



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLAN

ESTABLECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS  
PRODUCTO DE LAS ALIANZAS ENTRE LOS  
PARTIDOS POLITICOS:  
EL CASO DE LAS ELECCIONES DEL 2000

**TESIS**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA**

PRESENTA:  
**DAVID BRAVO RUIZ**

ASESOR:  
LIC. JUAN TORRES LOVERA



STA. CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO, OCTUBRE DE 2005

m349056



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.



**ESTABLECIMIENTO DE LOS  
GOBIERNOS DIVIDIDOS  
PRODUCTO DE LAS  
ALIANZAS ENTRE  
PARTIDOS POLÍTICOS:**

**EL CASO DE LAS ELECCIONES  
DEL 2000**

**Septiembre  
2005**

*A mis padres: Simón Roberto y Mercedes*

*A mis hermanos: Alejandro, Roberto y Mercedes*

*A Susi y Melina*

## **AGRADECIMIENTOS**

A mis padres por su espera, su confianza y comprensión, por ese esfuerzo titánico, por esas privaciones y esa larga marcha desde el lugar de origen para un mejor futuro de nuestras vidas, sin ustedes nada, con ustedes todo... gracias.

Al apoyo y la consistencia de los maestros que me permitieron compartir sus conocimientos y así poder lograr una formación para la vida; de manera particular mis más altas consideraciones para los sinodales: Rodolfo Jiménez, Juan Bravo, Ernesto González, Miguel Antonio Santillán, y por último al Lic. Juan Torres Lovera por su apoyo, paciencia y profesionalismo, que sin su ayuda hubiera sido muy difícil encontrar la ruta en la investigación.

A esos que se encuentran a lo largo de la vida y son tan pocos en el camino, esos que han compartido mil batallas contra los grandes molinos, esos que también asumen los sueños y en los peores momentos también han estado presentes, especialmente a Ignacio Martínez, Belen, Abraham, Ignacio Gómez.

Y sobre todo a la Grandeza del Gran Constructor del Universo que a través de esa Estrella del Sur siempre me ha acompañado

# ÍNDICE

---

	Página
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1 Marco Teórico</b>	
1.1 Antecedentes.	9
1.2 El concepto de gobierno.	9
1.3 La división de poderes.	13
1.4 El sistema presidencial.	17
1.5 Sobre el concepto de poliarquía.	20
1.6 Acerca de la gobernabilidad.	24
1.7 La negociación.	29
1.8 Los partidos políticos.	33
1.9 El concepto de gobierno dividido.	36
<b>Capítulo 2 Antecedentes y Causas</b>	
2.1 Antecedentes.	44
2.2 La Revolución Francesa.	45
2.3 El sistema político de los Estados Unidos.	50
2.4 Los gobiernos de México de 1854 a 1924.	56
2.5 Causas de los gobiernos divididos.	65
2.5.1 Clasificación de los gobiernos divididos.	74
2.5.2 El camino hacia los gobiernos divididos.	78
2.5.3 Las características de los partidos políticos.	83
2.6 Coaliciones y alianzas.	91

---

## Capítulo 3 Los Gobiernos Divididos

	Página
3.1 Antecedentes.	97
3.2 Los gobiernos divididos en México.	97
3.3 Integración y clasificación de los congresos locales (1989 a 2001).	103
3.4 La negociación, la opción principal en los gobiernos divididos.	114
3.5 La pluralidad democrática.	119
3.6 Nuevas organizaciones y elites políticas, nuevos gobiernos.	126
3.7 Las consecuencias de la nueva composición política de México.	137
<b>Capítulo 4 Alianzas Electorales</b>	
4.1 Los partidos políticos y las alianzas ante las elecciones de julio del 2000.	144
4.2 Los resultados electorales y la nueva composición del Congreso de la Unión.	159
4.3 El establecimiento de los gobiernos divididos, producto de las alianzas entre partidos.	171
4.4 Elecciones locales posteriores y sus resultados.	179
4.5 Hacia el rediseño institucional del Poder Ejecutivo y Legislativo: Negociación o confrontación.	186
4.6 El Poder Judicial: garante de la democracia.	204
4.7 La Administración Pública ante los gobiernos divididos: la reinención del gobierno.	207
4.8 Retos y perspectivas de los gobiernos divididos en México.	214
<b>Conclusiones</b>	220
<b>Bibliografía</b>	227

---

# **INTRODUCCIÓN**

**M**éxico en los últimos años ha sufrido cambios importantes en sus instituciones que han repercutido en su sistema político, las reglas del juego han tenido ajustes que afectan las relaciones entre los poderes del Estado; los esquemas de convivencia política que se erigieron durante la hegemonía priista fueron desplazados, suplantando la unanimidad en las instituciones, por la pluralidad y los gobiernos sin mayoría, implicando con ello nuevas pautas de entendimiento entre la sociedad y el Estado; entre las elites y las organizaciones autónomas; entre los partidos políticos y las demandas de la ciudadanía. En 1997, se concluye el país del partido todopoderoso, y se entra a la etapa de la confrontación intensa entre oposición y gobierno, desfigurándose los márgenes de la votación corporativa y las mayorías absolutas; resalta a partir de este año un suceso nunca visto en el sistema político emanado de la Revolución Mexicana: la división del gobierno. Situación que manifiesta como principal característica que el control de la Cámara de Diputados sea ostentado por un partido diferente al del titular del Ejecutivo Federal, y que tiende a propagarse a los gobiernos de las entidades federativas; fenómeno identificado por la ciencia política norteamericana como *gobiernos divididos*.

