Montesquieu en nuestro federalismo de corte liberal: “ el federalismo es el medio de lograr que haya liberalismo en un país extenso como el nuestro (...) para impedir la dictadura y la arbitrariedad es preciso organizar el país en régimen federal, esto es, como sociedad de sociedades”¹⁶¹

De cualquier modo, y tras largos debates parlamentarios, en que casi siempre ha prevalecido la idea federal, (desde el Acta Constitutiva que estableció el Estado federal en 1824, y con la excepción de la aventura santanista de 1836 y los dos intentos imperiales), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente desde 1917, estipula en su Artículo 40, que: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, **federal**, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una **federación** establecida según los principios de esta ley fundamental”

Así, las banderas reivindicatorias de la revolución mexicana plantearon un nuevo tipo de Estado federal con la existencia de dos órdenes jurídicos, el del gobierno de la federación y el de los Estados, supeditados ambos a la Constitución. Los estados ejercen su libertad y soberanía hacia adentro, pero no pueden ir contra, ni desbordar, a la soberanía nacional (esta idea, inspirada en la doctrina de la “cosoberanía” de Tocqueville, que data de 1837, ha sido superada, y reinterpretada como “autonomía” de los Estados, ya que la soberanía implica la libertad sobre la cual no existe otro poder que se le oponga, según Juan Bodino).

Es decir, la sociedad nacional sería una sociedad de sociedades, de carácter pluriétnico, multilingüístico y multicultural, gobernada por el “pacto superior” federal. La existencia del

¹⁶¹ Cfr. Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo Mexicano*. Mexico.

multiculturalismo, así como su reconocimiento actual en foros académicos y políticos, cristaliza mejor bajo el federalismo, ya que la propia ciudadanía multicultural define sus propias políticas públicas en sus localidades, no a distancia en un centro alejado, malinformado y frío, que desvirtúa y retarda la respuesta a sus demandas crecientes.

El orden legal federal prevé entonces, la autonomía constitucional de los estados, quienes pueden crear y reformar su orden constitucional conforme al ordenamiento general; asimismo, poseen recursos financieros propios, e intervienen en las reformas constitucionales a través de sus legislaturas locales y de sus representantes en el senado de la República.

Dicha autonomía tendría su base primigenia en el municipio, célula básica de la organización política nacional, por lo que el federalismo implica una serie de pactos y negociaciones entre los tres órdenes -que no niveles- de gobierno: federal, estatal y municipal.

Desde luego, un análisis extrajudicial mínimo muestra que, en México, las facultades metaconstitucionales del presidente consisten en nombrar y designar a los gobernadores de los estados, así como a los principales presidentes municipales, diputados y senadores, por lo que se estrechan las posibilidades del federalismo a limitar los excesivos poderes del presidencialismo mexicano.

4.1.2 FEDERALISMO Y POLÍTICA DEMOCRÁTICA.

Resulta interesante indagar sobre las relaciones entre el federalismo y la política, es decir, con la forma en que se distribuye el poder político entre los diversos actores que intervienen en la arena política. Destaca por principio, la relación del federalismo con la democracia, ya que, no obstante que a primera vista pudiera parecer necesariamente interdependiente, un análisis anticlimático sostiene que ambos términos, pueden llegar a contraponerse mutuamente, vgr.

Carl Schmitt, afirma que el federalismo requiere la homogeneidad en los Estados miembro, y "en la medida que penetra la democracia, se reduce la independencia política de los Estados miembros".¹⁶²

Esta tesis es de consideración, dada la creciente pluralización de nuestra vida política, con un sistema multipartidista, gobiernos divididos y yuxtapuestos, y una mayor presencia de la sociedad civil en la esfera pública, presentándose algunos "riesgos" del federalismo como son: a) que en aras de la "pequeña dimensión" se nuble la "gran dimensión"; b) la pérdida de "racionalidad" en políticas públicas localistas versus federales; c) desarticulación, secesión, pérdida de soberanía, "balcanización".¹⁶³

Así, en México tendrían que superarse estas tensiones entre una profundización del federalismo versus centralismo, que en el país significa presidencialismo y verticalismo; como ejemplo de un riesgo latente puede anotarse que, ante el debilitamiento del presidencialismo y su autoacotamiento, pueden reemerger los diversos caciquismos y caudillismos locales como en el pasado no tan lejano de nuestra historia, favoreciendo con ello los intereses de las élites locales, por sobre el interés nacional.

En efecto, existen posturas antitéticas entre federalismo/democracia, las cuales arguyen que, por una parte, el relato de la democracia se ha centrado en lo electoral, en tanto que ha dejado de apreciar los supuestos del desarrollo económico y sociocultural; por otra parte, el relato del federalismo se ha centrado en el supuesto de que, a mayor descentralización y autonomía local, mayor democracia.

¹⁶² Schmitt, Karl. *Teoría de la Constitución*. p.45

¹⁶³ Varios autores han advertido acerca de los peligros del federalismo, como Schmitt, Faya Viesca y el propio Reyes Heróles, entre otros.

Sin embargo, como apunta Lucio Levi, "una democracia que sólo se manifiesta a nivel nacional sin la base del autogobierno local es una democracia nominal, porque controla desde el vértice, sofocándolas, a las comunidades, es decir, la vida concreta de los hombres"¹⁶⁴

En efecto, la democracia contribuye al federalismo en múltiples formas: el pluralismo político-ideológico; la profundización del sistema de partidos competitivo; la celebración de elecciones periódicas, limpias y competidas; así como el ejercicio de los derechos y libertades civiles y políticas de los ciudadanos; son elementos que favorecen la expresión de una cultura y pedagogías federalistas: en suma, la construcción de ciudadanía es un elemento sine qua non para que éste se exprese en su más hondo significado, ya que es el ciudadano el sujeto que puede y debe ejercer sus derechos cívicos en su comunidad.

Algunas de las aportaciones de la democracia al ejercicio federalista son:

- 1.- Una mejor representación (responsiveness) política tanto en la integración parlamentaria como en la del poder ejecutivo en los distintos niveles de gobierno, al considerarse la escala local; lo que conduce a una mayor rendición de cuentas de los mismos hacia la sociedad y sus comunidades de origen;
- 2.- Mayor eficiencia y efectividad en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, al optimizar las relaciones intergubernamentales con un carácter más horizontal, flexible y equitativo;
- 3.- Mayor equilibrio y división de poderes, al darse un origen más legitimador de los mismos, asegurando su autonomía y sana separación real;

¹⁶⁴ Cfr. Lucio Levi, en Norberto Bobbio: *Diccionario de Política*. México, 1981.

4.- Fomento y potencialización del modelo de desarrollo económico, social, político y cultural, al ser cada comunidad local corresponsable en la formulación y conducción de las políticas de desarrollo, tanto regional, estatal y municipal.

4.1.3 VENTAJAS Y OBSTÁCULOS DEL FEDERALISMO EN LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS Y YUSTAPUESTOS.

Consideramos que el federalismo en México presenta muchas ventajas, ya que presenta impactos relevantes en la formación y desempeño eficaz y eficiente de los gobiernos divididos y yuxtapuestos antes analizados; aunque también puede suponer algunas desventajas, por lo que su aplicación debe superar las últimas y maximizar los beneficios de las primeras.

A. Algunas de las ventajas serían las siguientes¹⁶⁵:

a) Políticas:

- 1.- Que las responsabilidades de los individuos, municipios, estados y federación quedan perfectamente estipuladas;
- 2.- Que los derechos y libertades de dichas entidades no pueden ser limitados por el poder central, quedando en igualdad en sus relaciones intergubernamentales;
- 3.- Que al ser un pacto, sólo puede rescindirse con la voluntad de las partes;
- 4.- Que se promueve el desarrollo democrático, el sistema de partidos competitivo, - tanto nacionales como regionales -, la representación política de las localidades y el sistema de rendición de cuentas, tanto vertical, como horizontal y transversal por parte de las autoridades del ejecutivo y del legislativo.

¹⁶⁵ Algunos autores que pueden consultarse al respecto son: Jorge Carpizo: Sistema Federal Mexicano UNAM, México, 1983, FayaViesca, Jacinto El Federalismo Mexicano INAp, México, 1989; Sanz Cardenas, José Trinidad: El Federalismo Mexicano y su realidad Fiscal Ed. Universidad Autónoma del Sudeste, 1982; Hamilton, Alexander, et al: El Federalista Mexico, FCE, 1984.

5.- Que el proceso de toma de decisiones es de tipo colectivo y que, al darse en el ámbito local, recoge con mayor puntualidad las demandas y necesidades de la colectividad, propiciando una participación ciudadana más auténtica, al pulsar dichas decisiones/impactos de forma directa e inmediata.

b) Económicas:

1.- La asignación del gasto público, así como el ejercicio presupuestal, se optimiza, asegurando que el ingreso fiscal nacional se distribuya de forma más equilibrada entre las regiones, estados y municipios, con criterios de equidad y justicia redistributiva: más a quienes menos tienen, y viceversa:

2.- Los Estados adoptan el sistema tributario más acorde a su realidad y necesidades locales;

3.- Se logra un desarrollo económico más armónico y justo, reduciéndose las grandes disparidades regionales y locales, reflejo de una tendencia natural y/o centralista;

4.-En el federalismo hacendario, los estados y municipios tienen capacidad fiscal y presupuestal para otorgar estímulos y desarrollarse autónomamente.

c) Sociales:

1.- Mayor espacio para la gobernabilidad democrática, atenuando y regulando el conflicto social en las localidades, derivado de un gobierno más cercano a la comunidad, y de un esquema de relaciones de los poderes públicos de mayor representatividad y capacidad de respuesta a las demandas ciudadanas/sociales planteadas;

2.- Se atemperan las brechas de desigualdades regionales y locales, así como de la pobreza, marginalidad social y distribución inequitativa de la población, debido a la participación cooperativa y concurrente de los diversos niveles y poderes gubernamentales.

Estas son sólo algunas de las ventajas que supone el federalismo, el que implica mucho más que una mera descentralización de facultades y recursos hacia los estados y municipios. Otras

ventajas desde la esfera cultural, serían el que se respete la diversidad multicultural, multiétnica y de costumbres, razas, religiones, mitos y ritos diferentes que supone la comunidad llamada ahora posnacional, en virtud del quiebre de la idea del estado-nacional moderno, tal y como lo concibieron los doctrinarios Bodino, Kelsen, Heller y otros. Así, cada comunidad preserva en cierta medida su propio espacio público y su esfera sociocultural, que hunde sus raíces en la historia de sus antepasados.

B. Obstáculos al Federalismo en México.-

¡ Conviene asimismo consignar algunos de los **problemas y/u obstáculos** que enfrenta su práctica concreta en México, tales como:

1.- **Presidencialismo.-** Nuestro país ha sido caracterizado por un hiperpresidencialismo de corte autoritario, por lo menos desde el mandato del Gral. Lázaro Cárdenas, quien sentó las bases en el periodo posrevolucionario, de un populismo igualmente autoritario, así como las ahora llamadas facultades metaconstitucionales descritas. Se fue creando una matriz estadocéntrica, en la que toda la problemática nacional, regional y local se remitía a su solución en el vértice de la pirámide estatal, vale decir, en la presidencia de la República.

Ahora, en clave de transición democrática, tal institucionalidad perdió su funcionalidad, al exigir los diversos actores de la escena política un nuevo diseño institucional para procesar los conflictos sociales y actuar con eficacia, por parte de los órdenes de gobierno.

Los saldos del hiperpresidencialismo están a la vista: abuso y supraordinación del ejecutivo, tanto federal, como estatal y municipal, respecto de los demás poderes de la Unión; ejercicio exacerbado del poder y falta de rendición de cuentas del mismo ante la sociedad; así como postración de los municipios e incertidumbre de la relación entre el presidente de la República y los gobernadores, dependiendo así el desarrollo de todo un estado de la simpatía o antipatía de estos últimos por parte del primero. Se hace por tanto imperativo el salto de la tradición de

gobierno autoritario unipersonal - es decir, del presidencialismo - a un régimen presidencial moderno, con facultades acotadas por los otros poderes y actores.

2.- **Centralismo.**- La tendencia que conllevó el presidencialismo fue de un fuerte centralismo político-administrativo, en el que se concentraron demasiadas facultades y recursos en el gobierno federal, en detrimento de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, ha consistido en una inadecuada distribución de competencias y en una política fiscal de corte unilateral, originada desde el centro del poder del Estado.

El centralismo se estrella contra la idea federalista, así como con las figuras de gobiernos divididos y yuxtapuestos, ya que en él, las decisiones brotan de un solo centro de poder estatal.

3.- **Marginación político-administrativa del municipio.**- El nivel local ha sido históricamente subordinado y postrado a las otras instancias de gobierno, por las razones centralizadoras y de férreo presidencialismo que prevalecieron durante décadas, en condiciones de predominio del partido oficial -PRI- y de gobiernos unificados. (por no remontamos aún más lejos en la historia político-institucional de la colonia, la independencia, reforma y revolución, periodos en los cuales no varió esta sujeción a los dictados del centro político nacional)

Los gobiernos divididos y yuxtapuestos están recuperando la importancia republicana de los gobiernos locales en México.

4.2. ENTIDADES FEDERATIVAS QUE HAN PRESENTADO GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO.

A continuación se exponen brevemente los casos de las entidades que han tenido gobiernos divididos, así como sus aspectos e impactos más sobresalientes, principalmente en lo que

atañe a los cambios ocurridos en las relaciones ejecutivo/legislativo y la construcción de una nueva institucionalidad democrática en México, a partir del nuevo pluralismo, competencia, participación y representación política ampliada, entre otros factores, por las reformas político-electorales emprendidas y los cambios en el sistema de partidos ocurridos de las últimas dos décadas.

1.-Baja California.- Este estado fue el primero en tener un gobierno dividido, ya que el PAN ganó la gubernatura en 1989 con su candidato Ruffo Appel, en tanto que la XIII Legislatura (1989-1992) no daba mayoría de votos para ningún partido por sí solo. Para lograr la mayoría, el PAN obtuvo consistentemente el voto de un diputado del PARM, asegurando con ello la gobernabilidad necesaria.

Estas elecciones marcan un hito en las elecciones en México, ya que como asienta Carlos Sirvent: "con el triunfo del PAN en las elecciones para gobernador de Baja California en 1989 (...) se abrió en México una nueva etapa en la vida política del país caracterizada por la alternancia en el poder al rival de las entidades federativas que marcó el inicio en los cambios de fondo en los procesos electorales y en la concepción de la democracia mexicana como competencia plural."¹⁶⁶

En efecto, la alternancia política surge primero a nivel local, en Baja California, en un marco de mayor competencia electoral reconocida por el poder central, entre el PAN y el PRI, no obstante el abstencionismo, que fue de 52⁹o.

En 1995 mantuvo el PAN la gubernatura con la candidatura de Héctor Terán, secretario general de gobierno en la administración de Ruffo. Asimismo, conservó aquél una mayoría

¹⁶⁶ Sirvent, Carlos (Coordinador). *Alternancia y distribución del voto en México. Estudio de 7 casos*. México. pp. 131 y 55

relativa con 13 diputados de los 25 locales, además de gobernar en los dos municipios más importantes, Tijuana y Mexicali.

En la actual Legislatura, el PAN tiene 8 escaños; el PRI, 7; en tanto que el PRD obtuvo 4 diputaciones: la coalición por tanto con el PRD, es ganadora, por lo que el PAN lo ha requerido para conformar la mayoría. El gran dilema que se ha presentado es la cooperación o no-cooperación entre los partidos de oposición, ya que el cooperar representa para ellos un posible costo político por ello: si coopero y le va bien al otro, el otro reclamará el triunfo, y si fracasa, se lo achacará al partido opositor cooperativo. Si no coopera, puede haber parálisis legislativa, y al ser pocos los partidos, el costo será igualmente elevado.¹⁶⁷

Cabe mencionar que en las tres ocasiones en que se ha registrado un gobierno dividido (a saber, la XIII, XIV y XVI legislaturas) Baja California ha tenido el tipo “B2” – referida a una situación donde el gobernador pertenece a un partido distinto de aquél del presidente de la República; asimismo, cuenta con la mayoría relativa en el congreso local.¹⁶⁸

2.-Guanajuato.- Resulta peculiar la forma en que se llegó a un gobierno dividido en Guanajuato, ya que tras las elecciones de 1991 para gobernador, en las que ganó el PRI, con Ramón Aguirre Velázquez como candidato triunfante, la dirigencia del PAN se inconformó; por lo que después de una negociación con el presidente Salinas, éste designó como gobernador interino al presidente municipal de León, Carlos Medina Plascencia, de Acción Nacional. Mediante esta designación presidencial, producto de la “concertación” entre ambas instancias, se dio paso al gobierno dividido, ya que el Congreso local quedó con mayoría del PRI, con 20 diputados, frente a 6 provenientes del PAN.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Lujambio, Alonso, et al *El Nuevo Poder del Congreso en México*. Ifigenia Martínez, Coordinadora, Porrúa ed y PRD México, 2001 pp 53 y ss

¹⁶⁸ Vid supra, Cap 3 de esta investigación. De igual forma, las demás entidades federativas que se exponen a continuación, según la tipología adaptada por el autor, de la propuesta formulada por Lujambio

¹⁶⁹ La concertación se conceptualiza como el “acto por el cual, en los casos en los cuales los resultados oficiales no responden a una realidad sentida y constatada por electores, candidatos y partidos políticos, se destituye al

La legislatura de 1991-1994 fue escenario de numerosos conflictos, impidiendo que se realizaran las elecciones extraordinarias. Lo mismo ocurrió en la siguiente legislatura, 1994-1997, en que el PRI retuvo la mayoría en el congreso local, con 21 diputados, frente a 5 de Acción Nacional; lo cual según diversos autores, no fue tan hostil y conflictivo como en la inmediata anterior. Actualmente, en la LVII Legislatura, el estado volvió a un gobierno unificado, ya que el PAN gobierna y es mayoría en el Congreso. (en las elecciones de 1997, consiguió el 43% de diputados locales, frente al 34% del PRI y el 13% del PRD)

En general, puede afirmarse que en la gestión pública del gobernador Vicente Fox, éste logró cierta hegemonía en la entidad, cohesionándose más el gobierno ahí que en otras entidades gobernadas por administraciones panistas.

De acuerdo con Lujambio, Fox enfrentó no tanto la falta de cooperación entre partidos, -que sí la hubo- sino entre los poderes del Estado, lo cual es distinto, habiendo predominado los acuerdos entre la mayoría priista y los demás partidos.¹⁷⁰

Según la clasificación arriba formulada (Vid supra, cap.3), en Guanajuato se han dado los tipos B4 (donde el gobernador pertenece a un partido distinto al del presidente de la República, y enfrenta además una mayoría absoluta opositora) durante las legislaturas LVL y LVI; asimismo, se dio el subtipo B2 (con un gobernador de un partido diferente al del presidente, y donde cuenta con la mayoría relativa en el congreso local) durante la LVII legislatura. Puede concluirse que el tipo B4 es el que presenta mayor dificultad, puesto que implica la mayor necesidad de establecer acuerdos y negociaciones con la oposición; disminuyendo esta dificultad en el tipo B2, donde el gobernador cuenta con la mayoría relativa en su entidad.

ganador oficial y se cede el poder al candidato del partido que considera realmente haber ganado. Este fenómeno político se hizo evidente durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari. (Salcedo y Martínez Silva, ob cit., p 99)

¹⁷⁰ Ob. cit., p. 54.

3.-Chihuahua.- En 1992, el PAN obtuvo la gubernatura del Estado, conquistando la mayoría en el congreso local, por lo que se dio un gobierno unificado, estableciéndose no obstante, “una división de poderes real”¹⁷¹ pues no siempre hubo acuerdos entre el gobernador y los diputados, dándose un fenómeno propio de la transición, a saber, la alternancia política y la rendición de cuentas de un partido históricamente opositor al partido oficial.

En 1995, el PAN pierde la mayoría en el congreso, la que es dominada ahora por el PRI, dándose un gobierno dividido de tipo B4, lo que implica una mayor necesidad de acuerdos, tanto con el presidente como con las bancadas opositoras. Cabe resaltar que las relaciones ejecutivo-legislativo se deterioraron, sobre todo por falta de voluntad del PRI para cooperar con el cambio político planteado. Aún así, la negociación entre los poderes hizo posible la gobernabilidad en el estado.¹⁷²

Para las elecciones del 5 de Julio de 1998, el PRI recuperó la gubernatura, con el 50% del total de votos, seguido por el PAN, con el 42%. Asimismo, en la elección de diputados locales, el PRI recupera su mayoría, al obtener el 47% de los votos, frente al 41 del PAN, por lo que vuelve la entidad a tener gobierno unificado, con el PRI como primera fuerza política.¹⁷³

Lo anterior es igualmente inédito, el hecho de que el partido antes hegemónico recupere su supremacía, dándose varias lecturas posibles al respecto. La primera de ellas plantea un escenario optimista para el PRI, en el sentido de que es posible recuperar la mayoría en el congreso local, con una buena actuación como oposición, aunada a una deficiente gestión pública panista. La segunda es que se da la alternancia real entre partidos en el ejecutivo estatal, sin haber descalabros mayores en el nivel institucional. La tercera, es que tal vez hubo

¹⁷¹ Lujambio, ob cit., p. 110

¹⁷² Cf. Barzalobre, Pilar “Gobiernos Divididos en la federación mexicana”. Reseña del libro de Alonso Lujambio, en Política y Gobierno. CIDE, 1998, p. 577 y ss.

¹⁷³ Cf. Voz y Voto; No 75, Mayo, 1999.

artilugios y fraudes del PRI para recobrar su imagen dañada, tales como la compra y coacción del voto ciudadano.

En todo caso, habrá que esperar las siguientes elecciones, tanto para Gobernador como para diputados, a fin de apreciar si se recicla el poder mediante la alternancia política y los votos diferenciados para integrar ambos poderes estatales.

4.-Baja California Sur.- Este estado vivió un gobierno dividido de manera fugaz, de marzo de 1993 a julio de 1994, ya que el PAN empató las diputaciones con el PRI, con 7 diputados, previa anulación de las elecciones en un distrito electoral. Dicho gobierno dividido fue del tipo B2, ya que el gobernador pertenece a un partido distinto al del presidente, así como cuenta sin embargo con la mayoría relativa en el congreso local; situación que amerita mayor capacidad de negociación y gestión del propio gobernador hacia el presidente.,

Cabe agregar que toda vez que se volvieron a efectuar elecciones, quedó el congreso finalmente en mayoría del PRI, regresando al gobierno unificado, en razón de haber gobernado ahí dicho partido en aquél tiempo.

Es de señalarse asimismo que, en las elecciones celebradas en 1999, el PRD triunfó en las relativas a gobernador, con el 56% del total, seguido por el PRI, con 37%. En relación con el congreso estadual, el PRD ganó el 47% del total, en tanto que el PRI, el 35%, por lo que se da un gobierno unificado de la oposición perredista. Ello, como resultado de la rebelión interna encabezada por el alcalde Cota Montaña, quien formó una coalición entre el PRD y el PT, logrando la victoria sobre el PRI para la gubernatura.

5.-Aguascalientes.- En este estado, el gobierno dividido fue resultado de las elecciones intermedias de 1995, en las que el PAN ganó la mayoría en el congreso local, (13 diputados del PAN, frente a 11 del PRI) paralelamente a la existencia de un gobernador proveniente de las filas del PRI, Otto Granados; pudiéndose apreciar en el periodo analizado que ambos

partidos llegaron a acuerdos de forma en que prevaleciera la cooperación, logrando un alto grado de estabilidad política en dicho periodo.

El tipo que asumió el gobierno dividido fue el A3, de acuerdo con nuestra clasificación (Vid supra, cap.3) en que el gobernador está adscrito al mismo partido que el del presidente de la República, y donde su partido -del gobernador - conforma una fracción minoritaria del congreso local, requiriendo por tanto mayor capacidad de construir acuerdos y consensos con la oposición partidista, como de hecho sucedió en aquél estado.

En efecto, y de acuerdo con Lujambio, ha sido uno de los gobiernos divididos más exitosos, si se considera que casi todas las iniciativas se aprobaron por unanimidad, al prevalecer la cooperación interpartidista.¹⁷⁴

Cabe destacar que en las elecciones celebradas el 2 de Agosto de 1998, el PAN conquistó la gubernatura con el 53% de la votación, en tanto que el PRI logró el 38%. Al triunfo de Felipe González le correspondió la mayoría panista en el congreso local (con 16 diputados, que equivalen al 50% del porcentaje total), frente a 10 diputados del PRI, que corresponden al 38% del total, por lo que se da un bipartidismo PAN-PRI, con un gobierno ahora unificado encabezado por el PAN.

6.- **Zacatecas.**- Este estado incursionó como gobierno dividido en las elecciones del 2 de Agosto de 1998, en que triunfó el PRD, con un candidato expriista, Ricardo Monreal Ávila, como gobernador del mismo. Sin embargo, el PRI conservó la mayoría en el congreso local, con 12 diputados que equivalen al 38% del total, frente a 10 diputados del PRD, que representan el 35%, por lo que ha tenido que privilegiar acuerdos y negociaciones para mantener la gobernabilidad interior. El tipo de gobierno dividido es B2, ya que el gobernador pertenece a un partido distinto al del presidente de la República, (en nuestro caso, PRD, el

¹⁷⁴ Idem, p. 54.

primero y PAN el segundo) aunado al hecho de contar – el gobernador – con la mayoría relativa en el congreso local, lo cual significa un sistema de pesos y contrapesos para la gobernabilidad interior del estado.

Importa señalar que el gobernador Monreal ha impreso una praxis política distinta en su mandato, logrando los consensos necesarios, v.gr. con el PRI, para presentar luchas unificadas frente al poder de la federación, como lo fue en torno a la construcción de la autopista federal, en el régimen de Zedillo, o su abanderamiento del federalismo, con otros gobernadores, (ha conformado un sindicato de Gobernadores básicamente de la oposición) frente al presidente Fox, con resultados favorables, en términos económico-financieros, para las entidades federativas.

Si bien con candidatos externos, y mediante coaliciones, el PRD ha aumentado su influencia en los estados. En la actual Legislatura, 1998-2001, éste partido obtuvo un total de 17 curules, que significan el 45% de los votos; frente a 12 diputaciones logradas por la coalición (7 del PRD; 3 del PT y 2 del PVEM, respectivamente) que equivalen al 27% del total, por lo que se encuentra técnicamente como gobierno dividido, resaltando el peso de las coaliciones opositoras para poder garantizar el triunfo. No obstante, la gobernabilidad se ha ido logrando mediante la cooperación entre los dos poderes, y la legitimidad del gobernador entrante.

7.-Morelos.- Este estado fue gobernado por el PRI durante la 47 Legislatura; sin embargo, el congreso estatal está en mayoría opositora, ya que el PRI cuenta con 13 curules, equivalentes al 36% de los votos, frente a 11 diputaciones del PRD, que significan el 39% del total, y frente a 5 curules del PAN, que equivalen al 16% del total; por lo que se dio un gobierno dividido del tipo A2, ya que el gobernador pertenece al mismo partido que el del presidente, así como cuenta con la mayoría relativa en el congreso local.

Esta integración parlamentaria plural, produjo el hecho inédito en el sistema político mexicano de que el congreso presionara por, y lograra la salida del gobernador priista, Carrillo Olea, por sus presuntos vínculos con el narcotráfico, y su responsabilidad en los delitos de secuestro, frecuentes en esa entidad. El resultado fue no sólo su salida, sino su actual juicio político y la entrada de un gobernador interino en Morelos. Quizá ello se pueda adjudicar a los gobiernos divididos, entre cuyos beneficios democráticos destacan una mayor rendición de cuentas, y pesos y contrapesos entre el legislativo y el ejecutivo, con cada vez demandas más sensibles por parte de la ciudadanía.

Es de anotar que en las más recientes elecciones del 2000, el PAN ganó la gubernatura, con su candidato Estrada Cajigal, no teniendo dicho partido la mayoría absoluta congresional, por lo que se vuelve a tener un gobierno dividido.

Morelos es el caso prototípico de la crisis por excelencia, siendo difícil su gobernabilidad interior; baste aludir al acotamiento estricto en que se desenvuelve el ejecutivo local, así como todo su gabinete, frente a la exigibilidad de cuentas, y su contraparte, rendición de las mismas, a los actores políticos y sociales de la entidad, lo cual se aprecia finalmente como algo favorable, en aras de dar término a la alta impunidad e inmunidad de la que gozaron los anteriores funcionarios del régimen de mayoría priista¹⁷⁵.

8.- Michoacán.- En las elecciones concurrentes de la XLV Legislatura, de 1989-1992, el gobernador, proveniente del PRI, se enfrentó a un congreso estatal donde 12 diputados eran de su mismo partido; y 13 más de la oposición, por lo que su minoría legislativa hubo de negociar y acordar con dicha mayoría opositora, a fin de aprobar las iniciativas de su programa de gobierno, y lograr la gobernabilidad interna.

¹⁷⁵ Id., p 54

El tipo de gobierno dividido que ahí se dio fue el A3, ya que el partido del gobernador era el mismo que el del presidente de la República; asimismo, conforma (el partido del gobernador) una fracción minoritaria del congreso local.

En Michoacán se respira el aire de un congreso local plural, crítico frente al poder, y propositivo, lo que significa un sistema de pesos y contrapesos importante para los ejecutivos locales, ahora por cierto, en poder del PRD (al obtener el triunfo de la gubernatura Lazaro Cárdenas Batel, en 2001, nieto del Gral. Cárdenas, aún presente en la memoria colectiva no solo de su tierra natal, sino a escala nacional)

9.- Estado de México.- En este estado, tradicionalmente considerado como emblemático de la hegemonía del PRI, en el cual arrasaba en todas las elecciones, proporcionando más votos en general para dicho partido que el resto de las entidades, (cerca de un padrón electoral de 9 millones de ciudadanos) sucedió que en la LIII Legislatura, de 1996 a 1999, perdió la mayoría absoluta en su congreso local, obteniendo 30 diputaciones, frente a 22 del PAN, 16 del PRD y 7 más otros partidos, al mantenerse como gobierno estatal (por un escaso margen frente al PAN, en un proceso cuestionado fuertemente por la presunta serie de irregularidades habidas en favor del partido tricolor) se produjo un gobierno dividido, en el que las oposiciones se han coaligado en varias ocasiones para aprobar iniciativas diferentes al PRI. Conviene apuntar que el gobierno dividido que se produjo fue el A2, ya que el partido del gobernador es el mismo al que pertenece el presidente de la República, asimismo, cuenta con la mayoría legislativa en el congreso local, situación que no resultaba tan desfavorable para el propio gobernador.

Cabe destacar que el gobernador César Camacho fue muy hábil en las negociaciones y construcción de consensos interpartidistas, por lo que obtuvo aprobaciones legislativas por unanimidad; sin embargo, tras las elecciones de 2000, se repitió la figura de gobierno dividido con el gobernador Montiel, el cual ha enfrentado mucho mayores problemas, tanto en el

congreso local, como ante la ciudadanía, con un menor nivel de eficacia y legitimidad que su antecesor del mismo signo partidista.¹⁷⁶

La complejidad de la gestión gubernamental actual queda de manifiesto si observamos que el gobierno dividido que se produjo fue el B-4, ya que el gobernador de la entidad pertenece a un partido distinto al del presidente de la República – PRI y PAN, respectivamente; además el gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora, lo cual implica la construcción de acuerdos y consensos para poder gobernar. Las cifras de la conformación de la actual LIV legislatura son las siguientes: diputados del PRI: 24; diputados de la oposición, sumados PAN, PRD, PT y PVEM: 49.

Es de anotarse que el gobernador Montiel ha efectuado una labor de cabildeo y cooptación sobre los diputados opositores, con lo que ha logrado que 12 diputados provenientes del PAN se escindieran de su partido de origen y se declaren “independientes”, dando su votación sin embargo, a favor del PRI, partido del gobernador, lo cual es materia de otro estudio, aunque testimonia la capacidad del poder para pactar y cooptar en algún grado a las oposiciones partidistas, lo cual depende, entre otros factores, de la cultura política democrática alcanzada en un momento y espacio determinados, de la convicción, compromiso y participación real que tengan los diputados con su partido de adscripción original.¹⁷⁷

10.- Coahuila.- En este estado, el partido del gobernador, el PRI, contó con la mitad de los escaños -16- en la LIV Legislatura; frente a 10 de Acción Nacional como primera minoría, y dos por el PFCRN/PC, del PRD y PT, respectivamente. En sí, el formato es más bien bipartidista, por lo que el partido del gobernador, el PRI, ha hecho una coalición mínima estable con el PC, a fin de ganar las votaciones. En ese sentido, con un solo voto bastaba para

¹⁷⁶ Idem., p. 55

¹⁷⁷ Cifras tomadas de *la Memoria de Procesos Electorales 2000*. Instituto Electoral del Estado de México, pp. 304-306.

la mayoría, sin embargo, eran dos miembros del PC, mientras que el PT cooperaba o no de forma alternativa.

El tipo de gobierno dividido fue el A1, ya que el partido del gobernador era el mismo que el del presidente de la República, así como contó con la mitad de escaños del congreso local. El número de escaños necesarios para que el partido del gobernador alcanzara la mayoría absoluta, era uno, por lo que se dio la coalición mínima ganadora antes descrita.

Es de subrayar que se llegó a una situación de gobierno dividido en la elección intermedia de 1997, tras un "swing de cinco puntos porcentuales entre 1993 y 1996 (el PRI pasó de tener 50% del voto a tener el 45% y el PAN pasó de 30% a 35%) para producir ya una competitividad tal que se produjo un gobierno dividido en la LIV legislatura."¹⁷⁸

En efecto, la mayor competitividad interpartidista, así como el mayor pluralismo, son factores propiciantes de la figura analizada, produciendo el poder compartido.

11.- Colima.- En este estado, se produjo un gobierno dividido en la LII Legislatura, 1999-2000, en razón de estar gobernada por el PRI y haberse dado un tipo A.1 del mismo, es decir, aquél donde el gobernador es del mismo partido del presidente de la República, y alcanza la mitad de escaños en el congreso local, en este caso, 10 diputaciones. Las otras diez se distribuyen así: 7 para el PAN y 3 para el PRD, lo que ha provocado empates en las votaciones, así como la figura de "controversia constitucional", que fue resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El caso fue un empate en el Congreso, (10 del PRI contra 10 de la oposición) en el que se debía decidir respecto de los candidatos a magistrados para el Tribunal Superior de Justicia. El diferendo se resolvió institucionalmente.¹⁷⁹

Se desprende de lo anterior, la necesidad de establecer coaliciones mínimas que aseguren la gobernabilidad interna. En esta situación, se requirió de un escaño más para producir la

¹⁷⁸ Lujambio, Alonso. (editor) *Gobiernos Divididos en la federación mexicana*. 1997. p. 14

¹⁷⁹ Lujambio, Alonso, et al. *El nuevo poder del congreso en México*. ob. cit., pp. 70-71.

mayoría legislativa necesaria para aprobar las iniciativas del partido del gobernador, o viceversa, para bloquear o enmendar dichas iniciativas, por parte de la oposición partidista.

12.- **Querétaro.**- En esta entidad, se produjo un gobierno dividido en la LII Legislatura, 1997-2000, del tipo B.2, es decir, en donde el Gobernador es de un partido distinto al del presidente, en este caso, del PAN (el cual por vez primera obtuvo el triunfo para la gubernatura estatal) y donde además, su partido representa una fracción minoritaria del Congreso estatal. Así, el PAN cuenta con 11 curules, frente a 10 del PRI, y 1 por cada uno de los demás partidos: PRD, PT, PVEM y PC.

Por lo anterior, el PAN construyó coaliciones mínimas con 2 diputados más, a fin de asegurar la mayoría, o en su defecto, negociar por temas de la agenda con las otras fracciones partidistas.

Importa señalar que en esta entidad, el PAN registró un crecimiento electoral acelerado, a partir de las elecciones de 1994, obteniendo la gubernatura en 1997 mediante su candidato, Ignacio Loyola Vera; situación que contrasta con el declive electoral del PRI, cuyo candidato, Fernando Ortiz Arana, presentó problemas familiares que restaron aún más el caudal de votos esperados por dicho partido. Asimismo, conviene asentar que en la conformación de la LIII legislatura, 2000-2003, se repitió la figura de gobierno dividido, ya que el partido del gobernador, el PAN, obtuvo 12 diputados, en tanto que el PRI obtuvo 8; el PRD, 2; la Alianza por Querétaro, uno; y el PVEM, un escaño, por lo que se da un tipo A1, ya que el gobernador pertenece, por un lado, al mismo partido que el del presidente de la República, y por otro lado, su partido, el PAN, cuenta con la mitad de escaños en el congreso local.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Cfr. Sirvent, Carlos. *Alternancia y distribución del voto en México*. Ob.cit., pp. 401 y ss.

Puede concluirse que el gobernador Loyola ha enfrentado los dos tipos de gobierno dividido: primero como gobernador de la oposición, y en la segunda parte de su sexenio, como correligionario del partido del presidente Fox, es decir, Acción Nacional.

Asimismo, en esta última legislatura, su partido de adscripción, el PAN, ya no es una fracción minoritaria del congreso local, sino que representa la mitad del mismo, lo cual facilita la construcción de mayorías ganadoras al interior del recinto, y se facilita la hechura de las políticas públicas, al pertenecer al mismo partido que el presidente de la República.

13.- Sonora.- En este estado norteño, se dio un gobierno dividido del tipo A.2, referente a que el gobernador pertenece al mismo partido que el presidente de la República, es decir, al PRI; sin embargo, dicho partido significó una fracción minoritaria en el congreso local. En efecto, en la LV Legislatura, que va de 1997 al año 2000, el Revolucionario Institucional alcanzó 14 curules; frente a 10 del PAN y 9 del PRD, por lo que estos partidos suman 19 diputaciones, siendo mayoría absoluta de un total de 33 asientos camarales. Por ello, el PRI debió pasar del conflicto inicial, al consenso en la agenda a desahogar, al igual que los casos de Colima y Morelos.

14.- Jalisco.- En esta entidad, el PRI sufrió una derrota histórica en el cargo de Gobernador, ya que por vez primera perdió las elecciones frente al PAN en 1994. El tipo de gobierno dividido que se originó fue el B.1 en la LV Legislatura, 1998-2001, ya que el PAN encabeza la gubernatura; accediendo además a la mitad de escaños en el congreso local: 20 diputaciones, frente a 17 del PRI, 2 del PRD y 1 del PVEM, partidos que suman los otros 20 asientos camarales.

Por ello, le basta a Acción Nacional con 1 voto más para hacer ganar sus iniciativas de ley, situación que no obstante, le ha resultado problemática al gobernador, Cárdenas Jiménez.¹⁸¹

¹⁸¹ Lujambio, *idem*, pp. 69-70.

15.- Distrito Federal.- No obstante no ser una entidad federativa, sino la ciudad capital de la república mexicana, el Distrito Federal se encuentra al menos, en una triple transición: jurídica, política y administrativa, destacando el hecho de una mayor capacidad ciudadana de ejercicio de sus derechos políticos y electorales, en cuanto a su facultad de elegir a sus gobernantes, así como a sus representantes populares. De esta manera, las reformas electorales recientes, han permitido, entre otros cambios, los siguientes:

- a) Elección de Jefe de Gobierno
- b) Elección de Delegados Políticos
- c) Elección de Diputados a la Asamblea legislativa.

Anteriormente (como se sabe, hasta 1997) no había elección para Gobernador, sino designación, por parte del presidente de la República, de un regente capitalino, quien a su vez designaba a los jefes de las 16 delegaciones políticas existentes; así pues, en las primeras elecciones celebradas, en el año antes mencionado -1997-, el PRI se vio desplazado por el PRD, cuyo candidato, Cuauhtémoc Cárdenas, triunfó con amplio margen para ser el primer jefe de gobierno electo.

Sin embargo, no es sino hasta las elecciones del 2 de Julio de 2000, cuando se producen las figuras de gobiernos divididos y yuxtapuestos, en virtud de que, no obstante haber mantenido la gubernatura el PRD, con su candidato López Obrador, su partido no alcanzó ni la mayoría legislativa, ni gobernar en todas las delegaciones políticas, quedando dicha representación como se señala:

Conformación de la 2ª. Asamblea Legislativa

Partido, coalición y candidatura común	Dip.M.R.	Dip. R.P.	Total
Alianza por el Cambio (PAN - PVEM)	21	4	25
PRI	0	16	16
Candidatura Común: PRD, PT, CDPP, PCD, PSN y PAS	19	3	22
PDS	0	3	3
TOTAL	40	26	66

Fuente: Unidad de Documentación del Instituto Electoral del Distrito Federal, año 2000

En esta nueva conformación, se da una situación clara de gobierno dividido, del subtipo B.3, en que el gobernador, de extracción perredista, pertenece a un partido distinto al del presidente de la República (proveniente del PAN); asimismo, se encuentra en situación de segunda minoría frente a Acción Nacional, partido que ostenta la primera minoría en la Asamblea Legislativa.

Adicionalmente, en el D.F. se presenta un gobierno yuxtapuesto, en virtud de que los delegados políticos electos, no son en su totalidad miembros del partido en el gobierno, es decir, del PRD: 6 de ellos son miembros del PAN, a saber, las Delegaciones de Alvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Cuajimalpa, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Las 10 Delegaciones restantes, están encabezadas por el PRD.

Es de apreciarse que las 6 Delegaciones encabezadas por un delegado proveniente de un partido distinto al del Gobernador, son estratégicas, por su enorme peso y significación económica, demográfica y política, por lo que las relaciones intergubernamentales de coordinación y cooperación se hacen en principio más complejas y conflictuales.

En efecto, ante esta situación inédita, el Gobierno del D.F. se encuentra en una situación típica de gobiernos yuxtapuestos, tanto en la instancia federal (con el presidente de la República de un partido distinto, el PAN) como en la local (con delegados políticos de un

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

partido diverso al suyo,, el PAN de nuevo), obligando a todos los actores a un esfuerzo de cooperación, coordinación y comunicación aceptables, a fin de asegurar la gobernabilidad.

Dichos resultados son producto de las reformas políticas ocurridas en el D.F., principalmente la más reciente de 1996, que dieron cauce a la pluralidad y oposición real existente en dicha demarcación, originando 10 jefes delegacionales del PRD y 6 del PAN, en situación contrastante con su pasado inmediato, en que hasta 1997, todos los cargos mencionados fueron ocupados por el Partido revolucionario Institucional, mismo que perdió, a partir de dichos procesos de liberalización, casi todo, salvo 16 diputados ante la II Asamblea Legislativa.

Los resultados electorales del año 2000, así como la gestión pública en curso, son una lección para la democracia capitalina, antes rezagada frente a los cambios políticos ocurridos y reconocidos en otros gobiernos locales, tanto para los gobernantes como para los gobernados, que podrán exigir un mayor rendición de cuentas y transparencia a los jefes surgidos de las urnas, ya no de las designaciones cupulares.

En síntesis, es posible afirmar que más de la mitad del territorio nacional es o ha sido gobernado ya por medio de gobiernos divididos y yuxtapuestos, contribuyendo así a una nueva cultura de rendición de cuentas, vertical (entre el Estado y el ciudadano) y horizontal (entre los poderes del estado), estableciéndose el debate actualmente entre si se logra o no mayor cooperación bajo estas figuras, así como en cuanto a su eficacia de gobierno, bajo un régimen presidencial (ista) como lo es el caso mexicano y los demás países latinoamericanos. Como se ha esbozado anteriormente, entre los autores que cuestionan dicha funcionalidad destaca Juan Linz, para quien las democracias parlamentarias gozan de mayor prestigio en términos de su eficacia de gobierno, no así las presidenciales, ya que en estas últimas, la oposición al partido del presidente no tiene suficientes alicientes para cooperar, ya que, de hacerlo y ser exitosa la

política, redundará en beneficio del propio partido en el gobierno, y de fallar, tendrá costos políticos para los partidos opositores, los que serán castigados en las siguientes elecciones.

En la otra perspectiva, de resultados satisfactorios en cuanto a cooperación y eficacia, destacan autores como Joseph Colomer, Arend Lijphart y, en el contexto nacional, Alonso Lujambio. En efecto, Colomer afirma que bajo los gobiernos divididos se han obtenido resultados superiores (en cuanto a la eficiencia social de dichos gobiernos) que en aquellos otros gobiernos unificados, por medio de una investigación comparada y exhaustiva – más de cuarenta democracias- sobre el particular. Lo mismo sucede con Lijphart, - quien estudió treinta y seis democracias- y con Lujambio.¹⁸²

Como concluye el propio Lujambio:

“Los gobiernos divididos han obligado a los partidos a reformar las leyes orgánicas de los congresos de sus estados para adecuarlas, ya fuera de la lógica del unipartidismo, a la mecánica propia de cuerpos colegiales plurales. La vida parlamentaria en comisiones, ha sufrido modificaciones sustantivas (bajo gobiernos divididos). Los partidos comparten responsabilidades que en el periodo postrevolucionario clásico fueron monopolizadas por un partido político. Los gobiernos divididos obligan al país a repensar sus constituciones locales, las reglas de la relación Ejecutivo-Legislativo... (subrayado nuestro)”¹⁸³

Así, los gobiernos divididos y yuxtapuestos significan compartir el poder y la responsabilidad política frente al público ciudadano, introyectando una nueva cultura política en los diversos actores, tanto líderes y representantes populares de los partidos, como de los gobernantes en sus distintas instancias, desde el presidente municipal, pasando por gobernadores, hasta el presidente de la República.

¹⁸² Cfr Joseph Colomer. *Instituciones políticas*; Lijphart, Arend. *Modelos de democracia*; Lujambio, Alonso: *El poder compartido, Gobiernos divididos en la federación mexicana*, entre otros.

¹⁸³ Lujambio, *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, ob cit., pp.28 y ss.

Ejemplo de las nuevas prácticas políticas, son los "sindicatos" de gobernadores, que gestionan sus intereses locales frente al nivel federal; asociaciones municipales, agrupadas en algunos casos por partidos políticos, a veces interpartidariamente; marchas y plantones de gobernadores frente a Palacio Nacional – como los de Zacatecas y Oaxaca -; enmiendas, veto o aprobación de políticas públicas adversas y diversas al gobernador, o a la cámara de origen; controversias constitucionales (lo que ha estimulado a la judicialización de la política), entre otras.

4.3. FEDERALISMO Y SU IMPACTO EN LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

4.3.1. FEDERALISMO Y PRESIDENCIALISMO

Se ha documentado ya (Lujambio, Maynwarding, Linz, entre otros) la relación conflictiva existente entre el federalismo y su existencia en los regímenes presidenciales de gobierno, ya que el primero de ellos es disgregador, en tanto que el segundo es, por definición, integrador. Lo anterior se radicaliza en aquellos casos que, como el mexicano, el régimen presidencial se ha exacerbado en grado sumo, nulificando las tesis y políticas federalistas, al concentrarse en el ámbito de la institución presidencial las principales decisiones de política, pasando por encima tanto de los ejecutivos estatales y municipales, como de los congresos locales, sometiéndolos a sus designios y hasta estilos personales de gobernar.

Así pues, el presidencialismo, versión radicalizada del régimen presidencial, ha sido un elemento fundamental del sistema político mexicano, al otorgarle históricamente condiciones de eficiencia gubernamental en la gestión de los diversos gobiernos postrevolucionarios

dotados de un poder ejecutivo con preeminencia incuestionable sobre los otros dos poderes de la Unión, a saber, el legislativo y el judicial.

En efecto, como consecuencia de una necesidad histórica de centralización del poder político para preservar a la república, el constituyente mexicano de 1917, sentó las bases en Querétaro de un presidencialismo fuerte, al conferirle las atribuciones de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas; así como las facultades (entre las más importantes), de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, Ministros, personal diplomático, y en general, a todos sus colaboradores, como los empleados superiores de Hacienda, los cónsules generales, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército y la armada nacionales. (Art.89 Constitucional)

Asimismo, destacan las facultades constitucionales de promulgar y ejecutar las leyes; disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente de mar y tierra o para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras (Art. 89); celebrar los empréstitos sobre el crédito de la nación (Art. 73); expropiar, por causa de utilidad pública y mediante indemnización; y ser la suprema autoridad agraria (Art. 27).

El carácter eminentemente personal del mando del ejecutivo lo marca el Art. 80 Constitucional, al afirmar que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará 'presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."

La demanda histórica de supremacía del presidente estaba dada por la debilidad constitucional de la reforma liberal juarista de 1857, que le otorgaba amplias facultades al poder legislativo, en detrimento del ejecutivo, por lo que se originaban problemas de ingobernabilidad en la

república, razón por la cual el presidente Carranza y el constituyente se pronunciaron contra el parlamentarismo en el contexto nacional.

Así las cosas, las facultades presidenciales fueron incluso ampliadas en los mandatos de Obregón y Calles, dominando claramente sobre el legislativo y el judicial, quienes quedaron subordinados al poder del caudillo y del jefe máximo de la revolución.

Derivado de esa acumulación de poder formalmente legalizado, los presidentes fueron desplegando sucesivamente las ahora conocidas como "facultades metaconstitucionales" que, sin estar escritas en el texto normativo básico, llegaron a ser tan (o quizás más) importantes como las primeras.

A este respecto, se debe a Jorge Carpizo el haber enunciado cabalmente las facultades metaconstitucionales del presidencialismo en México, como lo son: a) el hecho de ser el jefe real del partido oficial (PRI); b) la designación de su sucesor; c) designación de gobernadores; d) Remoción de los gobernadores; e) el nombramiento de los senadores, de la mayoría de los diputados y de los presidentes municipales.¹⁸⁴

En efecto, la necesidad de un gobierno central fuerte, ocurrida en México ya en el siglo XIX, debido a las invasiones externas, asonadas, anarquía y otros problemas, originaron que en el constituyente de 1917 se privilegiara el régimen presidencial fuerte, mismo que adquirió un enorme peso sobre toda la estructura institucional, por sobre los otros poderes del estado, a saber, el legislativo y el judicial; así como sobre los otros órdenes de gobierno, el estatal y municipal. El avasallamiento entonces de la institución presidencial, con manejo centralista, vertical y autoritario sobre el resto de los actores políticos, sociales y empresariales del país, fue el signo distintivo de la era posrevolucionaria, en detrimento del federalismo, que si bien

¹⁸⁴ Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. 1978. Siglo XXI. México. pp. 190 y ss.

se encuentra consagrado en el texto constitucional (art.39), fue letra muerta a lo largo del siglo apenas concluido.¹⁸⁵

No es sino hasta fines de los años 80, y correlacionado con el inicio de la transición democrática, así como del reconocimiento del triunfo de los partidos opositores, en las elecciones de 1988, 1994, 1997 y año 2000, cuando el partido oficial fue desplazado de la arena de poder paulatina pero constantemente, hasta ser derrotado en las elecciones de 2000 y defenestrado de la presidencia de la República

Puede establecerse así una correlación entre la aparición de gobiernos divididos y yuxtapuestos, con una mayor presión hacia un federalismo más auténtico en la vida político-institucional nacional, por lo que es imprescindible su inclusión en la agenda de la reforma del Estado en la presente administración federal, 2000-2006

Al inicio de su mandato, en 1995, el entonces nuevo presidente de la República, Ernesto Zedillo, convocó a diversos foros, nacionales, estatales y regionales de debate público, a fin de retomar las aspiraciones hasta entonces incumplidas, de fomentar y aplicar auténticamente el federalismo en nuestro país, sobre todo presionado por los nuevos gobernadores provenientes de los partidos opositores, específicamente, de Acción Nacional, como el caso del ahora presidente de la República, Vicente Fox, entonces gobernador de Guanajuato.

La demanda era, entre otras, de mayor justicia distributiva en lo que se denominó el federalismo hacendario, ya que los Estados tributaban muchos recursos a la federación, que no eran reasignados en forma justa ni oportuna, limitando la actuación de las administraciones gubernamentales tanto estatales como municipales

¹⁸⁵ Numerosos autores han sustentado lo anterior. Para profundizar en ello, puede consultarse Enrique Bailleres, "Aproximación teórico-práctica al federalismo en México: realidades y quimeras", en La Administración Pública Contemporánea en México, CNCPyAP, México, 2000, pp 37-51. Asimismo, cfr Reyes Heróles, Jesús: *El Liberalismo Mexicano*. F.C.E., 1982; Herrera y Lasso, Manuel: *Estudios Constitucionales*, México, Jus, 1964; Lujambio, Alonso: *Federalismo y Congreso*, UNAM, México, 1995; Fix-Zamudio, Héctor: *El sistema presidencialista y la división de poderes*. Varios, UNAM, 1979, entre otros

Derivado de ese ejercicio de consulta ciudadana y hacia los actores políticos, destacaron dos foros regionales organizados por el senado de la República, uno en Colima referente a los aspectos políticos del federalismo (1995) y otro en Yucatán sobre los aspectos económicos del federalismo (1995); un foro de carácter nacional organizado por diversos gobiernos estatales y dependencias federales, en Guadalajara, Jalisco, relativo al impulso de la forma federal; así como 32 foros de consulta popular en las entidades federativas, y otro de carácter nacional en Puebla, sobre aspectos políticos, institucionales y fiscales. Asimismo, se celebraron 32 foros para la renovación municipal, en el marco de la elaboración del plan nacional de desarrollo.

Las principales expectativas se centraron en la necesidad de redistribuir competencias, facultades y recursos de la federación a los estados, así como en la congruencia entre los objetivos e instrumentos de la política económica, de austeridad y restrictiva.

Derivado de lo anterior, la administración zedillista tuvo el mérito de formular y publicar el "Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000",¹⁸⁶ (el cual retomaba las inquietudes y demandas esenciales de las diversas comunidades, a diferencia de sus antecesores, quienes no llegaron a definir este asunto como problema real de su administración, ni lo insertaron en su agenda de gobierno, visión que sí tuvo dicha administración federal, presionada además tanto interna como externamente a lograr una gobernabilidad democrática mínimamente aceptable.

El problema, como en toda política pública, fue no sólo de concepción-formulación del programa, sino su implementación práctica. Pero veamos el concepto mismo de "nuevo federalismo".

La primera interrogante que surge, es sobre si es el "nuevo" o más bien el "primer" federalismo que se daría en el ámbito nacional, ya que no puede afirmarse que haya existido en forma práctica el sistema federal en México: la historia novohispana, independiente y

¹⁸⁶ Vid. Programa para un nuevo Federalismo. Presidencia de la República. México, Diario Oficial de la Federación. 6/Agosto/1997.

postrevolucionaria parece confirmar más el predominio del sistema unitario y centralista, en nuestro tiempo, de presidencialismo acendrado, explicado en parte por la necesidad de cohesionar y coordinar desde el centro del poder político, social y económico, a los diversos estados miembros. A su vez, los Estados han reproducido estas tendencias centralistas y unitarias hacia los Municipios, y estos a su vez, hacia las localidades. Así entonces, el “nuevo federalismo” sería un eufemismo que designa la intención de aplicarlo por vez primera.

Las condiciones para un auténtico federalismo estriban en el respeto, la autolimitación y cooperación política (como lo expone Bobbio) entre los diversos órdenes de gobierno - federal, estatal y municipal-, así como entre los poderes de la Unión -Ejecutivo, Legislativo y Judicial -, a fin de trascender el autoritarismo, el verticalismo en la esfera decisoria y las prácticas negligentes y corruptas en el aparato público. En síntesis, es necesaria una profunda reforma del Estado que reequilibre y redistribuya el poder político y económico hacia las regiones, estados y localidades, considerando que el federalismo se encuentra estrechamente relacionado con el desarrollo democrático, al garantizar la plena autonomía y la participación de las localidades y comunidades de base en los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional.

En síntesis, los objetivos y líneas estratégicas planteadas en el programa citado, parecen pertinentes, aún cuando insuficientes, ya que debieron partir de una visión más global de reforma del Estado, que garantizara más y mejor un sano equilibrio entre los órdenes y poderes del mismo, con una más profunda reforma político-electoral que socializara el poder político y permitiera la mejor expresión del pluralismo existente, con un sistema de partidos aún más boyante y un sistema de rendición de cuentas más efectivo, tanto horizontalmente (entre los tres Poderes de la Unión y los distintos órdenes de gobierno), como verticalmente (a través de la relación entre los gobernantes en turno y el público ciudadano).

Se han registrado algunos avances en materia de descentralización del poder público, aún cuando falta profundizar mucho más en la creación de un marco renovado de relaciones intergubernamentales, con fórmulas acertadas de coordinación y cooperación entre la federación-estados-municipios-localidades, es decir, un “federalismo cooperativo” en dichas instancias de gobierno.

Lo anterior, dado que en México tenemos la preeminencia de un modelo federalista “inclusivo y verticalista”, que implica el predominio absoluto del ámbito federal sobre los estados y municipios, debiendo pasar más a un modelo “separado y autónomo”, similar a países como Canadá y Estados Unidos (con los que México signó el Tratado de Libre Comercio), implicando éste último una mayor y mejor autonomía de las dimensiones estatales y locales frente a la federación, así como una mayor y mejor división y equilibrio de poderes.¹⁸⁷

Por su parte, en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006, se retoma la tesis federalista, señalando la importancia de su fortalecimiento permanente; lo anterior, en parte debido a que el actual presidente de la República, Vicente Fox, padeció en persona el férreo centralismo y presidencialismo como gobernador del estado de Guanajuato, comprometiéndose desde entonces a impulsarlo, así como la descentralización, el municipalismo, y la justicia distributiva entre las diversas regiones, estados y municipios que conforman la federación mexicana.

Así entonces, el Plan de Fox plantea que: “El Ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales (...) fortalecer y respetar las autonomías estatales y

¹⁸⁷ Al respecto, cfr. Deil S. Wright: *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales*. F.C.E., 1996; en donde expone este autor clásico del tema los tres modelos básicos del federalismo, a saber, el autónomo, el inclusivo y el jerárquico, este último, con aplicación al caso mexicano.

municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.¹⁸⁸

Se reconoce así la capacidad de autodeterminación, y de libertad de los gobiernos locales, lo cual, más allá de las intenciones de la actual administración federal, se encuentra en desarrollo, en razón de los elementos que se han mencionado.

4.4. FEDERALISMO Y MUNICIPALIZACIÓN EN MÉXICO

La idea del federalismo dista mucho de su aplicación práctica en México; la tarea será cumplir con el viejo anhelo de nuestros antepasados, de construir una nación genuinamente republicana, democrática y federal.

Es deseable, asimismo, comprender al federalismo como una síntesis de lo que los pensadores clásicos visualizaron en sus dos grandes acepciones: como proyecto social global, en la vida cotidiana de los ciudadanos, y como programa político concreto, para la gobernabilidad democrática.

Construir el federalismo, -sin el "nuevo"- se logrará así no solo descentralizando recursos, facultades y procesos, sino introyectando una cultura federalista, -de ser autónomo y responsable, comprometido con su propio destino- en los planos económico, político y sociocultural, como procesos irreversibles de cambio.

Consideramos asimismo, que el federalismo se irá profundizando conforme se consolide la existencia de los gobiernos divididos y yuxtapuestos, expresión del nuevo pluralismo, competitividad y capacidad de oposición político-partidista que se ha ido configurando en

¹⁸⁸ *Plan Nacional de Desarrollo, 2000-2006*. Presidencia de la República. México, 2001.

México, partiendo desde el municipio estos cambios, después a escala de los diversos estados, y, por último, a escala federal.

En efecto, es el municipio el espacio donde se encuentra y se desenvuelve la comunidad primaria, correspondiendo al ámbito donde la sociedad se interrelaciona en primera instancia. La participación, tanto ciudadana como comunitaria, se vuelve así un factor decisivo tanto para la integración del poder público, a través del ayuntamiento, como para las políticas públicas de prestación de servicios públicos que atiendan la satisfacción de las necesidades y demandas sociales.

Aún cuando falta mucho por integrar la representación política municipal de forma más amplia y clara, los ayuntamientos reflejan el grado de pluralismo alcanzado en este ámbito de gobierno, en el cual, según se señaló, la comunidad eligió por vez primera como autoridad, a miembros de un partido político distinto al entonces partido oficial (PRI), sobre todo por parte de Acción Nacional, opositor casi igualmente longevo al primero.

El "nuevo federalismo" zedillista se propuso construir una nueva relación entre los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, revirtiendo la concentración de atribuciones y decisiones en el centro, a fin de impulsar las potencialidades locales mediante la descentralización, fincada en la autonomía política de los estados y la eficacia de la administración pública.

Federalismo y descentralización –salir fuera del centralismo presidencialista- constituyen un reconocimiento en el plano jurídico, político e institucional, del recorrido que ha seguido la nación durante la década del 90, con la emergencia de nuevos actores políticos, sociales y económicos a escala regional y local, que exigen al nivel federal y central la reivindicación de sus demandas locales.

El federalismo, es postulado por la totalidad de las fuerzas políticas relevantes, ya que v.gr., los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) son, a la vez, partidos de o en el gobierno, así como partidos de oposición, faceta dual que les permite pugnar por mayores espacios de decisión autónoma en los gobiernos locales, por lo que les conviene la tesis federalista, como lo es el caso del federalismo hacendario, que debe dotar de mayores recursos, con equidad y justicia, a los propios gobiernos locales.

Desde luego, se requerirá la voluntad política y la persuasión de los diversos actores, de manera relevante, el ejecutivo y el legislativo, no sólo federal, sino aquellos otros ejecutivos y congresos locales, quienes han puesto ya en la palestra de la necesaria reforma del estado el tema del federalismo

4.5 IMPACTOS CRUZADOS DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS Y LOS GOBIERNOS YUNTAPUESTOS: ¿UNA NUEVA RELACIÓN LEGISLATIVO/EJECUTIVO?

Las figuras que venimos analizando, es decir, los gobiernos divididos y yuxtapuestos, presentan interinfluencias notables, hacia la democratización y federalización del sistema político, reflejando una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en los órdenes federal y estatal-municipal. Así por ejemplo, existen presidentes municipales de un partido político diferente a aquel otro del gobernador del Estado, e incluso, donde su partido es **minoritario en el congreso estatal**, habrá otros que son del mismo partido que el del **gobernador, pero que no cuentan con la mayoría en el congreso local**, asimismo, habrá otros **presidentes municipales del mismo partido político que el que detenta la mayoría en el congreso legislativo, pero diferentes a aquél del gobernador**. En todos los casos, se combinan

las posibles modalidades, con lo que es cada vez más infrecuente el caso de los gobiernos unificados y monocolors, en virtud del pluralismo y competencia política creciente, así como de un cambio en el sistema de partidos hacia su multipartidización reciente.

Si analizamos el cruce de los gobiernos divididos y los gobiernos yuxtapuestos, podemos evaluar los impactos cruzados que éstos arrojan. Como parte del análisis, puede hacerse una radiografía del poder político partidista, como se sugiere en el siguiente cuadro:

Partido del presidente de la República	Congreso federal (No. de Diputados y Senadores) PRI, PAN, PRD, PT, etc	Estado	Partido del gobernador	Congreso local, No diputados PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, etc.	Presidencias municipales PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, CD, etc.
--	---	--------	------------------------	---	---

De acuerdo con el cuadro que se propone, se describe la adscripción partidista cruzada de la integración política de los órdenes federal, estatal y municipal, así como la composición del congreso federal y los congresos locales. Con esta base de datos, es posible conocer la pluralidad existente en el ámbito federal, así como el esquema básico para las relaciones intergubernamentales y entre el ejecutivo y el legislativo.

En perspectiva comparada, con años y periodos anteriores, es posible interpretar las tendencias tanto de la competencia política, como del pluralismo, la alternancia y el tipo de coaliciones y alianzas partidistas necesarias a los fines de la construcción de la gobernabilidad democrática en México.

Si intentamos tal exhaustivo ejercicio, (motivo de otra investigación) nos limitaremos aquí a los datos antes expuestos, los que consideramos suficientes para determinar algunos de los comportamientos dados y/o probables de los actores involucrados.

En el siguiente cuadro, podemos apreciar la composición política de los gobiernos yuxtapuestos que a su vez, son gobiernos divididos, según estudiamos anteriormente:

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Composición político-partidista de los municipios en los estados con gobiernos divididos, Año 2000

Estado	Partido del gobernador	Número de municipios gobernados						
		PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	COAL	CM
Aguaascalientes	PAN	6	5					
Baja California	PAN	3	2					
Baja California Sur	PRD	1	1				3	
Coahuila	PRI	3	35					
Colima	PRI	4	5	1				
Guanajuato	PAN	20	19	6		1		
Jalisco	PAN	40	70	11	2	1		
Morelos	PAN	2	17	13				
Queretaro	PAN	4	14					
Sonora	PRI	17	44	9	1			1
Zacatecas	PRD	10	33	10	3			1
Distrito Federal	PRD	6		10				

Fuente Estadísticas Electorales Instituto Federal Electoral, Año 2000

Del cuadro anterior, puede apreciarse la composición pluripartidista de los municipios, con los cuales debe negociar y consensar el gobernador, quien no cuenta a veces ni con la mayoría, ni con la mitad de los ayuntamientos de su mismo color partidista, debiendo entonces cooperar las diversas instancias y entidades con diversos programas, plataformas, formas de hacer política e intereses y valores frecuentemente antagónicos.

Consecuencia de lo anterior, es la mayor rendición de cuentas entre ambas instancias, así como una creciente transparencia y representación fiel de los electores de cada municipio, al encontrarse bajo al mirador de otros gobernantes, y el monitoreo constante entre partidos, poderes y sociedad civil, los cuales presentan una mayor capacidad de exigibilidad de cuentas hacia sus gobernantes y representantes populares.

**FALTA DE CEN
TESIS CON**

A continuación se presenta un cuadro con la evolución más reciente de los municipios, según los partidos políticos que gobiernan en los mismos, a fin de apreciar los cambios en la geografía político-electoral nacional.

Municipios Gobernados por Partido político (2000-2001)

Partido político	Diciembre de 2000	%	Mayo de 2002	%	Diferencias
PRI	1,382	56.57	1,152	47.16	-230
PAN	328	13.43	387	15.84	59
PRD	239	9.78	299	12.24	60
PT	23	0.95	25	1.02	2
PVEM	14	0.57	23	0.94	9
CDPPN	4	0.16	15	0.61	11
Usos y costumbres	418	17.11	418	17.11	--
Otros	35	1.43	124	5.08	89
Total mpios.	2,443	100.00	2,443	100.00	--

Fuente: Tuirán Gutiérrez, Alejandro "Radiografía Municipal", Revista Voz y Voto Número 113, 2002 p.36

Como puede observarse, existe una diferencia entre diciembre de 2000 y mayo de 2002 en la composición partidista municipal, ya que el PRI pasó de gobernar 1,382 municipios en aquella fecha, a 1,152 en esta última, lo que representa una diferencia negativa de 230 municipios.

En contraparte, el PAN pasó de gobernar 328 municipios en 2000, a 387 en 2002, lo que significa un incremento en 59 municipios; de forma similar, el PRD incrementó en 60 los municipios que gobierna, hasta llegar a 299. Los otros partidos minoritarios cuentan asimismo con mayor presencia, al gobernar el PT en 25 municipios; el PVEM en 23; Convergencia Democrática en 15; en tanto que otros partidos, coaliciones y concejos municipales plurales, gobiernan en total 124 municipios.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Por último, cabe destacar que los municipios gobernados por “usos y costumbres”, radicados en Oaxaca, suman 418.

En general, puede afirmarse que existe una nueva pluralidad, competencia y lógica del poder en la integración de los gobiernos locales, así como de sus ayuntamientos, ya que éstos últimos se configuran a partir de la representación proporcional, que incluye a las diversas fuerzas políticas existentes.

El nuevo mapa geopolítico se encuentra presionando hacia una mayor municipalización, expresión del federalismo mexicano, como forma de descentralizar facultades, atribuciones y recursos, del centro a la periferia del sistema político nacional, con criterios de equidad y justicia distributiva.

Así, algunos de los efectos o impactos que los gobiernos divididos y yuxtapuestos están produciendo en la arena nacional son:

- 1) Favorecer una cultura política democrática, en la medida en que son causa y efecto de una pluralización y competitividad creciente en el ámbito político nacional, y en sus diversos niveles de gobierno: federal, estadual y municipal;
- 2) Fomentar una cultura dialógica, fomentando el debate, la deliberación y la tolerancia como práctica cotidiana, dentro del respeto a la diferencia, esenciales al quehacer democratizador nacional;
- 3) Impulsar, como práctica política común y cotidiana, la construcción del consenso, el alcance de acuerdos y negociaciones entre los partidos y entre los poderes, mediante coaliciones, alianzas y labor de lobbying; los cuales son de otra manera desalentados bajo gobiernos unificados y de “carro completo”, figuras hasta ahora superadas;
- 4) Fortalecer el esquema de rendición de cuentas, responsabilidad, transparencia, eficacia y calidad en la gestión de los diversos gobiernos;

- 5) Apoyar el esquema de división y equilibrio de poderes de la unión, bajo los principios de autonomía, separación y respeto republicano entre los mismos.
- 6) Propiciar una nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en las diversas instancias, de mayor igualdad, contrapesos y cooperación.
- 7) Apoyar la construcción de una nueva institucionalidad democrática, con reglas claras entre los actores, así como su respeto, aceptación y defensa por parte de los mismos.

Conclusiones

La aparición de gobiernos divididos y yuxtapuestos es relativamente novedosa en nuestro país, ya que se inauguran en 1989 y cada vez son más, originando con ello una nueva institucionalidad democrática no autoritaria presidencialista, como fue el modelo practicado en el sistema político mexicano hasta su liberalización política.

En algunos casos, se ha pasado de un gobierno dividido a otro unificado, pero predominan los casos de los partidos de oposición en ello, observándose una real división de poderes cuando así ocurre.

En el ámbito federal, se observa un congreso dividido, donde el PRI perdió la mayoría absoluta en las elecciones intermedias de 1997, inaugurando una nueva época de alianzas opositoras, coaliciones por grandes temas de la agenda legislativa, y otras prácticas novedosas, de mayor negociación y cooperación interpartidista; así como de mayor conflictualidad en algunas ocasiones, tanto al interior del recinto parlamentario, como en sus relaciones con el poder ejecutivo.

Los gobiernos divididos, así como los yuxtapuestos, están propiciando así una nueva relación entre ambas instancias del poder, ejecutivo-legislativo, con nuevas prácticas que favorecen la

creación de nuevas reglas de la convivencia democrática, impulsando así la gobernabilidad de ese tipo, en sustitución de la autoritaria en que se apoyó el régimen político durante décadas.

Con un sistema de partidos cada vez más competitivo; con un sistema electoral más equilibrado y justo; con una cultura política democrática; y con partidos que representen más auténticamente a la ciudadanía, los gobiernos divididos y yuxtapuestos tienden cada vez más a ser la norma del sistema político mexicano, posibilitando tanto un reequilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, como los procesos de democratización nacional integral.

El siguiente capítulo y último de esta investigación, explora el conjunto de factores que están detonando en México una nueva arquitectura político-institucional democrática, así como los márgenes de gobernabilidad democrática resultantes de este nuevo entramado institucional, y el eventual desfasamiento entre las nuevas reglas del juego democrático apenas naciente, con las viejas prácticas autoritarias del pasado nacional.

El dilema en dado caso, consiste en dilucidar si los gobiernos divididos y yuxtapuestos, así como los otros elementos de la nueva institucionalidad democrática emergente, - que han detonado los cambios en las relaciones entre los poderes del Estado, específicamente entre el ejecutivo y el legislativo - provocarán una mayor cooperación, consenso, eficacia y legitimidad frente a la sociedad, o si predominará el conflicto, la no-cooperación y en caso extremo, la parálisis institucional, produciendo una crisis de gobernabilidad sistémica.

En el siguiente y último capítulo, se analizan teóricamente los conceptos de gobernabilidad democrática, governance, así como los paradigmas referidos a la misma y los grados en que es susceptible de darse. Asimismo, se discute el necesario reequilibrio de poderes, ejecutivo-legislativo-judicial, que está abriendo, con los otros elementos estudiados a lo largo de la presente investigación, el camino a una nueva institucionalidad democrática en México.

CAPÍTULO 5. LA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICO- INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA.

INTRODUCCION

El Estado mexicano asiste a un proceso de redefinición en las relaciones que guardan los poderes legislativo y ejecutivo, el cual recupera la funcionalidad de la institución parlamentaria y acota, aun cuando todavía de forma incipiente, las antes poderosas atribuciones del ejecutivo, que iban en demérito de la equidad con el poder legislativo, tanto a nivel federal, como en las entidades federativas.

Lo anterior, en razón de los cambios ocurridos tanto en el sistema de partidos, como en una mayor competencia y pluralidad política, lo que originó cambios radicales en la integración de los poderes del Estado. Asimismo, se han dado cambios en la composición del poder a escala regional y local, mediante lo que hemos estudiado como gobiernos divididos y yuxtapuestos, fenómenos que a su vez están provocando cambios en la relación entre los diversos órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal.

En efecto, dichos cambios marcan un hito en el sistema político en su conjunto, y, al reposicionar a los poderes del estado y los órdenes de gobierno, presionan hacia una nueva arquitectura político-institucional, actualmente en el primer plano de la deliberación pública, comprendida en el gran tema -issue- de la reforma del Estado mexicano.

Por ello, en el presente capítulo se discute y ubica esta redefinición y eventual reequilibrio en las relaciones aludidas, suscitadas principalmente a lo largo de las dos últimas décadas, destacadamente a fines de los años ochenta y noventa.

Así, las más recientes elecciones federales ocurridas en México, celebradas el 2 de Julio de 2000, marcarán seguramente los cambios del porvenir inmediato, si consideramos la

alternancia ocurrida en la cúspide del poder ejecutivo federal, así como la pérdida de la mayoría absoluta en el congreso de la Unión por parte del PRI (partido que ya había antes perdido tal mayoría en 1997) o de cualquier otra fuerza político-partidista; así como la acentuación de las figuras de los gobiernos divididos y yuxtapuestos a lo largo de la geografía política nacional.

La gran pregunta es si dichos cambios están construyendo, o no, una nueva arquitectura político-institucional en el estado mexicano, si estamos frente a una nueva institucionalidad democrática, o si simplemente es un "recambio" de las mismas, hacia su reedición actualizada de corte autoritario.

Por ello, se establece una evaluación preliminar del impacto de las reformas institucionales habidas, así como de las nuevas reglas del juego derivadas de dichos cambios, así como una perspectiva sobre el futuro posible en la relación ejecutivo/legislativo.

5.1 DECONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD AUTORITARIA Y CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

5.1.1. PREÁMBULO.

El Estado mexicano se ha visto sometido a profundos cambios políticos, que derivan tanto del escenario internacional, como del interno. Los cambios, inéditos por su hipervelocidad y direccionalidad, apuntan a la necesaria democratización y apertura de las sociedades, tanto del subcontinente latinoamericano, como de su espacio mexicano.

El sistema político mexicano, acostumbrado por lo menos en los últimos setenta años (aunque de hecho, siempre los ha estado, en las antiguas dictaduras, en el virreinato, o en la etapa

precolombina) a una gobernabilidad autoritaria, tendrá que mudar, al compás de los cambios demandados en la globalización, a una gobernabilidad democrática. Esta nueva relación entre gobernantes y gobernados, asentada en el respeto a las reglas del juego democrático, que supone el apego a los principios y valores de esta forma de gobierno, será la clave no sólo de la estabilidad política futura, sino de la supervivencia misma como nación.

En efecto, a nadie escapa que en la actualidad, México se encuentra lejos del modelo ideal de gobernabilidad, aún sin entrar a su análisis sistemático y profundo; la opinión pública - diferente a la publicitada - parece confirmar la impresión de que nuestro país se perfila hacia los linderos de la ingobernabilidad, espacio siniestro para la comunidad nacional, ya que nos coloca al filo del estallido de la violencia social, la inseguridad pública y nacional y la ruptura del orden institucional.

Ante ello, el presente apartado se propone exponer los supuestos y requisitos básicos de la gobernabilidad democrática, así como el paradigma a través del cual puede apreciarse en qué niveles y dimensiones puede analizarse dicho fenómeno, aludiendo tanto a la realidad nacional como a las relaciones entre el legislativo y ejecutivo; la transición política en curso; el sistema de partidos; la alternancia político-partidista y las expectativas de consolidación democrática. Por último, se señalan algunos escenarios factibles sobre el futuro de la gobernabilidad/ingobernabilidad en el país, en el contexto de un fin epocal y de cambios políticos mayores hacia otra época, tal vez inaugural, en el ya nuevo Siglo XXI.

5.2 ELEMENTOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL CONTEXTO NACIONAL DE TRANSICIÓN.

Comenzaremos apuntando que el término hoy en boga de gobernabilidad democrática, es un concepto politológico contemporáneo, útil y deseable, para medir el grado de la capacidad de gobierno; no obstante, ha existido siempre en la realidad histórica del poder y de la relación entre gobernantes y gobernados, bajo otras acepciones: así, ya en la antigüedad griega, Aristóteles habló del buen gobierno para designar a las formas buenas de gobernar, según las modalidades básicas de monarquía, aristocracia y democracia. Igualmente, Platón afirmaba que la república ideal debía ser gobernada por el filósofo rey, el cual antepondría su sabiduría, templanza, justicia y prudencia en la gobernación de su pueblo. En fin, en el surgimiento de la instancia política moderna: el Estado, Maquiavelo expresó toda una serie de fórmulas condensadas para la gestión eficaz del príncipe, visto como un manual para la gobernabilidad, y el acto de gobierno, como arte, virtud y ciencia.

Ahora, en tiempos de globalización de los mercados y de las culturas, del cambio científico-tecnológico, político y económico que nos avasalla como estados nacionales, es útil y práctico hablar mejor de gobernabilidad, así como se habla del marketing político, el combate a la pobreza extrema, la alta calidad o la ingeniería institucional; en general, son conceptos que denotan la tecnocratización del mundo, ya que más que arte y sabiduría, el gobernante requiere de conocer las técnicas y los métodos adecuados para lograr el buen gobierno. Es decir, se requeriría más un gerente en la presidencia de la República, que un auténtico estadista, con visión histórica y proyección de futuro del pueblo que gobierna, con sensibilidad política y, como algunos gustan decir, con emoción social. Es más práctica la técnica adecuada en una

situación política dada, que el tener un liderazgo político sobre las grandes masas, al fin y al cabo, éstas son vistas como amorfas, irracionales y prescindibles del modelo.

El término gobernabilidad, fue expuesto y puesto de moda por Crozier, Huntington y Watanuki, en el informe que sobre “La gobernabilidad de las democracias” presentaron en 1975 a la Comisión Trilateral, en el cual señalaban que los problemas de gobernabilidad de las democracias consolidadas provenían de la creciente brecha entre demandas sociales siempre crecientes frente a la incapacidad y limitantes de las ofertas gubernamentales para satisfacerlas, aduciendo que dichos riesgos ameritaban cambios institucionales profundos, tanto en las capacidades de los gobiernos como en la propia actitud ciudadana.

En efecto, en los años setenta asistimos a la crisis del estado de bienestar, que predominó desde la década del cuarenta a escala mundial, debido al déficit fiscal en principio. Como ha expuesto Pierre Rossanvallon, se dio una triple crisis del welfare state: económica en los setenta; ideológica en los ochenta, y filosófica en los noventa, agravando con ello los problemas de la gobernabilidad en las democracias no sólo emergentes, sino en aquellas otras consolidadas, de sociedades poscapitalistas desarrolladas.

Por su parte, Angel Flishfish plantea que en América Latina la discusión sobre gobernabilidad estuvo enmarcada por tres complejos procesos que comenzaron en los ochenta, a saber: el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica; el agotamiento del modelo del estado interventor y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas.¹⁸⁹

En este contexto, el concepto de gobernabilidad ha tenido un uso más que discrecional, por parte tanto de conservadores como de progresistas; sin embargo, podemos remitirnos, en

¹⁸⁹ Flishfish, Angel. *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*. Santiago de Chile, FLACSO; 1997.

principio, al término gobierno, del cual deriva, y que implica el "orden de regir y gobernar a una nación"¹⁹⁰

En efecto, el arte de gobierno alude a dicha capacidad de dirección y dominio, en una relación dual entre gobernantes y gobernados, en la que estos últimos, para que haya gobernabilidad (de tipo democrático) aceptan el pacto de dominación y reconocen la autoridad de los gobernantes. Lo otro es un orden político autoritario, donde puede existir estabilidad política y/o desarrollo económico, lo que podría denominarse la gobernabilidad autoritaria, fincada en los valores de orden, progreso, unidad y disciplina, coartando las libertades civiles y políticas de la ciudadanía.

De acuerdo con Tomassini, en una visión instrumental del concepto gobernabilidad, basado en la experiencia, define al mismo en términos "del éxito o fracaso de un gobierno dado en compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos de los cuales depende la satisfacción de un espectro mayoritario de las demandas ciudadanas"¹⁹¹

Así, la no compatibilización de alguno(s) de estos factores, irían en demérito de la gobernabilidad; mientras que el fracaso mayoritario en la satisfacción de dichas demandas conduciría a la ingobernabilidad de dicha sociedad.

Por su parte, Prats y Catalá define a la gobernabilidad como "un atributo de las sociedades y no de sus gobiernos. Se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los retos y oportunidades que se le plantean en un momento determinado... no es pues, estabilidad política, pues ésta puede darse sobre la base de la represión, la censura, el engaño y el bloqueo del progreso."¹⁹²

¹⁹⁰ Enciclopedia del Idioma p 2151.

¹⁹¹ Tomassini, Luciano. "Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina"; en: *Democracia en Déficit*. Carrillo Glorez, Fernando, (editor) Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

¹⁹² Prats y Catalá, Joan. "Gobernabilidad y Globalización", en: *Democracia en Déficit* Ob. cit., p. 82.

En otra dimensión, que necesariamente brota de esta primera observación, la gobernabilidad democrática puede concebirse como la “conducción eficaz, coherente y flexible de un proceso de cambios que atañe a varios órdenes de la vida institucional”.¹⁹³

Las tres condiciones expuestas por Merino, a saber, la eficacia, coherencia y flexibilidad, son importantes para la gobernabilidad, ya que, como veremos, en un proceso de cambios vertiginoso, en tiempos de transición, se hace difícil adecuar los fines con los medios, el deber ser con la actuación real del gobierno, por lo que la eficacia en la gestión, la coherencia entre las políticas públicas internas con las externas y la flexibilidad adaptativa que reclama el proceso son imprescindibles.

Por su parte, Camou, siguiendo a Tomassini, Dror, Maravall y otros autores representativos, entiende a la gobernabilidad “como el equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad gubernamental para responderlas de manera legítima y eficaz”.¹⁹⁴

En esta concepción, destacan dos supuestos básicos de la gobernabilidad, a saber, la legitimidad y la eficacia, categorías políticas esenciales: 1) la legitimidad, definida como la aceptación, la credibilidad y confianza de la ciudadanía en sus autoridades (apoyada desde luego, en la legalidad de su mandato), y la eficacia, como la “capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas”.¹⁹⁵

Asimismo, destaca el análisis básico entre “demandas” sociales y ciudadanas, frente a la “oferta” gubernamental, pudiéndose producir aquí, al igual que en el plano del análisis económico, tres situaciones diferentes:

¹⁹³ Cfr. Merino Huerta, Mauricio. *Participación democrática. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. 1998, p. 149

¹⁹⁴ Camou, Antonio. *Ob. cit.*, p. 51.

¹⁹⁵ Etzioni, Amitai. *Organizaciones modernas*. 1964: p. 15.

Superávit: expresado en mayor oferta que demanda, vale decir, que la capacidad de respuesta, de eficacia en los programas y metas del gobierno rebasan la capacidad de demanda efectiva de la sociedad, en términos de bienes, servicios y normatividad, lo cual es más bien una situación ideal y utópica;

- 1) Estabilidad: se produce cuando la oferta y demanda son equivalentes, es decir, las demandas sociales son atendidas con atingencia, eficacia y eficiencia por el gobierno;
- 2) Déficit: se define como el exceso de las demandas sociales sobre la capacidad real de oferta gubernamental.

De estas tres situaciones hipotéticas, la gobernabilidad se daría ya en el punto dos, (siendo el ideal el punto uno) de estabilidad, en un "equilibrio dinámico" entre las demandas ciudadanas y la respuesta de la autoridad, siendo dinámico por el cambio y proceso de transición que experimenta el país.

5.2.1 SOBRE LA NUEVA GOBERNACIÓN (GOVERNANCE) Y LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA (DEMOCRATIC GOVERNABILITY)

Cabe distinguir entre los conceptos 'gobernabilidad' y 'gobernanación', ya que muestran diferencias de matiz. La gobernación, governance o gobernanza, se refiere básicamente a la institucionalidad política, económica y social que define las reglas del juego en una sociedad dada.

Para Prats y Catalá: "governance no significa gobernabilidad sino instituciones de gobierno o de gobernación: se refiere a las normas abstractas o reglas del juego —formales e informales— que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de la acción colectiva. Governance equivale a institucionalidad y presenta varias dimensiones: 1) desde una

dimensión horizontal puede hablarse de *governance* o institucionalidad política, económica y social; y 2) desde una dimensión sectorial puede legítimamente hablarse de *governance* o institucionalidad educativa, sanitaria, ambiental, etc.”¹⁹⁶

Así pues, la nueva gobernación se refiere a la nueva institucionalidad (democrática) relativa a su vez a las nuevas reglas del juego, que en México se han estado construyendo durante la última década, en la dimensión horizontal expuesta por el autor, tanto en el plano político, como económico y social.

En efecto, el término *governance* alude a un objeto de estudio distinto que el de *governability*, ya que se refiere a conceptos como la co-dirección, interacción y co-gestión entre los diversos actores políticos y sociales. Kooiman define a la *governance* como “los patrones o estructuras que emergen en un sistema sociopolítico, como el ‘común resultado’ o *outcome* de los esfuerzos de intervención interactiva de todos los actores implicados”.¹⁹⁷

Schmitter la define como “el conjunto de mecanismos y métodos para atender un amplio espectro de problemas y conflictos, mediante los cuales los actores implicados usualmente llegan a tomar decisiones vinculantes y satisfactorias”.¹⁹⁸

Así, conceptos como los de co-dirección, co-gestión, e intervención interactiva son de interés relevante para la nueva gobernación democrática, sobre todo a la luz de la nueva institucionalidad igualmente democrática que está emergiendo en el régimen político mexicano, como lo es la nueva relación entre los actores políticos y sociales estratégicos, especialmente, la relación ejecutivo/legislativo, expresada en las figuras de gobiernos

¹⁹⁶ Prats y Catala, *ibid.*, p. 84.

¹⁹⁷ Nicandro Cruz, Cesar “Gobernabilidad y *governance* democráticas”, en: *Prospectiva*. No. 19, México, Nov. 2001, p. 17 y ss. El subrayado es nuestro, para resaltar la importancia de la co-dirección, interacción y co-gestión necesarias en la nueva relación entre los poderes legislativo y el ejecutivo.

¹⁹⁸ Schmitter, P. C., *What is There to Legitimize in the European Union...and How might this be Accomplished?* European Consortium of Political Research, 2001, cit. en Nicandro Cruz, op. cit. p. 17.

La aplicación y combinación adecuada de los anteriores elementos, conduciría a la gobernabilidad democrática, presuponiendo desde luego los supuestos básicos de la teoría democrática, tales como la soberanía popular, la representación, la participación, la voluntad colectiva, la deliberación ciudadana, una real pluralidad de opciones, así como una efectiva fiscalización y publicidad del poder.¹⁹⁹

De otra manera dicho, para que exista gobernabilidad democrática debe existir ya la democracia, con los supuestos mínimos antes señalados. Mutatis mutandis, donde se esté en transición democrática, se estará en transición de la gobernabilidad correspondiente, lo que parece ser que expresa al caso mexicano, complejizando el análisis politológico, ya que encontramos claroscuros que iluminan algunos avances democráticos por un lado, frente a nubosidades que los oscurecen, predominando la ambigüedad en el régimen político.

El reto sería en este sentido, transitar de una gobernabilidad autoritaria ahora inefectiva, a otra de tipo democrático, a sabiendas que habrán de consolidarse los supuestos democráticos esbozados por Lechner, como lo es la real pluralidad de opciones y una efectiva fiscalización y publicidad del poder, que obliguen al Estado a una rendición de cuentas frente al público ciudadano y frente a sus poderes constituidos, asignaturas hoy pendientes.

Veamos más de cerca las categorías de la gobernabilidad democrática.

1) Eficacia y Eficiencia.

La eficacia quedó antes definida como la diferencia entre lo que un gobierno pretende hacer, en términos de planes, programas y proyectos, y lo que hace realmente. Así, si se propone reducir la pobreza, la inseguridad pública o el analfabetismo, este indicador señalará en que grado lo logró. La eficiencia por su parte, implica un determinado uso de recursos para la

¹⁹⁹ Lechner, Norbert. *Las Transformaciones de la Política*. Puntos 4 y 5

divididos y yuxtapuestos, obligados a tomar "decisiones vinculantes y satisfactorias" para toda la constelación política nacional y local.

La gobernabilidad democrática será entonces la capacidad de gobierno, siendo la *governance* un complemento de la misma, al definir las reglas del juego institucionales con el concurso de actores sociales y políticos estratégicos, ONG, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, organismos internacionales, y en fin, todos los actores públicos, privados y sociales, nacionales e internacionales.

5.2.2 UNA ECUACIÓN PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La revisión de la literatura especializada alrededor del concepto de gobernabilidad democrática, sus componentes y requisitos mínimos, nos conduce a la formulación de una sencilla ecuación de la misma, con todas las reservas y salvedades propias de una esquematización teórica; sin embargo, la consideramos esencial a los fines de la transición democrática nacional en curso.

Así, procurando clasificar las categorías más importantes en juego, éstas pueden agruparse de forma binaria como se cita a continuación:

- 1) Eficacia y Eficiencia
- 2) Legalidad y Legitimidad
- 3) Coherencia y Flexibilidad
- 4) Cooperación y Negociación
- 5) Estabilidad y Desarrollo

consecución de los objetivos y metas de un gobierno. Así, se incluyen factores tales como el uso de recursos económico-financieros; el factor humano; el factor tecnológico; el factor tiempo y la productividad entre los mismos. Un gobierno puede ser eficaz, más no eficiente en el cumplimiento de la gestión pública, v.gr. puede cumplir un programa de vivienda habitacional al 100%, pero gastando más allá del techo financiero estipulado. Sobra decir que esta situación fue generalizada, por lo que los estados incurrieron en déficit fiscal y financiero del sector público, y por ende, en severas crisis fiscales.

La ingobernabilidad asoma su rostro en aquellos gobiernos caracterizados por su falta de eficacia y eficiencia.

2) Legalidad y Legitimidad

La legalidad responde y se basa en el apego irrestricto a la ley en sus diversos niveles y jerarquías, desde el texto constitucional, hasta los ordenamientos específicos, como lo son los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares, etc. En el marco constitucional, se desprende todo el derecho mexicano, el problema aquí es el desapego a la ley por considerarla ya obsoleta y rebasada por la realidad social, señalando algunos (como el afamado constitucionalista Emilio Krieger) la urgente necesidad de refundar a la república a través de una nueva Constitución Política, por medio de un nuevo constituyente, que de cuenta de esa nueva cuestión social. Al efecto, algunas fuerzas políticas se han manifestado en este sentido, como el PRD, y la fracción de Nueva República, encabezada por Muñoz Ledo. La legalidad pues, se complica en un país en transición, que aún no sanciona sus nuevas reglas del juego, y las ya existentes, le son disfuncionales, siendo vital para la gobernabilidad. Como apunta Merino: " La legalidad es el picaporte de entrada a la reforma del Estado y la base misma de la gobernabilidad, pero

también debe ser la garantía eficaz para que el proceso de cambio se conduzca (...) por vías pacíficas y democráticas.”²⁰⁰

Por su parte, la legitimidad implica un cierto grado de aprobación de la sociedad a sus gobernantes, así como credibilidad, aceptación y consenso en cuanto a las autoridades, políticas públicas y acciones diversas, siendo por ello una variable capital para el logro de la gobernabilidad democrática.

- Sobre el Consensus en la Legitimidad -

Elemento fundamental de la legitimidad es el consenso, el cual es “una condición determinada del sistema de creencias de una sociedad (...) existe consenso cuando una gran proporción de quienes participan en las decisiones relativas a la distribución de autoridad, estatus, derechos, riqueza y renta, así como de otros bienes y valores escasos e importantes...están más o menos de acuerdo acerca de qué decisiones deben adoptarse y se sienten unidos de alguna manera entre sí y con la sociedad como conjunto”.²⁰¹

Parte fundamental del consenso, de ese estar de acuerdo, es el disenso, el desacuerdo que eventualmente deviene consenso, según la coyuntura, la agenda, los temas y los actores políticos. Por ello, en una democracia ambos términos se complementan y conjugan de forma dialéctica, sobre todo en una democracia pluralista, en que se vuelve fundamental la aceptación de la diversidad, posibilitando la alternatividad entre ofertas políticas.

Para Sartori, el consenso es la aceptación, que de alguna manera vincula (obliga), a los miembros de la comunidad; distinguiendo al menos tres objetos o dimensiones compartibles:

²⁰⁰ Merino, Mauricio. ob. cit., p 150

²⁰¹ Bobbio y Mateucci. *Diccionario de Ciencia Política*, p. 48.

- 1) Valores fundamentales (tales como la libertad y la igualdad) que estructuran el sistema de creencias;
- 2) Reglas del juego, o procedimientos;
- 3) Gobiernos y políticas gubernamentales específicas.²⁰²

De estos tres, y de acuerdo con Sartori, el consenso básico es una condición que facilita la democracia, al estructurar todo el sistema de creencias y valores; no obstante, el consenso procedimental es la condición necesaria para la misma: "sobre todo el consensus sobre la norma de solución de los conflictos, y las normas complementarias,... son el prerrequisito de la democracia."²⁰³ En México, estas tres dimensiones del consenso se encuentran en proceso de replanteamiento; destaca el hecho de que las reglas del juego del pasado están siendo desplazadas por otras nuevas, que no acaban de cristalizar y ser aceptadas por todos los actores. Ello indicaría la diferencia entre la legalidad de los actos de gobierno y su legitimidad: un régimen puede estar basado en la legalidad, pero puede tener cuestionada su legitimidad, como tal vez ocurra actualmente, dado el nivel de impugnación de la política y de los políticos, como lo atestiguan numerosas organizaciones opositoras al gobierno; la intensidad del disenso (como lo son las guerrillas; el caso del movimiento estudiantil en la UNAM; el EZLN en Chiapas; el sindicato de electricistas; el movimiento de los deudores -barzonistas-, etc.) y la pérdida del consenso (por ejemplo, las elecciones primarias del PRI, para seleccionar candidato presidencial en 1999 con casi diez millones de votos, frente a sesenta millones de electores potenciales; o la pérdida de credibilidad en el gobierno foxista en curso).

No basta con la legalidad, es necesario el apoyo, credibilidad y aceptación ciudadana al actuar del gobierno, para pensar en una gobernabilidad auténticamente democrática.

²⁰² Sartori, Giovanni. *Teoría de la Democracia*. México, 1997. pp. 122-123.

²⁰³ Sartori, Giovanni. *Ob.cit.*, p. 124.

3) Coherencia y Flexibilidad.

En un proceso de cambio político, como lo es el de transición democrática, es necesaria la coherencia (principio básico de planificación), tanto interna como externa; como apunta Merino: "el mayor desafío para la construcción de una gobernabilidad democrática consiste en la coherencia entre las decisiones políticas, las restricciones económicas y las acciones gubernativas"²⁰⁴. En esta óptica, debe darse una lógica de sentido y engarce a todas las piezas del engranaje político-social-económico y cultural a la transición, a fin de evitar los desfases entre los elementos y etapas (por ejemplo, utilizar el fraude electoral, la compra de votos, y otras formas de una política corporativa, con resabios del viejo sistema, frente a prácticas e instituciones de la democracia moderna, como pretende ser el IFE)

El proceso de cambio supone también la incorporación de nuevos actores en la vida política, que son los que pueden dar más dinamismo y creatividad al cambio. La coherencia es necesaria pues, entre las dimensiones política, económica y social, tanto nacional, como en la relación de México con las condiciones internacionales (ejemplo de incoherencia es defender la democracia en el exterior y practicar el autoritarismo a nivel interno).

Dada la relación de mutua dependencia entre los elementos antes citados, se hace necesaria la flexibilidad en el proceso, tanto en su conducción como en la adaptación que supone; de lo contrario, predominarán las rigideces, la cerrazón y la ortodoxia en las posiciones políticas diversas, impidiendo así la propia transición política.

Así, la coherencia y la flexibilidad son dos variables a atender en el esquema de gobernabilidad democrática en proceso de instauración, ya que aseguran la congruencia, la tolerancia y adaptabilidad necesarias, en una coyuntura de cambios continuos.

²⁰⁴ Merino, Mauricio. Ob.cit., p.147.

4) Cooperación y Negociación.

En un régimen que muda del autoritarismo a la democracia, emerge la necesidad de que los distintos actores (políticos, sociales e institucionales) entablen procesos de cooperación y negociación, a fin de formular las políticas públicas y conformar los gobiernos abiertos y plurales que dicha transición exige. Lo anterior, en virtud de que los pilares en que se asentó el sistema político tradicional, como el hiperpresidencialismo autoritario y el partido de estado, y con los cuales resultaba impropio el negociar y ceder frente a terceros, se encuentran en fase declinante.

La gobernabilidad democrática no se entiende sin amplios pactos y acuerdos que materialicen la cooperación y negociación entre partidos políticos, ciudadanos y sociedad civil en su conjunto, frente al Estado. Ejemplos de ello son los acuerdos de cooperación entre la federación, los estados y los municipios, en materia de coordinación fiscal, política social o descentralización; o bien los acuerdos interpartidistas para la reforma del estado.

Podría concluirse en este apartado, que una fórmula básica y sencilla para la gobernabilidad democrática - con la limitantes antes señaladas, de necesaria esquematización teórica - sería la siguiente:

$$\begin{aligned} & 1) \text{Eficacia+Eficiencia} + 2) \text{Legalidad+Legitimidad} + 3) \text{Coherencia+Flexibilidad} \\ & + 4) \text{Cooperación+Negociación} = \text{Gobernabilidad Democrática.} \end{aligned}$$

Aunque las fórmulas son sólo eso, simplificaciones de la realidad nos permiten entrever cuáles elementos de la misma inciden, en este caso, en una mayor o menor gobernabilidad democrática; por ello, puede afirmarse que los regímenes en que estas condiciones se satisfacen claramente, pueden acceder a la misma y viceversa, ya que, como ha estudiado Lipset, un gobierno puede ser muy eficaz, pero poco legítimo (como algunas dictaduras), o su

contario, muy legítimo, aunque poco eficaz (como algunas democracias). Por ello, un tipo ideal sería aquél que aplique y conjugue adecuadamente los elementos de la fórmula antes señalada, útil a nuestro juicio, a los fines analítico-propositivos, ya que mediante ella puede afirmarse cierta estabilidad y desarrollo de los subsistemas político, económico y social.

En efecto, la combinación adecuada de estos elementos, entre otros, aproximan a un régimen político a su gobernabilidad democrática, a fin de mantener el equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad gubernamental para responder a las mismas. Hemos destacado el papel del consenso/disenso en el elemento de legitimidad del régimen, ya que al no existir su libre expresión, ni la alternatividad posible, se está conduciendo hacia la ingobernabilidad, situación que analizaremos adelante, bajo el paradigma de gobernabilidad propuesto.

En síntesis, el paradigma de gobernabilidad, aplicado al caso mexicano, por niveles y campos específicos de actividad, debe ser realizado a profundidad, a fin de verificar objetivamente si existe o no en nuestro agitado inicio de siglo XXI, pudiéndose establecer los grados de gobernabilidad de acuerdo con la siguiente escala:

- a) Gobernabilidad "ideal".- Es un concepto límite que designa el equilibrio puntual entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.
- b) Gobernabilidad "normal".- Describe una situación donde las discrepancias entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico.
- c) Déficit de gobernabilidad.- Designa un desequilibrio entre el nivel de demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Cada uno de estos desequilibrios es llamado "anomalía", las cuales pueden presentarse en diversas esferas de la realidad social (economía, política, seguridad ciudadana, etc.)

d) Crisis de gobernabilidad.- Describe una situación de proliferación de anomalías en el sistema sociopolítico.

e) Ingovernabilidad.- Concepto límite que designa la virtual disolución de la relación de gobierno que une a los miembros de una comunidad política.²⁰⁵

A partir de esta clasificación, así como de los elementos que a título ilustrativo (a la vez que representativo) del modelo de gobernabilidad arriba delineado, para el caso mexicano, puede pensarse que México se encuentra en un grado intermedio, que oscila entre el déficit de gobernabilidad y la crisis de gobernabilidad, ya que el número, frecuencia e intensidad de las demandas sociales ha desbordado la capacidad de respuesta del estado, es decir, la proliferación de anomalías está predominando sobre la capacidad institucional del régimen político, restándole legitimidad e impactando en la estabilidad del mismo, no obstante, aún hay anomalías que el gobierno mantiene bajo su control, por parte de los aparatos de poder, cooptación y manipulación que conserva.

En México, el ideal de gobierno es aquel que logre cristalizar las aspiraciones plasmadas en la Constitución Política del 17, el cual señala, entre otras, que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal. En esos tres principios y su aplicación, debe darse una gobernabilidad esencial y viceversa: si en vez del republicanismo se da una monarquía, si no se gobierna con una adecuada representación de los valores e intereses de la ciudadanía, si en vez de democracia se da una autoocracia; y si en vez del principio federalista, se gobierna de forma centralista y vertical, predominará entonces la ingovernabilidad, porque no son las reglas del juego básico establecidas por el constituyente, ni aceptadas por el público ciudadano.

²⁰⁵ Camou, Antonio. *Gobernabilidad y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. No. 6. Instituto Federal Electoral, México, 1997, pp. 26-27.

5.3 PARADIGMA Y GRADOS DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y SU APLICACIÓN EN MÉXICO

A fin de contribuir al esclarecimiento respecto si un régimen político presenta o no márgenes de gobernabilidad adecuados, presentamos una formulación del paradigma de gobernabilidad, la cual se apoya en la propuesta formulada por Antonio Camou:

NIVELES DE ANÁLISIS	CAMPOS DE ACCIÓN GUBERNAMENTAL		
	POLÍTICO	ECONÓMICO	SOCIAL
Modelos de orientación política general (1er. nivel de consenso)	- Acuerdos en torno al régimen político	-Acuerdos en torno al modelo de desarrollo económico	- Acuerdos en torno al modelo social
Fórmulas institucionales (2º. nivel de consenso)	Acuerdos sobre -sistemas de partidos -sistema electoral -reforma política electoral	Pactos para conformar coaliciones estables con grupos de presión e interés -reforma económica	Redes de cooperación y comunicación entre el gobierno y los movimientos sociales, las organizaciones civiles y ciudadanos -reforma social
Políticas públicas especiales (3er. nivel de consenso)	Acuerdos sobre ■ relaciones Estado y partidos políticos ■ Nueva relación Legislat./Ejecutivo - Centro y Periferia	Acuerdo amplio sobre políticas económicas estratégicas (de Estado)	Consensos y apoyos en la aplicación de políticas sociales

Fuente: Antonio Camou. Gobernabilidad y Democracia 1998, pp 52-53

El cuadro de gobernabilidad arriba presentado se refiere en primer término, a los tres niveles del análisis, que hemos aparejado a las tres dimensiones del consenso formuladas por el politólogo italiano Giovanni Sartori; en las columnas aparecen respectivamente los campos político, económico y social de la acción gubernamental.

El nivel de consenso alcanzado se expresa en términos de acuerdos, pactos, redes y otras figuras de cooperación y negociación entre los actores, en los tres ámbitos principales de la actuación de los gobiernos federal, estatal y municipal.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

En el primer nivel analítico, referido a los modelos de orientación política, se incluyen los conjuntos de "ideas, valores e intereses articulados mediante un discurso capaz de configurar identidades y producir 'legitimidad' ".²⁰⁶

Es decir, nos encontramos en el ámbito de la cultura política nacional; en ese sentido, mientras más nos acerquemos a valores e intereses democráticos, más se presionará al régimen político a gobernar con acuerdos que respeten dichos valores, intereses y principios, como los son la tolerancia, la pluralidad, el respeto a la diferencia, la justicia social, la libertad y la igualdad. En contraparte, mientras subsistan resabios de una cultura política autoritaria, tradicional, paternalista, corporativa y clientelar, donde no hay ciudadanía, sino súbditos de una monarquía absoluta, de carácter sexenal y en línea transversal (como definía Cosío Villegas al sistema político mexicano en los años setenta), las políticas para la gobernabilidad serán en ese mismo sentido autoritario.

Tal vez las recientes elecciones del 2 de Julio de 2000, nos confirman que subsisten esas viejas prácticas políticas, tanto en los liderazgos como en la militancia partidista del PRI, - y de otros partidos - que aceptó sin mayor cuestionamiento la cultura de la línea, la movilización y la cooptación del voto para elegir a su candidato presidencial, contra la idea democratizadora anunciada y publicitada dentro y fuera del país.

En relación con este **primer nivel analítico**, referido al campo de actuación político, se incluyen aquí los acuerdos en torno al régimen político, pudiendo apreciarse un quiebre del anterior, no habiendo cristalizado uno alternativo a la fecha. En efecto, el régimen político actual (que es la forma de ser del Estado) se distingue por haber pasado de una fase de populismo (bonapartismo) autoritario, a otro que se ha llamado de neoliberalismo autoritario (véase por ejemplo a Lorenzo Meyer o Rodríguez Araujo), con un nivel de aceptación y

²⁰⁶ Camou, ob. cit. p. 53

aprobación presuntamente muy bajo, a pesar de sus panegiristas. La discusión ha cobrado forma y contenido sobre la deseabilidad de pasar a una presunta "tercera vía", planteada entre otros por Giddens y aplicada por los gobiernos socialdemócratas de Blair en Inglaterra, Schroeder en Alemania, y otros, consistente en un nuevo equilibrio entre estado/sociedad/mercado, donde el Estado no se desresponsabilice de sus obligaciones básicas, de protección de los derechos sociales, y demandas sociales legítimas de su población.

En México ello supondría una auténtica reforma del Estado (planteada ya desde el 5 de Febrero de 2001 por el presidente Fox) que reequilibre el papel del estado en la economía y en la sociedad, llegando a un estado "justo" y responsable de la conducción y regulación de ambas esferas, así como de la libertad e igualdad. Puede afirmarse que, no obstante la firma de un pacto celebrado entre las principales fuerzas políticas con el ejecutivo federal, el mismo es de carácter muy general, dificultando su adecuado cumplimiento. Hace falta un acuerdo real y efectivo, que comprometa y asegure la colaboración de los actores políticos, sociales e institucionales relevantes.

En lo económico, cabe cuestionarse qué tanto apoyo tiene el modelo de desarrollo implantado por las más recientes administraciones gubernamentales, sobre todo la actual, que es de continuismo de las políticas aplicadas desde el delamadridismo, y continuadas en el salinismo y el zedillismo. Las evidencias apuntan a un deterioro en dichos acuerdos, por parte de la cúpula empresarial, organizaciones productivas y partidos políticos, quienes han criticado el excesivo énfasis en políticas de aperturismo y librecambismo indiscriminado, como lo expresan los tratados de libre comercio en marcha, lo que ha propiciado un desmantelamiento de la planta productiva nacional, así como el deterioro salarial de grandes capas de la población, desempleo y disparidades regionales, sectoriales y subsectoriales, tanto en la agricultura, como en la industria y en los servicios.

De hecho, las bases de sustentación política del modelo neoliberal han ido variando, siendo los sectores favorecidos la burguesía financiera y exportadora, y los sectores desfavorecidos, excluidos del modelo, son la gran mayoría de la población, destacando por su importancia cualitativa, la burguesía industrial manufacturera y el proletariado industrial.²⁰⁷

No hay consenso entonces en cuanto al cambio global en la estrategia económica, ya que las fuerzas políticas enarbolan propuestas diferentes, mismas que podrían sintetizarse en términos coloquiales en políticas neoliberales y antineoliberales

En este sentido, el empujamiento en la aprobación de la llamada Nueva Hacienda Pública Redistributiva, así como otras iniciativas de ley, como lo son la presunta privatización de la electricidad y el petróleo, muestran estos desacuerdos básicos entre el legislativo y el ejecutivo en las orientaciones generales de política económica nacional. Un país con escasos acuerdos y niveles de aprobación acerca del rumbo de la economía, marcha hacia la ingobernabilidad, por los saldos sociales negativos a que dicha situación conduce. La expectativa es que dichos acuerdos se den, tanto al interior del Congreso de la Unión, como en su relación con el ejecutivo, a fin de impulsar una política de Estado, que garantice el desarrollo nacional.

En cuanto al campo social, este primer nivel de análisis presupone acuerdos en torno al modelo social. Aquí nos enfrentamos a la misma realidad que los dos anteriores, de creciente desaprobación, dados los saldos negativos del mismo, consistentes en una mayor pobreza, marginación y desigualdad. Así, puede observarse que la pobreza, tanto moderada como extrema, ha crecido en las dos últimas décadas, con rangos aproximados de 60% y 40% respectivamente; a su vez, grandes cantidades de comunidades han sido marginadas de los frutos del bienestar y el desarrollo económico, excluidas por factores diversos, del progreso logrado en otras áreas, sectores y localidades; asimismo, la desigualdad del ingreso se ha

²⁰⁷ Valenzuela Feijoo, José. *Crítica del modelo neoliberal*. Confrontar cap. IX: La perversión neoliberal y su sustento político, pp. 153-160

ampliado, originando el hecho de que México sea el segundo lugar en América Latina, con mayor concentración - y desigualdad- en la distribución del ingreso, sólo después de Brasil.²⁰⁸ Estos - y otros - saldos, arrojan en la dimensión social, un cuadro negativo para medir el grado de acuerdo y aceptación del mismo, sólo matizado por las políticas neutralizantes del Estado mexicano hacia su población, a partir tanto del control político-militar, como de una cultura política predominantemente de la pasividad y el conformismo social.

En referencia al segundo nivel analítico, de las fórmulas institucionales, conviene apuntar que es el más importante, en cuanto al nivel de aceptación de las reglas del juego existentes, y a los niveles de consenso formulados por Sartori; sin acuerdos básicos sobre los procedimientos, sobre las fórmulas institucionales en cada ámbito de la gestión de un gobierno, se pierde la capacidad de gobierno en términos democráticos.

En el plano político, pueden distinguirse aquí los acuerdos sobre el sistema de partidos, el sistema electoral, y en general, la ingeniería institucional. En México, hemos avanzado de un sistema de partido hegemónico (PRI) a otro de mayor pluralidad y competitividad, de tipo multipartidista; con la aprobación de otros seis partidos en el escenario político, el sistema de partidos se amplió a once, considerado de alta fragmentación y niveles de polarización significativos. En las pasadas elecciones federales del año 2000, once partidos se disputaron el poder, lo que amplía los rangos de participación y oposición, por lo menos formalmente.

Recientemente, (03/Julio/2002) el IFE otorgó registro a dos nuevas agrupaciones como partidos políticos, a saber: Partido Liberal Progresista y México Posible, de las diez agrupaciones que lo solicitaron. Cabe decir que las agrupaciones que no obtuvieron su

²⁰⁸ A este respecto, Lorenzo Meyer asienta que "la contraparte de los 24 megamillonarios mexicanos fue una más injusta distribución de la riqueza. En 1993 el salario real equivalía apenas al 73% del de 1989. Según los datos del INEGI, 13 ó millones de mexicanos vivían en la extrema pobreza. Y mientras 20% de las familias más pobres tenían que sobrevivir con apenas 4% del ingreso total disponible, el 60% intermedio lo hacía con el 42%, en tanto que el 20% superior, la desigualdad era tan grande como en el conjunto..." (Meyer, Lorenzo. Liberalismo Autoritario. p. 34 y ss)

registro, presentaron impugnaciones ante el tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por considerar que cumplieron con los requisitos establecidos. Tal es el caso de Democracia Social, partido de la Rosa y Fuerza Ciudadana. Es necesario entonces ponderar hasta donde llega el nuevo pluralismo aceptado y la inclusión de las minorías en el sistema multipartidista nacional.²⁰⁹

Sobre el sistema electoral, éste es mixto para el caso nacional, de mayoría relativa y de representación proporcional, lo cual ha ampliado los rangos de representación política; sin embargo, quedan muchos puntos pendientes de la agenda para la reforma del Estado en esta materia, como lo es la mayor facilidad en la construcción de coaliciones y alianzas partidistas y de agrupaciones políticas; el voto de mexicanos residentes en el extranjero, el financiamiento privado de las campañas, etc.

En el campo económico se deben analizar, en las fórmulas institucionales, los pactos para conformar coaliciones estables entre los distintos grupos de presión e interés y las instancias estatales.

En el campo social, se incluyen las redes establecidas de comunicación y cooperación entre el gobierno y la sociedad civil; a mayor fragilidad y debilidad de estos lazos estado/sociedad, mayor espacio para la ingobernabilidad.

Es necesario fomentar la transversalidad de la política y de la gestión pública, - como afirma - Koldo Echevarría, para privilegiar la coordinación y cooperación horizontales, tanto internas como externas, en las relaciones intergubernamentales, a fin de hacer a las políticas sociales, y en general, a las políticas públicas, más eficaces, eficientes y costo/efectivas.²¹⁰

²⁰⁹ Cfr. *Voz y Voto Política y Elecciones*. Revista Mensual Número 113, 15 de Julio de 2002.

²¹⁰ Cfr. Koldo Echevarría: *Nueva gestión pública y regulación en América Latina*. Balances y desafíos. CLAD, Venezuela, 2001.

En relación con el tercer nivel analítico, referido a las políticas públicas especiales, se aprecian avances en el plano político, derivados de los cambios recientes que dieron origen a la alternancia política a nivel de la presidencia de la República, así como a una integración plural y dividida en el congreso de la Unión, como lo son un sistema de partidos más plural y competitivo; un sistema electoral satisfactorio; relaciones Estado/partidos cada vez más institucionalizadas y aceptadas por todos los actores; así como una nueva relación entre los poderes ejecutivo/legislativo, de mayores equilibrios, pesos y contrapesos entre los mismos. No obstante, aún falta por consolidarse esta nueva institucionalidad democratizante, corriendo el riesgo de parálisis gubernativa si predomina la no-cooperación interpoderes. Lo mismo puede asentarse en relación con el poder judicial, cada vez con mayor autonomía e imparcialidad en sus juicios y sentencias, recuperando así su dignidad y sentido republicano como poder del Estado.

En el plano económico, los gobiernos divididos y yuxtapuestos han creado la necesidad imperiosa de lograr acuerdos básicos, por ejemplo, en torno al federalismo hacendario, en el que cada orden de gobierno exige una mayor participación en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, a fin de mejorar el esquema de distribución de la riqueza generada a escala nacional, dándose fenómenos inéditos también en este campo analítico, como lo son el que los gobiernos de Oaxaca y Tlaxcala presionen por devolver, en materia educativa, responsabilidades antes descentralizadas, a la federación.

En el plano social, las políticas sociales esgrimidas por el nuevo gobierno foxista son de continuidad y consolidación de las de sus predecesores, ahondándose en la focalización y regionalización de los programas sociales, como lo son el Programa de Educación, Salud y Alimentación, (Progresá) y el Programa de apoyo a la agricultura (Procampo). Tal vez falte una mayor efectividad y voluntad de consenso, vía negociaciones y acuerdos entre el estado

y la sociedad civil, a fin de asegurar una mayor capacidad de gobierno en este renglón tan relevante; de lo contrario, será más difícil luchar contra la pobreza, marginación y desigualdades sociales, tanto familiar como sectorial y regionalmente.

5.4 IMPACTO DE LOS CAMBIOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO EN LAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO.

A) Poder Ejecutivo

Los cambios en la integración del Poder ejecutivo, tanto federal como estatales y municipales, de mayor expresión del pluralismo, participación y por ende de oposición, han impactado desde luego en las prácticas gubernamentales y en la hechura de las políticas públicas.

Una razón para ello es el hecho de que los gobiernos son de no-mayoría, son divididos, yuxtapuestos y/o de coalición, por lo que están presionados de raíz a gobernar "por políticas públicas" (Aguilar Villanueva), mediante la persuasión, el convencimiento, la argumentación, deliberación y negociaciones con los actores políticos, sociales e institucionales relevantes.²¹¹

En efecto, los cambios en la integración en el poder Ejecutivo, ya desde el gobierno de Carlos Salinas, (con la emergencia de los primeros gobiernos divididos y yuxtapuestos), pasando por el gobierno de Zedillo, y principalmente, con la actual administración del presidente Fox, de alternancia partidista en el nivel de la presidencia de la República, presionan a los mismos hacia una nueva forma de gestión pública y de hechura de las políticas públicas, en un ambiente de pluralismo, frenos, pesos y contrapesos a los distintos órdenes de gobierno y entre estos y su relación con el poder Legislativo.

²¹¹ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis. *Antología de Políticas Públicas*. (4 Volúmenes) Porrúa, México.

La demanda hacia los mismos es de un necesario logro de acuerdos, pactos y arreglos institucionales, en virtud del poder compartido entre las diversas fuerzas políticas existentes. El no entendimiento de este nuevo marco por parte de los actores relevantes plantea el riesgo de la ingobernabilidad y la parálisis de la acción de gobierno en sus diferentes niveles y dimensiones, como ha sucedido en algunas ocasiones entre los órdenes federal y locales, v.gr. entre el presidente Fox y el gobernador del Distrito Federal, López Obrador.

Es por ello que esta nueva institucionalidad plantea la necesaria revisión y modificación de las relaciones intergubernamentales, así como una nueva gestión intergubernamental entre los diversos poderes del Estado mexicano (ejecutivo/legislativo/judicial) y los distintos órdenes de gobierno (federal/estatal/municipal), a fin de construir una nueva gobernabilidad acorde al nuevo marco institucional emergente.

Podría afirmarse que los actores se encuentran en un proceso de aprendizaje de las nuevas relaciones intergubernamentales, coexistiendo en la transición tanto las viejas prácticas (clientelares, corporativas, autoritarias) como las nuevas (de mayor respeto, privilegiando los consensos y acuerdos democráticos entre los mismos); tal vez esta cultura del consenso y negociación horizontal entre los actores se logrará madurar en el mediano y largo plazos, ya que supone como telón de fondo una cultura cívico-democrática apenas emergente.

B) Poder Legislativo

A partir de la nueva integración del poder Legislativo, ya desde la LVII Legislatura, y la actual, LVIII, de Congreso Dividido, -ya expuestas anteriormente- se están creando nuevas reglas del juego parlamentario, sobre todo si consideramos que ningún partido controla la mayoría en su seno, y si consideramos la alternancia en el ejecutivo, todo lo cual refleja la necesaria revisión y actualización de las prácticas parlamentarias y de relación con el

presidente y su gabinete, modificándose así la frecuencia y el carácter mismo de las comparecencias de los Secretarios de Estado en el recinto legislativo, así como inaugurándose otras modalidades de la relación, como son las controversias constitucionales interpuestas desde el legislativo al Ejecutivo, y los extrañamientos y excitativas al presidente a moderar su actuación en sus giras internacionales, de mayor apego a los principios tradicionales de la política exterior mexicana, por mencionar algunos elementos que emergen como novedosos en la relación tradicional entre ambos poderes de la Unión.

Así entonces, el poder Legislativo está comenzando a jugar un papel de incuestionable valor en la definición y formulación de las nuevas políticas públicas nacionales, no sólo aprobando las iniciativas provenientes del Ejecutivo, sino deliberando, proponiendo, iniciando y modificando dichas iniciativas de ley, considerando el nuevo pluralismo y la representación ampliada en ambas cámaras.

En efecto, los ejemplos más recientes, de la LVIII Legislatura, son los relativos a la llamada Nueva Hacienda Redistributiva, la reforma al sector eléctrico, al sector laboral, petroquímica, así como la Ley de los Derechos y Cultura Indígena (ya promulgada, y no exenta de críticas y oposición de varias legislaturas locales, así como de varias organizaciones sociales, originando un sinnúmero de controversias constitucionales en la materia).

5.5 REDEFINICIÓN Y NUEVO EQUILIBRIO DE PODERES Y ORDENES DE GOBIERNO EN MÉXICO.

En México, existe un desfase entre las normas y las prácticas concretas de los actores políticos, entre lo legal y lo real; el gran desafío que se abre ante la nueva institucionalidad democrática (aún en construcción), es, parodiando a Adolfo Suárez, (quien dijo que la España

de los años setenta tenía que “hacer legal lo que era real”,) hacer real lo que es legal, es decir, hacer corresponder dichas instituciones con los actos y actitudes concretas de los actores relevantes, que muchas veces no encuentran correspondencia alguna, con lo que estipula la democracia republicana, representativa, liberal y federal consagradas en el máximo ordenamiento jurídico.²¹²

En efecto, el acoplamiento entre las reglas formales e informales con las instituciones, que durante el periodo de hegemonía del PRI resultaba funcional al sistema político, entró en crisis con la emergencia del nuevo entramado institucional descrito, por lo que a partir de los años noventa principalmente, ante nuevas instituciones, predominan las antiguas reglas, (sobre todo las no escritas), mismas que chocan con la distribución del poder que se ha dado, originando la nueva integración de los poderes legislativo y ejecutivo, así como los gobiernos divididos y yuxtapuestos.

Derivado de la triple transición en que entraron los poderes del estado mexicano: el ejecutivo, a partir de 1988; el legislativo, en 1997 y 2000; el Judicial, en las reformas de 1976, 1994 y 1996, se observa una redefinición y un reequilibrio -inestable- entre dichos poderes.

la redefinición aludida se ha dado, en el legislativo, a partir de la nueva integración y composición parlamentaria, sobre todo la ocurrida en 1997, cuando por vez primera el PRI, partido anteriormente oficial, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de diputados federal, (LVII Legislatura), situación que se ha profundizado aún más en la actual Legislatura (LVIII), en que ningún partido tiene mayoría, por lo que están obligadas el conjunto de las fuerzas políticas a las negociaciones y acuerdos interpartidistas.

Así pues, el Congreso tiene la responsabilidad de jugar un papel constructivo frente a los otros poderes sin la subordinación y la dependencia al ejecutivo como en antaño, pero tampoco la

²¹² Colomer, Joseph. “Hacer Real lo que es Legal”, en: *Revista del Instituto Electoral del Estado de México, Apuntes Electorales*, Sept./Nov. México, 2000.

confrontación a ultranza que llevaba a situaciones de peligro de una parálisis gubernativa en su relación con el propio poder ejecutivo.

Corresponde así al poder legislativo constituirse en un espacio capaz de deliberar, procesar y legislar teniendo como punto de referencia los intereses generales del país, fungiendo como un contrapeso más real al poder ejecutivo en las diversas iniciativas de ley que expresan los diversos puntos de la agenda legislativa nacional.

Sin embargo, el riesgo está dado en términos de un fracaso legislativo, por la no mayoría de ninguna fuerza política, la no construcción del consenso y negociaciones interpartidistas básicas, y la consecuente parálisis legislativa, ya que el partido en el poder, el PAN, no se ha asumido como partido en el gobierno, y los otros partidos (principalmente el PRI y el PRD) no tienen demasiados alicientes para cooperar con el presidente de la República, ya que como lo ha estudiado Lujambio, Maynwarding y otros, dicha cooperación, de tener éxito, se le imputaría al propio presidente, y de fracasar, tendrá un costo político con sus clientelas y base electoral.

Importa, asimismo en este apartado, hacer mención sobre el debate actual en cuanto a la forma de gobierno idónea que debe adoptarse en México, si debe continuarse con la forma presidencial, --que no presidencialista-- la forma parlamentarista, o bien aquella otra intermedia, semipresidencialista.

En efecto, los cambios ya registrados en la relación no sólo entre el ejecutivo y el legislativo, sino entre ambos con respecto del poder judicial, presionan hacia su refuncionalización, sea bajo el entramado constitucional actual, o bajo otro nuevo, que surja del debate entre los actores políticos y sociales relevantes, como lo es el cambio en la forma de gobierno, hacia el semipresidencial o bien, hacia el parlamentario.

En este tenor, autores como Valadés, Carpizo y otros investigadores juristas, apuntan a la refuncionalización del régimen presidencial, en donde el ejecutivo autolimita sus facultades,

restringiendo las aquellas llamadas metaconstitucionales, a fin de reequilibrar sus relaciones con los otros dos poderes, asumiendo éstos últimos su funcionalidad original, plasmada en el texto del Constituyente de 1917.

Por extensión, señalan algunos peligros e inconvenientes de cambiar hacia un régimen parlamentarista de gobierno, ya que no contamos con una tradición histórica y cultural adecuada a esta forma constitucional de gobierno.

Por su parte, Rosell aduce que, de no resultar la refuncionalización del régimen presidencial (en virtud de estar en conflicto con el multipartidismo), debe pasarse al semipresidencialismo o semiparlamentarismo; aunque señala que los requisitos de éstos últimos son “la existencia de partidos fuertes y disciplinados, de una cultura política cívica y responsable, elementos hasta ahora ausentes en nuestro sistema político”.²¹³

El semipresidencialismo es pues, una posibilidad latente a discutir en la mesa de reforma del Estado. Pensamos que puede traer ventajas para la nueva relación ejecutivo/legislativo, como lo es nombrar un jefe de gobierno, que conduzca la relación de forma más estrecha y equilibrada con el congreso. Lo anterior se fortalece con la tesis de Sartori, quien expuso que el semiparlamentarismo funciona mejor en los gobiernos divididos, como México.

El régimen parlamentario de gobierno supondría desde luego, otra institucionalidad y cultura política, distintas a las propias en la historia política nacional.

²¹³ Rosell, Mauricio, ob. cit., p.282

5.6 ¿UNA NUEVA ARQUITECTURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DEMOCRÁTICA EN MÉXICO?

El conjunto de factores anteriormente analizados, está provocando cambios en el conjunto de la institucionalidad política en México, por lo que se ha ido construyendo, a lo largo de la última década del siglo XX, e inicios del XXI, una nueva arquitectura político-institucional del sistema político, hacia su democraticidad.

La nueva arquitectura a la que nos referimos, se apoya en la creación de una red de instituciones para la democracia, cuyo papel relevante es hacer que se cumplan las reglas del juego entre los actores y líderes, así como en la sociedad civil.

Las instituciones, esenciales para el cambio democrático, pueden definirse, según Steinmo, Thelen y Longshtreth, como aquellas "reglas formales, procedimientos de conformidad y prácticas de operación convencionales que estructuran las relaciones de los individuos en diversos segmentos del cuerpo político".²¹⁴

Por su parte, March y Olsen, reconocidos neoinstitucionalistas, las definen como aquellas "reglas de conducta en organizaciones, rutinas y conjuntos de comportamiento" las cuales configuran el marco de la actuación e interacción de los grupos e individuos.

Las reglas de conducta son vitales en la democratización, ya que de su respeto escrupuloso depende la gobernabilidad del país, así como la eventual consolidación democrática en el mismo, al hacerse práctica cotidiana la asunción y apego a las normas, rutinas y reglas del juego del "fair-play", como asienta Przeworski.²¹⁵

²¹⁴ Steinmo, Sven, K. Thelen y F. Longstreth. *Structuring Politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge, 1992, cit. en Mónica Serrano y Victor Bulmer-Thomas. *La Reconstrucción del Estado*. México, F.C.E., 1996, p.15

²¹⁵ Vid. Cap.1 de esta investigación.

Más específicamente, Dahrendorf expone asimismo, que las Instituciones “son el instrumento para el mejoramiento: cuando funcionan bien, ellas permiten la realización de las aspiraciones de la sociedad abierta, como las instituciones de la democracia que nos permiten elegir a nuestros gobernantes”²¹⁶

El desfase entre la deconstrucción de la antigua institucionalidad y la nueva, principalmente entre las reglas del juego que rigieron el viejo modelo con el emergente, presionan hacia la ingobernabilidad del propio sistema, ya que los actores políticos relevantes no acaban de aceptar a plenitud la nueva institucionalidad y las reglas de juego, aún en proceso de construcción.

Los elementos de la nueva institucionalidad, que tienden hacia la democratización política nacional, pueden agruparse como sigue:

- 1.- Cambios en el sistema de partidos y en el sistema electoral;
- 2.- Creación del IFE, del TRIFE, Fiscalía Especial de Delitos Electorales, Comisión de Transparencia en el Congreso de la Unión, Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros;
- 3.-Cambios en la relación entre los poderes del Estado, es decir, entre el ejecutivo/legislativo; y entre estos dos con el judicial;
- 4.- Aparición y consolidación de gobiernos divididos y yuxtapuestos; gobiernos de coalición, así como la profundización del federalismo en sus diferentes dimensiones política, económica y social;
- 5.- Alternancia política al nivel de la presidencia de la República;
- 6.- Sociedad civil emergente, y crecientemente participativa en el espacio público político;

²¹⁶ Dahrendorf, Ralph. *Tres ensayos liberales*, Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1994, p.71; cit. en: *Instituciones para la democracia en México*. IFE, 1999, p 102

7.- Profundización de la inserción mexicana en la globalización, que supone acuerdos de concertación política, cartas de democratización y de respeto a los derechos humanos, además de los acuerdos propios de libre comercio y apertura financiera indiscriminada.

8.- Reformas constitucionales, legales y normativas.

Cabe resaltar aquí, que dados los objetivos, delimitación del problema e hipótesis de la presente investigación, se abordaron sólo algunos de los anteriores elementos, sobre todo la nueva relación entre el ejecutivo y legislativo; así como la emergencia de las figuras de gobiernos divididos y yuxtapuestos, todo ello a la luz de un modelo empírico que nos permitiera dimensionar en qué punto se encuentra México en su ya larga fase hacia la democratización nacional.

Conviene así, analizar someramente cada uno de ellos, a fin de plantear algunas conclusiones.

I. Cambios en el sistema de partidos y en el sistema electoral.

El sistema de partidos en México ha pasado de ser uno de partido hegemónico, a otro de partido dominante, a otro de sistema semicompetitivo, para recientemente acceder a uno competitivo, de tipo multipartidista: tripartidista a nivel nacional, y bipartidista a escala local.

Dichos cambios han sido registrados en diversas obras teóricas, así como en los órganos autónomos encargados de organizar y regular los procesos político-electorales, tales como el IFE y los institutos electorales estatales.

Así, Bertha Lerner apunta que: "el sistema político mexicano gira en la actualidad en torno a un sistema de partidos y ya no en torno a un partido dominante o hegemónico que en el pretérito, solía acaparar todos los puestos políticos e integrar a la mayor parte de las fuerzas sociales organizadas del país... México es escenario de una nueva institucionalidad,

precisamente, en tanto detenta un sistema de partidos (...) esto significa que existe lucha por el poder, oposición política, competencia entre partidos por el poder".²¹⁷

En efecto, el sistema de partidos se ha liberalizado durante la última década, derivado a su vez de sucesivas reformas al sistema electoral, ampliando así la representación y capacidad de agregación de intereses de los mismos, así como incrementando el debate público (variables básicas de Dahl para tipificar a las poliarquias), llegando a constituir 11 partidos políticos nacionales con registro ante el IFE para las elecciones celebradas en el año 2000, siendo los siguientes:

- Partido Acción Nacional
- Partido Revolucionario Institucional
- Partido de la Revolución Democrática
- Partido del Trabajo
- Partido Verde Ecologista de México
- Convergencia por la Democracia
- Partido de Centro Democrático
- Partido de la Sociedad Nacionalista
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
- Partido Alianza Social
- Partido Democracia Social.

De ellos, el Partido Democracia Social y el PARM, perdieron su registro después de dichas elecciones federales del 2000. Los nuevos partidos aprobados, (año 2002) antes referidos, son el Partido Liberal Progresista y México Posible. Todos los partidos mencionados, cuentan con

²¹⁷ Lerner, Berta. *Ensayos Sobre Gobiernos Locales*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1998.

Programas de Acción, Estatutos y Declaración de Principios; asimismo, cuentan con una estructura territorial y cubren el número mínimo de militantes para ser partidos nacionales.

Adicionalmente, existen partidos regionales, algunos de cierto peso en la política local, como en Chiapas y Morelos.

Asimismo, cabe anotar que existen 49 agrupaciones políticas nacionales, registradas en el propio IFE.

Ello, en cuanto a lo formal; se sabe que en el plano de la realidad, muchos de ellos distan de una militancia real y participativa, y los más importantes se encuentran en crisis, por lo que habrá que remontar esta situación, en términos de la responsabilidad que adquieren en procesos de transición democrática, como lo es el caso nacional, donde no sólo deben competir por el poder, sino que se constituyen en actores relevantes de la propia transición y posterior consolidación democrática, considerando su función educadora y socializadora de los valores y cultura política democrática nacional.

Desde luego, el mayor peso lo tienen los tres principales partidos, (por la fuerza electoral y cargos públicos que detentan) el PAN, PRI y PRD, seguidos por los partidos que cuentan también con representación parlamentaria: PT, PVEM, Convergencia por la Democracia y PAS.

2. Creación del IFE, TRIFE, Fiscalía Especial de Delitos Electorales, Comisión de Transparencia y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La nueva institucionalidad en construcción, se apoya en una red de instituciones/organizaciones que se han ido diseñando, sobre todo a partir de los años noventa, tales como el Instituto Federal Electoral, mismo que adquiere su autonomía frente al Estado mexicano a partir de las reformas de 1996; así como el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual tiene entre sus atribuciones el dictar fallos en materia

electoral, de carácter inapelable; asimismo, la creación de una Fiscalía Especial de Delitos Electorales, misma que establece sanciones penales a los infractores de delitos en dicha materia.

En el nuevo gobierno federal, 2000-2006, cabe mencionar la creación de una Comisión de Transparencia, la cual abre nuevas expectativas sobre esta variable capital de un gobierno democrático, y la necesaria transparencia de sus acciones hacia el público ciudadano, a fin de favorecer la propia rendición de cuentas.

3. Cambios en la relación entre los poderes del Estado.

Han ido variando enormemente las relaciones intergubernamentales y entre los distintos poderes del Estado, a partir de la alternancia político-partidista en la cúspide del poder ejecutivo y de la existencia de un congreso dividido, ya desde 1997 y con las elecciones federales del año 2000. En efecto, el legislativo ha adquirido mediante el pluralismo democrático -aún en ciernes- una mayor autonomía y fortalecimiento frente al poder presidencialista, antes omnimodo, y ahora en proceso de acotamiento y constreñimiento institucional, todo lo cual origina una nueva relación de comunicación, coordinación y respeto entre los poderes, no sin momentos riosos entre ellos.

4. Aparición y consolidación de gobiernos divididos y juxtapuestos, gobiernos de coalición y presión hacia un mayor federalismo

Derivado del voto dividido entre la ciudadanía, se han originado las figuras de gobiernos divididos y juxtapuestos en México; significando ello, en primera instancia, el olvido de las mayorías absolutas, que por décadas caracterizaron al PRI.

La consolidación de los mismos se contempla a mediano y largo plazos, no obstante, todo indica que llegaron para quedarse, en la medida en que las reformas político-electorales

registradas durante los últimos 20 años, así como un sistema de partidos más competitivo y plural a nivel nacional y locales, han sido elementos esenciales para el poder compartido.²¹⁸

5. Alternancia político-partidista en la presidencia de la República

Factor fundamental que simboliza a los regimenes democráticos, diferenciándolos de los no-democráticos, es, sin lugar a dudas, la alternancia política en el poder del Estado, dada la celebración de elecciones periódicas, justas y libres que caracteriza a los primeros, originando un sistema de premios y castigos a los partidos y fuerzas políticas existentes. Si un partido en el gobierno actúa mal, con baja capacidad y eficacia, y no cumple las promesas de campaña, será defenestrado del poder por la ciudadanía electora, y viceversa, si esta última juzga que ha hecho un buen papel, es recompensada con su permanencia en el poder. Normalmente, a pesar de que en muchas democracias existe la figura de reelección inmediata, se observa un desplazamiento continuo de las fuerzas políticas, originándose la alternancia, que sirve entre otras cosas para oxigenar la vida política y mantener las expectativas de cambio dentro del propio público ciudadano.

En México, como es sabido y se ha expuesto, no existía una real competencia político-partidista sino hasta fechas recientes, en que transitamos de un partido hegemónico a un sistema de partidos, más competitivo (debido a las reformas electorales habidas, en 1977, 1988, 1991, 1994 y 1996, principalmente) de tipo tripartidista dominante; llegando a su culminación en las elecciones federales del año 2000, en que el Partido Acción Nacional desplazó, a través de su candidato, Vicente Fox, al Partido Revolucionario Institucional, derrotando a su candidato presidencial, Francisco Labastida.

Este hecho es, por tanto, inusitado e histórico en México, si se considera que desde su fundación en 1929, (entonces PNR) el PRI no había perdido las elecciones en el ámbito de

²¹⁸ Al respecto, cfr. Enrique Bailleres. "Gobiernos divididos en México. Hacia una nueva arquitectura político-institucional". Revista *IAPEM*, No. 47, Sept-Dic 2000, México

presidencia de la República. (y aún antes de la misma, el grupo político militar triunfante de la Revolución Mexicana, encabezó la primera magistratura: Carranza, Obregón y Calles, siendo el Jefe Máximo de la misma, Calles, quien formuló la iniciativa de fundación del partido, a fin de pasar de ser un país de "caudillos" a otro de "instituciones")

Conviene subrayar que la alternancia en el poder se dio primero a escala municipal, apareciendo lo que hemos estudiado aquí como gobiernos "yuxtapuestos", y después, a escala local de los estados de la federación, originando los así llamados gobiernos divididos a ese nivel; faltaba pues, a escala de la federación, hecho que se registra después de 71 años de ejercicio continuado del poder por parte de la llamada "familia revolucionaria" (Frank Tannenbaum), a cargo de grupos empresariales, que desplazaron de dicho control a los políticos tradicionales.

Seguramente ese sólo hecho será fundamental para la nueva y necesaria institucionalidad democrática, debido a los pesos y contrapesos, frenos y mayor rendición de cuentas a que se obligan todos los actores, desde el mismo presidente de la República, su gabinete, y la nueva oposición política.

6. Sociedad civil crecientemente participativa y cuestionante del Poder

La emergencia y desarrollo de una sociedad civil más participativa en la esfera pública, ha sido un fenómeno ocurrido sobre todo a partir de la década del noventa, aparejado al retiro y disminución del Estado en la economía y en la sociedad. En efecto, la ciudadanización de la política, la aparición de vastos movimientos sociales y la emergencia de nuevos actores y sujetos sociales, tales como las diferentes ONG, asociaciones, sindicatos, colectivos, etc., es una realidad incuestionable a escala global, nacional y local; influyendo dicha sociedad civil en la democratización del régimen político, así como en última instancia, en la nueva relación entre los poderes ejecutivo/legislativo en México, en la medida en que han fungido como

catalizadores de los diversos intereses, valores, fines y demandas que se expresan socialmente, en ambos poderes, a través de múltiples formas y mecanismos.

Un ejemplo de ello es el Parlamento Ciudadano, impulsado por la agrupación Causa Ciudadana, el cual es una tribuna crítica y paralela al poder legislativo formalmente existente.

Se ha dicho que el nuevo siglo XXI será más de la sociedad civil, que del Estado y los partidos políticos.

7. Profundización de la inserción mexicana en la globalización

La globalización constituye desde luego, la variable externa que incide, en gran medida, en el proceso de democratización nacional (así como en la esfera económica, financiera, social y cultural), por lo que aquí se hace mención a la misma.

En efecto, los tratados de libre comercio que ha suscrito el gobierno mexicano, destacadamente con América del Norte y con la Unión Europea, obligan a la parte mexicana a ahondar en su proceso de democratización, como parte de la concertación política de los mismos.

Así, resulta imperativo, para comerciar libremente con dichos estados, que exista al menos la democracia formal, electoral y de respeto a los derechos humanos en nuestro país, ya que de lo contrario se podrían cancelar las relaciones comerciales aludidas.

La democracia y sus instituciones, como siempre, son una adaptación de aquellas otras existentes en las llamadas "democracias consolidadas" del capitalismo maduro, europeo y anglosajón.

Frente a estos cambios, que testimonian la construcción y puesta en práctica de una nueva institucionalidad democrática en el nivel nacional, y que significan en sí toda una arquitectura político-institucional hacia la democratización del sistema político mexicano en su conjunto, se aprecian, a contraluz, algunos elementos, prácticas específicas de los actores políticos

relevantes y actitudes, que significan a su vez obstáculos o limitantes hacia el cabal desempeño del entramado institucional emergente.

Algunos de dichos factores, que dificultan y eventualmente pueden retrasar la consolidación democrática en México, se citan a continuación, sin el ánimo de ser limitativo:

- 1.- Pervivencia de una cultura política cuya matriz es predominantemente social-autoritaria y estadocéntrica. (Cavarozzi)
- 2.- Persistencia de prácticas políticas no democráticas, por parte de los actores políticos y sociales relevantes.-
- 3.- Incorporación gradual y aún lenta de la cultura del consenso, la negociación y los acuerdos entre los actores, así como en las relaciones legislativo/ejecutivo.
- 4.- Permanencia de los aparatos de poder autoritarios del viejo régimen político. (Przeworski)

Ahora bien, ya específicamente aludiendo a la actual administración pública federal del presidente Fox, es posible señalar los siguientes factores que pueden resultar negativos para la gobernabilidad democrática (es decir, pueden más bien provocar déficit de gobernabilidad o crisis de ingobernabilidad):

- 1.- Inexperiencia por parte del presidente y su gabinete en la administración pública federal. (Casi todos provienen de las filas del sector privado, tanto nacional como extranjero).
- 2.- Falta de operadores políticos que permitan atender, por una parte, a los partidos políticos y por otra, a los grandes problemas nacionales como lo son la seguridad pública, la guerrilla, Chiapas, narcotráfico, corrupción en la esfera pública, entre otros.
- 3.- La inercia del sistema político tradicional, que tenía cooptadas y bajo control corporativo - clientelar a las diferentes instancias de poder como los medios de comunicación, así como a

los actores políticos acostumbrados a las prebendas del poder presidencial en turno. Es decir, aún faltan por desmontar, así sea gradualmente, los viejos aparatos de poder autoritarios del antiguo régimen.

4.- En relación con los partidos políticos, es posible observar que el Partido Acción Nacional está más decidido a defender su postura política doctrinaria, antes que a asumir como propia la postura y las políticas públicas impulsadas desde el aparato gubernamental. Es decir, no se asume como partido en el gobierno, con los costos y ganancias que ello implica.

5.- El Partido Revolucionario Institucional se debate en torno a su posible disolución, reforma o fragmentación tras la derrota en los comicios presidenciales del año 2000, lo cual dificulta más el nivel de interlocución con las otras fuerzas políticas de mayor peso y significación, el PAN y el PRD.

6.- El Partido de la Revolución Democrática se ha desdibujado entre su línea radical y la del ala moderada, debatiéndose por su sobrevivencia tras su derrota (compartida con el PRI) del 2 de Julio de 2000, entre el caudillismo cardenista y una nueva izquierda que desea renovar la imagen del partido para generar mayor fuerza político-electoral en el futuro.

7.- Por último, cabe señalar las altas expectativas de la sociedad por el cambio, mismas que se pueden bien traducir en desesperación y desencanto democrático de la propia sociedad civil, disminuyendo con ello la legitimidad y eficacia del nuevo régimen político-administrativo público.

5.7 FUTUROS PROBABLES DE LA GOBERNABILIDAD Y LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.

La prospectiva implica no sólo el mirar más lejos y ver mejor el futuro, sino construir, desde una perspectiva del presente, los escenarios ideales de dicho futuro. En materia de gobernabilidad democrática, consiste en prever, diseñar y construir los equilibrios políticos necesarios, así como reequilibrar las tensiones continuas que se presentan en la naturaleza misma de la sociedad y de las diferentes fuerzas políticas, sociales y económicas que se expresan en ella.

Algunos escenarios que se pueden presentar para la gobernabilidad democrática en México son los siguientes:

A) Escenario optimista:

- Se producen los Acuerdos Nacionales básicos entre los principales actores políticos, sociales e institucionales, garantizándose un nivel adecuado de gobernabilidad democrática a nivel nacional.
- El legislativo y el ejecutivo logran cooperar de forma ágil, consensuada y eficiente, mejorando la gobernabilidad democrática nacional.
- El gobierno resuelve con eficacia y eficiencia las diversas demandas planteadas por la sociedad y las diferentes fuerzas políticas.
- La administración de justicia y la aplicación de un estricto estado de derecho se convierten en el proyecto fundamental de la sociedad y del gobierno en el entendimiento de sus relaciones futuras.

- Los gobiernos divididos y yuxtapuestos establecen reglas y normas de entendimiento, cooperación y coordinación político-administrativas que permiten desarrollar un clima de gobernabilidad que beneficia a todos los actores políticos, sociales e institucionales.
- Se accede a la consolidación democrática.
- En el nivel económico, se logran los consensos básicos para una reforma económica, fiscal y financiera que promueva el desarrollo nacional con justicia redistributiva e incluyente de las mayorías.

B) Escenario realista

- Se logran acuerdos y pactos interpartidistas, interpoderes y entre sociedad y Estado intermedios, en los cuales se incorporan las demandas e intereses de los diversos grupos, mas no tanto los nacionales.
- El Poder legislativo y ejecutivo mantienen una relación de ambigüedad, entre la cooperación y el conflicto institucional, retardando la formulación y aplicación de políticas públicas de interés nacional.
- Se agudizan los problemas en el plano económico y social, por una falta de consensos entre los actores, para la formulación de las políticas públicas; así como por el déficit de capacidad administrativa, técnica y financiera de la administración pública.
- Se dificulta y prolonga la consolidación democrática en México.

C) Escenario pesimista

- Se registra una parálisis institucional, por la no cooperación entre los poderes legislativo/ejecutivo, originando una crisis de gobernabilidad.

- Se da una situación de crisis de ingobernabilidad democrática y republicana, por la falta de un acuerdo nacional en lo político, económico y social; expresada en mayores índices de desempleo, pobreza, exclusión, desigualdad, y falta de expectativas de satisfacción de las demandas sociales relevantes.
- No sólo no se da la consolidación democrática, sino que se asiste a una regresión autoritaria en México.

CONCLUSIONES

La pregunta inicial de la presente investigación, referida a la existencia –o no– de una nueva institucionalidad democrática en ciernes, expresada entre otros elementos, en una nueva relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en México, así como en la emergencia de gobiernos divididos y yuxtapuestos, admite una respuesta afirmativa, de acuerdo con las categorías e indicadores que permiten la comprobación del planteamiento hipotético original. Asimismo, los cambios registrados en dichos ordenamientos, apuntan hacia una nueva institucionalidad democrática en México, específicamente, a partir del periodo 1997-2000, en los cuales se registraron cambios significativos en el sistema político mexicano.

Conviene a estos fines, introducir el enfoque analítico de la teoría de sistemas, ya que permite la comprensión teórica de los fenómenos y variables sujetas a investigación, su interacción y su verificación empírica.²¹⁹

En efecto, el sistema político tendería, en nuestro caso, a lograr cierta estabilidad mediante los nuevos equilibrios entre los subsistemas legislativo y ejecutivo, ante los cambios que los han afectado, por factores tanto externos (provenientes del medio ambiente) como internos, debido a la variación en su integración partidista.

En la investigación política, de acuerdo con Easton, es necesario considerar tres conceptos: medida política práctica, autoridad y sociedad. La medida política práctica consiste en “una red de decisiones y acciones que distribuye los valores (...) incluye el examen de cómo

²¹⁹ El enfoque analítico de la teoría general de los sistemas, y de los sistemas políticos en particular, ha sido ampliamente estudiado por David Easton, Parsons, Oran Young, Habermas y Luhmann, entre otros. El sistema político se constituye por elementos y subsistemas que interactúan entre sí. Las variables básicas son la estabilidad, el equilibrio, el desarrollo, la entropía y el isomorfismo, demandas y apoyo, output e input, entre otras.

funcionan, y cuáles son sus factores determinantes, tanto en lo que se refiere a la aplicación práctica de la medida legal, como de la medida real".²²⁰

Así pues, las medidas políticas prácticas son las que se han procurado incorporar en la investigación, referidas tanto a las reformas legales y normativas, como a los cambios en las prácticas concretas en el legislativo y el ejecutivo nacionales.

1.- La investigación se desarrolló a partir de la construcción de un modelo teórico y empírico de la democracia, derivado de los planteamientos normativos de los diferentes significados teórico-conceptuales de esta categoría eminentemente polisémica.

De esta forma, la democracia, en contraposición a la autoocracia, adquiere múltiples y variadas connotaciones por parte de los teóricos contemporáneos, destacando las siguientes:

- a) La democracia admite varias dimensiones analíticas, a saber: filosófica, política, social, económica y cultural.
- b) Las condiciones para la democracia son, entre otras: el desarrollo económico; el grado de educación; la existencia de una sociedad civil con un cierto grado de politización y cultura política democrática; existencia de instituciones democráticas; el desmantelamiento de los aparatos de poder autoritarios; el predominio de la cultura del consenso, la negociación y pacto entre los actores políticos relevantes, y el Estado social de derecho, entre otras.
- c) Las principales categorías que presenta son: pluralismo; libertad; igualdad; representación; rendición de cuentas; participación; oposición democrática; justicia; solidaridad; Estado de derecho y respeto a los derechos humanos, entre otras.

²²⁰ Easton, David *Política Moderna*. 1964, pp. 134-135.

De las categorías mencionadas, se considera que el pluralismo, la representación, la rendición de cuentas, la participación y la oposición son de incidencia directa con nuestro marco hipotético, que gira en torno a la nueva relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, y que se insertan necesariamente en la construcción de una nueva institucionalidad democrática del sistema político mexicano, tendiente a fortalecer el Estado social de derecho.

Ello es así, en la medida que se ha registrado la transición del autoritarismo –como un subtipo de la autocracia- hacia la democracia.

2.- Conviene distinguir teóricamente los conceptos de transición e instalación democrática; democratización, liberalización, consolidación democrática y regresión autoritaria, entre otros, a fin de ubicar en su caso cuáles podrían ser sus manifestaciones temporales en el caso de México, y cuál es el papel que eventualmente ha cumplido el legislativo, en su nueva relación con el ejecutivo, en dichos procesos.

Así, es posible afirmar que la ya larga transición política democrática, -que implica la mutación de un régimen político temporario “A” a otro “B”, es decir, desde un gobierno autoritario a otro democrático – parte de los procesos de liberalización – entendida como la ampliación consentida y controlada por el régimen autoritario, de la representación y participación de la oposición- que pueden ubicarse en principio en las reformas político-electorales de 1963 y 1977, pero que se extienden en las reformas propias de las décadas del 80 y del 90; ha dado un gran salto adelante mediante la realización de los procesos electorales del año 2000; al menos en lo que formalmente se conoce como los requisitos procedimentales de la misma, como lo son la celebración de elecciones libres, justas, periódicas y competidas, en las que ningún actor conoce de antemano los resultados (vale decir, se “institucionaliza la

incertidumbre”, según Przeworski) y en las que todos ellos, o la mayoría, acepta y reconoce las reglas del juego –democrático-.

En efecto, la jornada electoral de 2000, dio como resultado inmediato la salida del PRI de la presidencia de la República, por primera vez desde hacía ya más de 70 años, arribando el candidato del PAN a dicho cargo, de primera importancia en un régimen hiperpresidencialista, originándose la figura de la alternancia política en el primer nivel. Ello era una necesidad reconocida por los diversos actores para avanzar en la democratización nacional, en atención a las peculiaridades del régimen político (consistente en dicho presidencialismo, corporativismo y clientelismo, en que el presidente de la República era el jefe nato del partido) y a la dilatada permanencia del partido casi único, el PRI, en el poder; lo que era visto con mirada crítica en el escenario protodemocrático internacional, que atestigua la cuarta onda democratizadora (Schmitter) o la tercera ola democrática (Huntington)

Sin embargo, es preciso matizar aquí el alcance de la transición antes insinuada, ya que la concebimos como una etapa más en el camino hacia la democratización, si no plena, por lo menos suficientemente consolidada, ya que es menester el impulso de lo que Przeworski denomina la “democracia sustentable”, aquella que perdure en el tiempo y genere sus propios mecanismos de supervivencia, como el acatamiento continuo y generalizado de las nuevas reglas del juego democrático, aceptadas y reconocidas por parte de los actores políticos, sociales e institucionales relevantes en la arena nacional.

Aún faltan por consolidarse las reglas de la democracia planteadas por Cerroni, tanto del consenso, como las de competencia, del control, de la legalidad y de la responsabilidad entre los actores nacionales; las que sin embargo, han comenzado a adoptarse y respetarse, no sin contratiempos, principalmente a partir de la década del noventa.

En términos de las dimensiones de la democracia, y de acuerdo con Beetham, puede afirmarse que éstas aún se muestran de forma incipiente, como lo son: 1) rendición de cuentas del gobierno; 2) aspectos de una sociedad civil democrática; y 3) grado efectivo de igualdad de derechos políticos y de oportunidades.

En efecto, a pesar de los avances registrados en la rendición de cuentas, tanto vertical (Estado/ciudadano), como horizontal (entre los poderes ejecutivo/legislativo/judicial), aún falta su práctica cotidiana y regular por parte de todos los ciudadanos e instituciones estatales, aunado al hecho de la necesaria interrelación con las otras dos dimensiones democráticas, a saber, la emergencia y consolidación de una sociedad civil democrática, no corporativizada al régimen político, más autónoma y participativa, así como el grado efectivo de igualdad de derechos políticos y de oportunidades, del cual existe un déficit significativo.

Sin una sociedad civil politizada, participativa y exigente de cuentas al ejecutivo y legislativo, no podrá consolidarse una cultura auténtica de rendición de cuentas por parte de estos últimos, y difícilmente se accederá a una igualdad de condiciones y oportunidades para el desarrollo integral, sustentable y armónico de los ciudadanos, de las regiones, estados, municipios y localidades que integran a la federación.

Es decir, se han dado avances en la difícil democratización política mexicana; no obstante, aún falta la transición cultural hacia la democracia, pensada no sólo como la mejor (o menos mala) forma de gobierno, sino como un estilo y filosofía de vida en colectividad, en donde imperen los valores consustanciales a la misma, como la solidaridad humana, la justicia social, la tolerancia, el respeto a la diferencia, la libertad igual y la igualdad liberal para todos los ciudadanos cosmopolitas.

En la medida que se introyecte la cultura política democrática en la conciencia nacional, se irán desincentivando las prácticas autoritarias como forma predominante de la vida política nacional, alejándonos del peligro que representan las tentaciones de restauración autoritaria.

3.- Más específicamente, puede afirmarse que, a partir de la nueva pluralidad existente en el plano nacional, - expresada en un sistema de partidos cada vez más competitivo, con un tripartidismo predominante en el nivel nacional (PRI, PAN y PRD), y un formato predominantemente bipartidista a escala local - así como de una mayor capacidad real de oposición de las fuerzas políticas y sociales, (tanto institucionales como extrainstitucionales) se han detonado cambios en el régimen político mexicano, como lo son la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en el legislativo, así como su salida de la presidencia de la república en las elecciones federales del año 2000; lo cual ha impactado en la estructura y funcionamiento mismo del conjunto de la institucionalidad sociopolítica.

A su vez, la nueva pluralidad y capacidad de oposición existentes, expresión y efecto tanto de las reformas político-electorales registradas durante las últimas dos décadas, como de una sociedad civil más participativa en la esfera pública, han originado un cambio tanto en el sistema de partidos antes delineado, de uno hegemónico, a otro semicompetitivo y más recientemente a otro competitivo, como en la conformación del poder político, en el ámbito federal, estatal y municipal.

La nueva geografía político-electoral nacional es así multipartidista, con un nuevo pluralismo y una mayor capacidad de oposición y disenso entre las fuerzas políticas existentes, tanto en el plano local como federal.

4.- Lo anterior ha incidido en la exigencia creciente tanto de la rendición de cuentas (accountability), como de una mejor representación/responsabilidad (responsiveness) y en

otra forma de hechura de las políticas públicas, en la relación dialéctica entre el legislativo y el ejecutivo en México.

En efecto, la presente investigación ha pretendido mostrar la importancia cada vez mayor de estas categorías en el proceso de democratización nacional; así, la rendición de cuentas (accountability: término anglosajón que no admite una traducción precisa, por connotar diferentes contextos y prácticas, pero que se ha dado en llamar recientemente como responsabilización en la nueva gestión pública y parlamentaria latinoamericana) ha mostrado una tendencia positiva, tanto en su sentido vertical (del Estado frente al ciudadano), como horizontal, (entre los distintos poderes del Estado: ejecutivo-legislativo-judicial, así como entre los diversos niveles de gobierno: federal, estatal y municipal). Ello, en virtud de la participación emergente de la sociedad civil, así como de los cambios propiciados por la nueva pluralidad y oposición democrática en la constelación del poder.

Es decir, el nuevo pluralismo, participación y oposición políticas, ha dado por resultado gobiernos y representantes populares de distinto signo, presionándose unos a otros para transparentar sus acciones y rendir cuentas tanto a las otras instancias del poder, (comobien lo postuló Montesquieu: "que el poder controle al poder") como a la ciudadanía.

En relación con la representación/responsabilidad, (responsiveness, por su acepción anglosajona), puede afirmarse que, a partir de las categorías antes citadas, ésta ha presentado un cambio favorable relevante, sobre todo a partir de los procesos electorales federales más recientes (1994, 1997 y 2000), los que permitieron la celebración de elecciones cada vez más justas, libres y competidas, (con las salvedades formuladas por Schumpeter y otros teóricos, sobre la advertencia de que la democracia consiste en la libertad del ciudadano de elegir a los líderes que se disputan el caudillaje político sobre las masas, haciendo palidecer la "libertad de

elección” de los propios ciudadanos) y con ellas, la representación de nuevas fuerzas políticas, sociales y económicas tanto en el legislativo como en el ejecutivo.

En efecto, la representación (hacer presente al ausente, de forma tanto sociológica, como política, económica y cultural) se ha ampliado en el legislativo, el cual representa así casi al 100% de las fuerzas políticas, (considerando que los partidos con representación parlamentaria alcanzan un mínimo de 2.5% en su capacidad electiva, y que, derivado del sistema electoral mixto se amplió notablemente el sistema de representación proporcional) y se ha mejorado en el poder ejecutivo (al casi 50% de la ciudadanía, en el nivel de la presidencia de la república a partir del 2000), por lo que ambos poderes deben así rendir cuentas tanto de las acciones de gobierno como de las parlamentarias. No obstante, está pendiente aún una reforma de Estado que mejore aún más la representatividad estatal, ya que algunos grupos sociales aún no son incluidos en el circuito de la representación-rendición de cuentas-hechura de las políticas públicas.

En relación con la propia hechura de las políticas públicas (policy-making process), ésta ha modificado su lógica de diseño y construcción, si bien todavía de forma incipiente, en la nueva relación ejecutivo/legislativo, ya que antes del periodo estudiado (específicamente 1997-2000) se daba en el contexto del hiperpresidencialismo autoritario, el cual se apoyaba en el gobierno unificado, con el dominio absoluto del Partido Revolucionario Institucional y de su jefe nato, el presidente de la República, así como de todos los gobernadores y la mayoría de presidentes municipales, provenientes del “partido del régimen”, de acuerdo con Rodríguez Araujo.²²¹ Ello favorecía el que la hechura de las políticas públicas fuesen, más que públicas,

²²¹ Rodríguez Araujo, Octavio. “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo”, en *Partidos políticos y procesos electorales en México*, ed. Porrúa-UNAM, México, 2002, pp 11 y ss. El autor distingue entre el concepto “partido de estado” y “partido del régimen”, diferenciando a su vez los términos “estado” y “régimen político”, en que éste último “es una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y en un momento dado” (p 11)

gubernamentales, bajo el modelo predominantemente autoritario, centralista, vertical y unificado.

Los cambios esbozados, apuntan a un mayor equilibrio y autonomía del legislativo (así como del Poder judicial) frente al ejecutivo federal, fortaleciendo su funcionalidad democrática en el contexto nacional. Lo que está en construcción es, además, el nuevo esquema en que habrán de cooperar y coordinarse los distintos poderes entre sí, a fin de garantizar dicha funcionalidad, alejando los peligros de la prevalencia del conflicto entre los mismos, y con ellos, la parálisis institucional.

5.- En este tenor, puede apreciarse así un cambio relevante en las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México, de mayor grado de autonomía y libertad de éste último respecto del primero, a partir principalmente de las elecciones intermedias de 1997 y federales de 2000, las que conformaron las legislaturas 57 y la 58 (esta última, actualmente en curso); originando una nueva interrelación entre ambos, con características diferentes a aquella que se registró en el período “clásico” del sistema político mexicano, desde 1929 hasta 1997, etapa de claro predominio del PNR/PRM/Partido Revolucionario Institucional (PRI) sobre el resto de las fuerzas políticas, habiendo existido hasta entonces un gobierno “unificado”.

Dichos cambios, que han originado una nueva relación, constituyen una poderosa variable de la nueva institucionalidad democrática en el país, misma que está influyendo de forma significativa en la democratización del régimen político, considerando al parlamento o Institución Representativa, como un foro o espacio privilegiado hacia la consolidación democrática a nivel nacional, en virtud de su importancia creciente en la vida republicana, federalista y liberaldemocrática en ascenso.

Así, los movimientos sociales relevantes y los actores políticos y sociales más influyentes del país, reconocen crecientemente la importancia del Poder legislativo para los fines de

consolidación democrática, constituyéndose en un foro privilegiado de resonancia y resolución de los grandes problemas nacionales.

6.- Durante la 57ª. Legislatura, (1997-2000) se inaugura la etapa de gobiernos divididos en México, en el nivel federal; así como de un congreso dividido (situación que se extiende a la LVIII Legislatura, 2000-2003), ya que el jefe del ejecutivo es de un partido distinto a (los) partido(s) que detentan la mayoría legislativa, creando estas figuras político-institucionales una nueva dinámica en las prácticas tanto legislativas como presidenciales.

Las nuevas prácticas, originadas a su vez por la variable del pluralismo y la oposición democrática se caracterizan por una mayor deliberación en los recintos legislativos, que en las anteriores legislaturas, que eran de clásica mayoría mecánica del PRI, fomentándose la democracia deliberativa; mayor presencia y participación más plural y crítica de la oposición en las comisiones legislativas, las cuales se han ampliado y han fortalecido su funcionalidad; mayor capacidad del legislativo de fiscalización y control del ingreso y gasto público; mayor control y seguimiento de las acciones del ejecutivo, expresado en las comparecencias de los Secretarios de Estado, en las excitativas, recomendaciones y críticas al presidente de la república y a su gabinete; mayor capacidad de iniciativas del legislativo, así como de enmienda y/o veto de aquellas provenientes del ejecutivo, las cuales han disminuido su participación; surgimiento, por primera vez en la historia contemporánea, de controversias constitucionales entre ambos poderes, ante el desacuerdo derivado de las diferentes visiones y posturas sobre una ley, iniciativa o política pública, cuya sentencia final compete al Poder Judicial de la Federación; entre otras nuevas prácticas y acciones susceptibles de enunciar.

Cabe agregar que el conjunto de cambios observados en la praxis legislativa (es decir, en la organización y funcionamiento del Poder legislativo, plasmadas en su nuevo Reglamento Interior) ha incidido en los cambios correlativos en la Institución legislativa, de acuerdo a la

distinción propuesta por Prats y Catalá. Como institución, ha variado la percepción del público ciudadano sobre la importancia de la instancia legislativa, encontrándose desde nuestro punto de vista en proceso de relegitimación frente al mismo, al recuperar la funcionalidad perdida por su avasallamiento por parte del ejecutivo. La batalla tal vez sea larga, debido por un lado a sus debilidades internas (falta de profesionalización de algunos legisladores; mayor motivación por representar los intereses de su partido, o del ejecutivo, más que a la ciudadanía; no-reelección inmediata en el cargo, etc.) y por otro, a los embates externos, por parte de aquellos actores a los que no conviene una institución representativa fuerte (como lo es en apariencia el mismo Poder ejecutivo, en campaña propagandística permanente por responsabilizar exclusivamente al legislativo de los incumplimientos, fallas u omisiones de gobierno, en vez de visualizar su actuación como una corresponsabilidad para el desempeño eficaz de las políticas públicas, desprestigiando y demeritando así la labor de los legisladores, así como a la propia institución parlamentaria).

7.- Los gobiernos divididos son a su vez producto y expresión directa del creciente pluralismo, competitividad y liberalización del régimen político mexicano, cuyo incremento ha sido gradual, por medio de distintas reformas político-electorales, desde 1963, 1977, 1989, 1994, 1996, etc., mismas que fueron creando un nuevo entramado institucional, que expresó cada vez mejor el nivel real de la correlación de fuerzas existentes, por lo que el sistema de partidos admitió desde entonces varias transformaciones, de pasar de ser un sistema de partido hegemónico, a otro de partido dominante, (siempre por parte del PNR primero, del PRM después, y finalmente, del PRI) a otro semicompetitivo, y más recientemente, a uno más competitivo (medido por el escaso margen de victoria y de conformación de las mayorías), de

tipo multipartidista, con un tripartidismo conformado por el PRI, el PAN y el PRD, así como de varios partidos minoritarios (PT, PVEM, PAS, PSN, CD), según se expuso anteriormente.

Los gobiernos divididos son así, variable dependiente del sistema de partidos competitivo, y éstos, del sistema electoral y las leyes correspondientes (como lo es el actual Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales, aprobado en 1996.)

Así, en la federación mexicana se han tenido experiencias de gobiernos divididos casi la mitad de las entidades federativas que la conforman; hemos expuesto una clasificación ampliada de la elaborada por Lujambio, a fin de ponderar su grado de complejidad: desde aquellos en que el partido del gobernador es distinto al del presidente de la república (o del mismo), y desde la situación donde el gobernador cuenta con la primera mayoría en el congreso local, hasta aquellas otras donde su partido está en franca minoría legislativa, dificultando así la relación entre ambos poderes; siendo algunos de sus efectos positivos los que se citan a continuación:

- a) Mayor y mejor expresión del pluralismo territorialmente existente;
- b) Fortalecimiento de la rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal;
- c) Necesidad de construcción de negociaciones y consensos entre los actores políticos, sociales e institucionales relevantes;
- d) Mejor representación social de los gobiernos,
- e) Mayor transparencia, vigilancia y supervisión entre el legislativo y el ejecutivo;
- f) Relaciones más equilibradas, de pesos y contrapesos, entre los Poderes, así como de mayor grado de autonomía del legislativo frente al ejecutivo.

No obstante, algunos de los efectos negativos, u obstáculos por superar en los gobiernos divididos, son:

- a) Predominio del conflicto y la no-cooperación entre el legislativo y el ejecutivo, por sobre la cooperación y negociación entre ambos;
- b) Parálisis legislativa, y por ende, del ejecutivo, en aquellas materias, temas y leyes en las cuales priva la diferencia, el conflicto y la falta de acuerdos y consensos;
- c) Escasa coordinación, comunicación y cooperación en las relaciones intergubernamentales, con la consiguiente falta de eficacia parlamentaria y gubernamental;
- d) Problemas de ingobernabilidad democrática.

Nos parece que los obstáculos y/o retos expuestos, son susceptibles de superar, mediante la cultura de la tolerancia, del respeto a la diferencia, del consenso entre las fuerzas político-partidistas, y sobre todo, de la concientización que los actores tengan de la necesidad de establecer diálogo respetuoso e intercambios provechosos entre los mismos, al saber que a nadie conviene una crisis de gobernabilidad, y que a todos conviene la defensa del interés general, por sobre el particular.

8.- De forma similar, han emergido en México los así llamados gobiernos yuxtapuestos, mismos que consisten en el hecho de que en un mismo espacio territorial, (en nuestro caso, los Estados), coexisten diversos partidos políticos gobernando distintas localidades, en el caso mexicano, municipios.

Para ilustrar la nueva pluralidad municipal existente, en el año 2000 había 610 Municipios gobernados por la oposición política (partidos distintos al PRI, entonces partido en el gobierno), gobernando a un total de 38,346.226 habitantes, (frente a 1393 Municipios gobernados por el PRI, con una población total de 42,832.429) lo cual es ya muy

representativo de la capacidad de gobierno de la otrora oposición, sobre todo el PAN (partido que gobierna el 46% del total municipal en poder de la oposición, sin contar al PRI) y el PRD (quien gobierna al casi 45% del total de municipios en poder de la oposición).

Estos datos simples reflejan de suyo no solo la pluralidad y oposición existente, sino la heterogeneidad de los gobiernos locales, los cuales deben gobernar con gobernadores de otro partido, y con otros gobiernos locales vecinos y próximos a su área geográfica, provenientes de otros partidos políticos. A lo anterior hay que agregar la pluralidad política que representan los cabildos municipales, a través de sus regidurías, síndicos, Consejos Municipales en algunos casos, etc.

Al igual que los gobiernos divididos, los yuxtapuestos representan un cambio en la relación entre el legislativo y el ejecutivo, ya que al existir una gran diversidad sociopolítica en su integración y composición, ello resulta en una necesaria mayor exigibilidad de cuentas sobre uno y otro, lo que por la otra parte significa la rendición de cuentas horizontal entre ambos poderes y de ambos respecto de la ciudadanía electora, misma que, de no ver resultados satisfactorios sobre el papel desempeñado por cada uno, tenderá a votar por otra preferencia electoral a la siguiente elección, situación que ya se ha dado, primero en el nivel local, como en el federal después, con el cierre del ciclo de la alternancia en el poder.

9.- El federalismo en México, significa un elemento relevante en la nueva institucionalidad democrática, el cual ha tropezado con el férreo presidencialismo y el centralismo previamente existente; ahora, con la irrupción de los gobiernos divididos y yuxtapuestos en la escena nacional, ha pasado de ser letra muerta, a demanda cotidiana por parte de los actores, sobre todo de los gobiernos y congresos locales, conformados plural y heterogéneamente; exigiendo

hasta el nivel de los gobernadores, mediante marchas, mitines y plantones, la satisfacción de sus necesidades y demandas a la federación.

En efecto, autores como Lujambio y Maynvaring han planteado la relación de tensión y conflictiva entre federalismo y régimen presidencial, ya que el primero es disgregador, y el segundo, integrador.

En pro de su fortalecimiento, se ha diseñado y construido toda una institucionalidad en su defensa y promoción: existen actualmente organizaciones tanto de presidentes municipales, como de gobernadores, por no decir, sociales, políticas y económicas con una capacidad creciente de convocatoria y representatividad, a fin de terminar con el centralismo presidencialista avasallador.

Así, el federalismo es variable dependiente de los gobiernos divididos y yuxtapuestos, (presentando ventajas tanto políticas, como económicas y sociales para el país) y elemento capital en la nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo.

10.- En México se está construyendo una nueva gestión pública democrática, no exenta de regresiones y contradicciones, la cual se manifiesta con los siguientes elementos:

- A) Una nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo;
- B) La existencia de gobiernos divididos y gobiernos yuxtapuestos;
- C) Un sistema de partidos plural y competitivo, tendencialmente tripartidista;
- D) Una mayor rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical;
- E) Una mayor y mejor representación/responsabilización del legislativo y del ejecutivo frente a la sociedad;
- F) Un mayor pluralismo y capacidad de oposición política;
- G) Presiones para fortalecer el federalismo;

H) Inclusión creciente de nuevas prácticas protodemocráticas, como la necesidad de construir consensos y establecer negociaciones y acuerdos permanentes entre los actores políticos y sociales relevantes;

Entre otros elementos que, siendo enunciativos, (no limitativos), y que han sido tratados en el presente trabajo, caracterizan el actual proceso de democratización nacional. Desde luego, los elementos antes citados se interinfluyen mutuamente de modo dialéctico unos a otros, fungiendo como variables a nuestro juicio, esenciales, tanto para la nueva arquitectura político-institucional, como para los fines de la incipiente construcción de la gobernabilidad democrática en México.

11.- El sistema político mexicano se encuentra en proceso de democratización, (no obstante los déficit que perviven en el mismo) si consideramos los requisitos y variables básicas de un modelo empírico de democracia, establecido en el capítulo I de la presente investigación. Tales indicadores, como antes se asentó, son, para los fines y limitantes temáticos de este trabajo, los siguientes: pluralismo, participación y oposición democráticas; rendición de cuentas; representación/responsabilización de los poderes del Estado y de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal; elecciones periódicas, cada vez más competidas y menos impugnadas; emergencia de una sociedad civil plural y heterogénea; y, en el caso nacional, el desmantelamiento del presidencialismo como forma desviada del régimen presidencial, dando lugar a un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado.

12.- No obstante, aún quedan asignaturas pendientes para acceder a la denominada consolidación democrática, siendo, entre otras, las que a continuación se enlistan:

- A) Un auténtico acotamiento del poder presidencial;
- B) La institucionalización de los gobiernos divididos y yuxtapuestos;
- C) El desmantelamiento irreversible de los "viejos aparatos de poder autoritarios" (Przeworski) del viejo sistema político;
- D) La aceptación regular y recurrente de las nuevas "reglas del juego" democráticas, por parte de los actores políticos y sociales relevantes;
- E) El predominio de una verdadera cultura política democrática en la sociedad nacional;
- F) El respeto irrestricto de los derechos humanos, en todas sus manifestaciones y generaciones;
- G) El desarrollo económico y social autosustentable, con equidad y justicia distributiva entre los órdenes federal, estatal y municipal;
- H) El desarrollo educativo y cultural en su acepción más lata, que combine de forma equilibrada los requerimientos de una sociedad pluriétnica y multicultural en el plano nacional(ista), con aquellos otros propios de la globalización actualmente en curso.

13 - La nueva institucionalidad democrática emergente, plantea nuevos retos a su correlativa y necesaria nueva gobernabilidad democrática, misma que se desarrollará en la medida en que la transición cultural a la democracia adquiera visos de consolidación, según los elementos abordados en la conclusión anterior.

Premisa fundamental será la concreción de una reforma del Estado de tipo integral, que contemple la reforma de los poderes públicos, ejecutivo, legislativo y judicial; así como discuta y debata sobre la forma de gobierno idónea para la actual etapa de globalización y democratización a escala universal: presidencial, semipresidencial, parlamentario, o alguna combinación de dichas formas puras.

De acuerdo con la prospectiva esbozada en el último capítulo, pueden visualizarse al menos tres escenarios, el optimista, el realista y el pesimista, en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. En el primero de ellos, ambas instancias logran cooperar de forma ágil, consensuada y eficiente, mejorando las variables que definen a la gobernabilidad (eficacia, legitimidad, legalidad, transparencia, coherencia, entre otras).

En el segundo escenario, realista, el ejecutivo y el legislativo mantienen una relación de ambigüedad, entre la cooperación y el conflicto, con claroscuros en su definición; en el último, el pesimista, se daría una parálisis institucional, redundando en crisis de gobernabilidad, y en el alejamiento de la consolidación democrática, situación en cuyo conjuro, es necesario trabajar desde hoy.

14.- El objetivo general de la presente investigación ha sido, a nuestro juicio, alcanzado, al haberse identificado los cambios más recientes ocurridos tanto en la integración y representación parlamentaria como en la configuración del poder ejecutivo en sus diversos ordenes de gobierno, a fin de precisar la eventual nueva relación entre ambos poderes, así como algunas de sus diversas expresiones, de una lógica de interacción distinta a aquella que prevaleció en el período clásico del sistema político mexicano, como son su refuncionalización y la aparición de gobiernos divididos y yuxtapuestos en el plano nacional.

Asimismo, la hipótesis principal, referida en principio al hecho de que sí existe una nueva relación entre el legislativo y el ejecutivo; y que la misma está construyendo una institucionalidad democrática inédita, de mayor pluralismo, participación, oposición, rendición de cuentas y representación políticas, impactando en la gobernabilidad existente, se ha demostrado en lo fundamental.

No se ignoran los obstáculos, rezagos y aún regresiones hacia la consolidación democrática nacional, pero tampoco se pueden desconocer los avances y los pasos dados en la penosa construcción de la misma, que supone, como ya se ha advertido, una transición cultural de perspectiva histórica hacia el ideal democrático de nuestro tiempo.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

299-A

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Anastasia, Fátima. (2001) *Poder Legislativo, Accountability e Democracia*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD, sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina.
- Aristóteles. (1994) *Ética a Nicómaco.*, Porrúa Hnos, México.
- Bañleres Helguera, José Enrique, et al. (2000) *Instituciones, Políticas Públicas y Gobiernos Locales*. IIS:UNAM/Fundación Ford/CNCPyAP.
- Bañleres Helguera, José Enrique. (2001) *Teoría y Práxis del Federalismo en México*. Revista de Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- Basave Fernández del Valle, Agustín. (1976) *Teoría de la Democracia*. Jus, México.
- Béjar Algazi, Luisa, et. al. (1998) *Políticas Públicas y Gobierno Local*. UNAM/Fundación Ford, México.
- Béjar Algazi, Luisa. (1994) "El Legislativo en el Sistema Político Mexicano", en Crónica Legislativa, Núm. 15. julio-agosto de 1994. México.
- Béjar Algazi, Luisa. (1995) *El Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano (1964-1978)*. Tesis Doctoral en Ciencia Política. UNAM. México.
- Béjar Algazi, Luisa. (1997) *La Evolución Histórica del Papel de la Legislatura en el Sistema Político Mexicano*. Mimeo. FCPS, UNAM..
- Berlín Valenzuela, Francisco. (1993) *Derecho Parlamentario*. F.C.E., México.
- Blondel, Jean y W. Suárez. (1981) *Las Limitaciones Institucionales del Sistema Presidencialista*. Criterio, No. 1853-1854. . Buenos Aires, Argentina.
- Blondel, Jean. (1973) *Comparative Legislatures*, New Jersey, Englewood Cliffs.
- Bourdeau, George. (1983) *Tratado de Ciencia Política*. Tomo I. UNAM-ACATLAN, México.
- Bowie, Robert. (1980). *Estudios sobre el Federalismo*. Universidad de Bogotá, Colombia.
- Bresser Pereira, Luis Carlos y Nuria Cunill Grau. (1998) *Lo Público no estatal en la reforma del Estado*. CLAD, Piados, Buenos Aires, Barcelona, México.

- Bresser Pereira, Luis Carlos; Nuria Cunill Grau. (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD- BID-Eudeba. Buenos Aires.
- Camou, Antonio. (1997) *Gobernabilidad y Democracia*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, IFE, México.
- Camou, Antonio. (1998) *Gobernabilidad*. Revista Sociedad Civil. No. 3 Vol. II: México.
- Cansino, César. (1998) *Después del PRI. Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*. CEPCOM. México.
- Cansino, César. (2000) *La Transición Mexicana 1977-2000*. Cepcom, México.
- Carpizo, Jorge, Fix-Zamudio, Héctor, et.al. (1988) *El Sistema Presidencial Mexicano. (Algunas Reflexiones)* UNAM, México.
- Carpizo, Jorge. (1979) *El Presidencialismo Mexicano*. Siglo XXI, México.
- Carrillo Florez, Fernando (2001) *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo. En América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C
- Casar, María Amparo. (1999) *Presidentialism and Its Consequences: a Debate*. Documento de Trabajo, Número 54, CIDE, México
- Casar, María Amparo. (1998) *Executive-Legislative Relations: The Case of México*. Documentos de Trabajo, Número 84, CIDE, México.
- Casar, María Amparo. (2000) "La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados en México. Coaliciones y cohesión partidaria en una cámara sin mayoría", en Política y Gobierno, primer semestre del 2000.
- Cerroni, Umberto. (1991) *Reglas y Valores de la Democracia*. Alianza, Madrid.
- Colomer, Joseph M. (2001) *Instituciones Políticas*. Ariel, Ciencia Política. España.
- Cotta, Mauricio. (1988) *Parlamentos y Representación*. Alianza, Madrid.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. CLAD, Nueva Sociedad Argentina.
- Cutler, Lloyd N. (1988) *Some Reflections About Divided Government*. Presidential Studies Quarterly 17, Washington, D.C.
- Dahl, A. Robert. (1991). *Los Dilemas del Pluralismo Democrático*. Alianza, Madrid.
- Dahl, Robert. (1980) *La Poliarquía (Participación y Oposición)*. Técno, Madrid.

- Dahrendorf, Ralf. (1994). *Tres Ensayos Liberales*. Fundación Friederick Naumann, Bogotá, Colombia.
- Diamond, Larry, J-Linz y S.M. Lipset. (eds.) (1989) *Democracy in Developing Countries*. Dyme Riewner Publisher. Boulder, Colorado.
- Duverger, Maurice. (1980) *Los Partidos Políticos*. Ariel, México.
- Easton, David. (1964) *Política Moderna*. Ed. Alfred A.Knopf, Inc. New York.
- Easton, David. (1982) *Esquema para el Análisis Político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Fernández Santillán, José. (1997) *Liberalismo Democrático. Modelo para Armar un País*. Océano, México.
- Ferrando Badía, José. (1986) *Democracia Frente a Autoocracia*. Tecnos, Madrid.
- Fiorina, Morris P. (1992) *Divided Government*. Harvard University, Macmillan Publishing Company.
- Flishfish, Angel. (1989) *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*. Revista Mexicana de Sociología, Núm.3 (Julio-Sept) México.
- Gamas Torruco, José. (1976) *El Federalismo Mexicano*. Colección SEP. México.
- Garretón, Manuel Antonio. (1988) *El plebiscito de 1988 y la transición a la democracia*. FLACSO, Santiago, Chile.
- Garretón, Manuel Antonio. (1999) *Procesos de Democratización, Democracia y Nuevas relaciones entre Estado y Sociedad en América Latina*. UNAM, México.
- Giddens, Anthony. (1999) *La Tercera Vía*. Taurus, México.
- Giddens, Anthony. (2001) *La Tercera Vía y Sus Críticos*. Taurus, México.
- González Casanova, Pablo. (1965) *La Democracia en México*. Era. México.
- González Casanova, Pablo; Luis Villoro, et.al. (1999) *Hacia un Nuevo Proyecto de Nación*. Fundación Heberto Castillo Martínez, A.C. México.
- Gunther, M. Antonio (1999) *La política*. Paidós, México.
- Gutiérrez Garza, Esthela. (Coordinadora) *El Debate Nacional. 2. Escenarios de la Democratización*. Ed. Diana y UNAM. México, 1998.
- Held, David. (1988) *Modelos de Democracia*. Alianza, España.
- Hernandez Chávez, Alicia. *La Nueva Relación Entre Legislativo y Ejecutivo*. La Política Económica 1982-1997. de. FCE., COLMEX, México., 1998

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

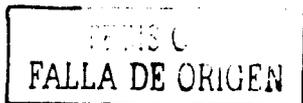
- Kelsen, Hans. *Escritos Sobre la Democracia y el Socialismo*. ed. Debate, Madrid. Colección Universitaria, 1988.
- Kent Weaver, R. *Automatic Government*. Washington, D.C. Brookings, 1988. Colomer, Josep M. *Instituciones Políticas*. Ed. Ariel, Ciencia Política. Barcelona, 2001.
- Kornberg, Allan and Musolf, Lloyd D. *Legislatures in Developmental Perspective*. ed. Duke.
- Lawrence D. Longley y Drago Zajc. (1997) *The First Years of The New Democratic Parliaments*.
- Lechner, Norbert. (1990) *Los Patios interiores de la Democracia. Subjetividad y Política*. F.C.E. México.
- Lijphart, Arend. (1984) *Democracies*. Princeton University Press.
- Lijphart, Arend. (2000) *Modelos de Democracia. Formas de Gobierno y Resultados en treinta y seis países*. Ariel. Ciencia Política, México.
- Lijphart, Arend. (1989) *Democracia en las Sociedades Plurales*. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Argentina.
- Lijphart, Arend. (1990). *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford Readings. Ed. Grupo Político.
- López Aillón, Sergio y González, María del Refugio. (2000) *Transiciones y Diseños Institucionales*. UNAM, México.
- Lujambio, Alonso. (1996) *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*. UAM/IFE / Colegio Nacional de Ciencias Políticas. México.
- Lujambio, Alonso. (2000) *El Poder Compartido. Un Ensayo sobre la Democratización Mexicana*. Océano, México.
- Lujambio, Alonso. (Febrero, 2000) "Adiós a la Excepcionalidad. Régimen Presidencial y Gobierno Dividido en México" Este País, México.
- Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. (1990) *Presidentialism in Latin America: a Review Essay*. Latin American Research Review, Vol. XXV, No. 1.

- Marván Laborde, Ignacio. (1997) *¿Y Después del Presidencialismo? Reflexiones para la Formación de un Nuevo Régimen*. Ed. Océano. México.
- Mc. Kensie. (1993) *Elecciones libres*. F.C.E. México.
- Mendoza Berrueto, Eliseo. (1996) *El Presidencialismo Mexicano. Génesis de un sistema Imperfecto*. F.C.E. El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Meyer, Lorenzo. (1988) *Fin de Régimen y Democracia Incipiente. México hacia el Siglo XXI*. Ed. Océano. México.
- Meyer, Lorenzo. (1995) *Liberalismo Político. Las Contradicciones del Sistema Político Mexicano*. Ed. Océano. México.
- Mezey, Michael L. (1979) *Comparative Legislatures*. Durham, Duke University Press
- Montesquieu, Baron de la Brede y de Secondat. (1973) *Del Espíritu de las Leyes*. Porrúa Hnos, México.
- Muñoz Patraca, Victor Manuel. *Del Autoritarismo a la Democracia. Dos decenios de cambio político en México*. Siglo XXI, UNAM, México.
- Nacif, Benito. (1999) *El Congreso mexicano en Transición: Cambios y Continuidades*. CIDE. Documento de Trabajo. Número 101.
- O'Donnell, Guillermo, Juan Linz, et.al. (1996) *La Política. No. 2. La democratización y sus límites*. Después de la Tercera Ola. Buenos Aires, México.
- O'Donnell, Guillermo. (1992) *Delegative Democracy*. Working Paper 172. Kellogg Institute.
- Panebianko, Angelo. (1982) *Teoría del Partido Político*. Ed. Alianza Universidad.
- Pedroza de la Llave, Susana. (1994) *El Control del Gobierno: Función del Poder Legislativo*. INAP, México.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán. *Representación, Poder y Mandato*. Porrúa, México.
- Pitkin, Hanna Fennichel. (1967) *The Concept of Representation*. Berkeley, University of California.
- Proudhon, Jean Francois. (1992) *El Principio Federativo*. Ed. Gernika, México.
- Przeworski, Adam. (1979) *Some Problems in The Study of the Transition to Democracy*. University of Chicago. No.61, Washington, D.C.

TESIS C-10
 FALLA DE ORIGEN

- Przeworski, Adam. (1996) *Sustainable Democracy*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. (1997) *Deliberative Democracy*. University of Chicago.
- Rabasa, Emilio. (1917) *La Constitución y la Dictadura*. 1917. INEHRM, México.
- Reyes Heróles, Jesús. *El Liberalismo mexicano*. Ed. Porrúa. México.
- Riggs, Fred (1988) *The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*. International Political Science Review 9, No.4.
- Rodríguez Araujo, Octavio, et al. (2002) *Partidos Políticos y Procesos Electorales en México*. Porrúa UNAM, México.
- Roitman Rosenmann, Marcos. (1994) *Democracia y Autoritarismo en la Cultura Latinoamericana*; cit en *Democracia en América Latina*. ed. Triana.
- Saldaña Harlow, Adalberto (1993) *La Crisis de la Transición Política en México*. Las Elecciones de 1992. ed. SEI, México.
- Sánchez Macías, Antonio, et al. (1999) *Instituciones para la Democracia en México*. Instituto Federal Electoral, México.
- Sartori, Giovanni. (1976) *Partidos y Sistemas de Partidos*. Cambridge Univ. Press.
- Sartori, Giovanni. (1993) *¿Qué es la Democracia?*. Nueva Imagen, México.
- Sartori, Giovanni. (1994) *Ingeniería Constitucional Comparada*, F.C.E., México.
- Sartori, Giovanni. (1979) *La Política. Lógica y Método de las Ciencias Sociales*. F.C.E. México.
- Sartori, Giovanni (1997) *Teoría de la Democracia*. 2 tomos, Alianza, México.
- Schmidt, Samuel. (1997) *La Capacidad de Gobernar en México*. Nuevo Siglo. Ed. Aguilar. México.
- Schmitt, Karl. *Sobre el Parlamentarismo*. Ed. Tecnos, Madrid.
- Serrano, Mónica y Bulmer-Thomas, Victor. (1996) *La Reconstrucción del Estado*. F.C.E., México.
- Silva Herzog Márquez. (1999) *El Antiguo Régimen y la Transición en México*. Planeta, Joaquín Mortiz.
- Sirvent, Carlos. (2002) *Alternancia y Distribución del Voto en México. Estudio de 7 Casos*. UNAM-GERNIKA, México.
- Smith, Peter. (1979) *Los Laberintos del Poder. El Reclutamiento de las Elites Políticas en México. 1900-1971*. El Colegio de México, México.

- Sundquist, James L. (1996) *Constitutional Reform and Effective Government*.
- Ugalde, Luis Carlos. (2000) *Vigilando al Ejecutivo. El Papel del Congreso en la Supervisión del Gasto Público 1970-1999*. Porrúa, México.
- Valenzuela Feijoo, José. (1991) *Crítica del Modelo Neoliberal*. Colección América Latina, Facultad de Economía, UNAM, México.
- Villamil, Jenaro. (1998) *Los Desafíos de la Transición. Escenarios del Cambio Político en México*. Ed. Raya en el Agua, México.
- Zamitiz, Héctor. (compilador) (1998) *Credibilidad, Instituciones y Vida Pública*. UNAM, México.



Diccionarios

- Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.
- Diccionario de Ciencia Política. Bobbio y Matteucci. F.C.E., México.
- Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1982
- Diccionario Electoral. Instituto Nacional de Estudios Políticos, A.C. 2ª. Ed. 2002. México.

Revistas

- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Varios Números.
- Revista del Senado de la República. Varios Números.
- Política y Gobierno. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Revista Semestral.
- Estudios Políticos. Revista de la UNAM, varios números

- Política y Gestión Pública. Revista del CIDE, varios números
- Crónica Legislativa. Organó de Información de la LVI Legislatura.
- Estudios Parlamentarios del Congreso. Cámara de Diputados.
- Quehacer Parlamentario. Cámara de Diputados.
- Este País. Revista mensual
- Voz y Voto. Revista Mensual.
- Metapolítica. CEPCOM. Revista Bimestral. Varios Números.
- Revista del Instituto Electoral del Estado de México. Apuntes Electorales.
- Nexos. Revista Mensual.
- Enlace. Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Varios Números.
- Prospectiva. Revista Cuatrimestral. Agrupación Política Nueva. Varios Números
- Sociedad Civil. Análisis y Debates. Revista Científica Cuatrimestral. Varios Números.
- Revista del Colegio. (2000) La Administración Pública Contemporánea en México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.