La importancia de ahondar en este tema se encuentra en que en el sistema presidencial, el Poder Ejecutivo y Legislativo, que son electos de manera independiente entre sí, comparten la responsabilidad de interactuar en la formación e implementación de políticas, sin las cuales las tareas de gobierno no podrían realizarse, lo que pone en serios problemas a las instituciones y a la sociedad, llevando a grados de inestabilidad e ingobernabilidad al Estado.

El estudio de los gobiernos divididos se encuentra aun limitado en nuestro país; siendo un tema que ha merecido estudios amplios en otros países como Estados Unidos y Francia, no ha sido el caso en México, por lo que estamos hasta cierto punto

---

indolentes en esta materia, toda vez que se ha pretendido importar los conceptos y las terminologías y se ha pasado por alto, en ciertos momentos, las características de nuestro sistema político, lo cual implica que no se conozca sus manifestaciones primarias, su actuar en los congresos y las consecuencias que conlleva en las relaciones institucionales; a esto se puede sumar que los casos de gobiernos divididos en el país se han ido presentando de manera gradual y bajo esquemas diferentes.

El diseño institucional del Estado se realizó sin la contemplación de partidos políticos como elementos plausibles y únicos que garantizaban la división exacta de los poderes estatales, por lo que al abordar el origen de los gobiernos divididos encontramos una falla de origen en el diseño institucional del Estado: cómo elegir a los conductores y responsables de cada uno de los poderes estatales; asimismo, la manera para renovar a los gobernantes y la funcionalidad en situaciones complejas y adversas. Los teóricos solamente delinearon la separación de poderes pero no el cómo garantizar la imparcialidad y la operatividad de los poderes entre sí, por lo que a través de los años se ha tenido que implementar mecanismos adecuados para cada sistema político.

El concepto de gobierno dividido suscita como característica inmediata la confrontación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, esto conlleva a pensar entonces que nuestro país tiene un sistema de partidos democrático y representativo, que garantiza la competencia y la autonomía de las organizaciones que integran el engranaje político institucional, por lo que la confrontación de las fuerzas políticas habla de una democracia que se ha desarrollado a través de los distintos movimientos sociales y conflictos políticos, la cual se puede identificar con el planteamiento que hace Robert Dahl respecto a la poliarquía.

El trabajo busca aportar elementos que permitan un mayor entendimiento sobre los orígenes del gobierno dividido en nuestro país; por ello, se analiza el fenómeno desde

su primera manifestación en Baja California Norte en 1989, y posteriormente en los estados de la República que han presentado esta característica, centrándose la investigación en la elección presidencial del 2 de julio del 2000 y en la composición del Congreso de la Unión durante la LVIII Legislatura.

Se aborda la composición de los 31 congresos locales de los estados que integran la República Mexicana y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal desde la década de los noventa y hasta nuestros días, con la finalidad de encontrar variantes del fenómeno de gobiernos divididos que faciliten una mejor identificación de los problemas que han enfrentado los estados ante tal acontecimiento y poder realizar adecuaciones y estrategias que faciliten una mayor convivencia democrática.

La modalidad del gobierno dividido adquiere real importancia a partir de la pluralidad política que se hace presente en el conglomerado de los diputados federales y senadores, lo cual implica realizar un análisis del Congreso de la Unión, de su composición y de las diferentes fuerzas políticas que lograron escaños en la LVII, LVIII y LIX Legislatura; así como la operatividad de las dos últimas ante un Poder Ejecutivo emanado de elecciones democráticas y transparentes en donde la peculiaridad es la confrontación constante entre los poderes del Estado.

Los cambios que se han presentado en el sistema político y que han derivado en una presencia constante de gobiernos divididos ya sea de manera vertical u horizontal (es decir entre los distintos niveles de gobierno y los poderes del Estado) nos interpela a buscar las causas y repercusiones que en los partidos políticos y en las organizaciones civiles se generaron respecto a la demanda de una mayor democracia y de un Estado más incluyente; así como indagar si el fenómeno de los gobiernos divididos fue producto de una apertura política del sistema por sí misma o si influyó la lucha de los partidos y de los demás actores políticos del engranaje institucional; esto nos concita a pensar si los cambios en los gobiernos de no mayoría produce efectos

benéficos en su eficiencia y efectividad en las instituciones de la Administración Pública Local y Federal, y que tipo de modificaciones se requieren para afrontar la nueva relación Ejecutivo-Legislativo, así como del tercero en discordia, el Poder Judicial.

El objetivo general de este trabajo es el de encontrar las causas que dieron origen al fenómeno de los gobiernos divididos en nuestro país, de su máxima expresión en la composición del gobierno emanado del proceso electoral del 2000, en donde el Presidente electo fue contrario al partido político que ganó la mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión, teniendo gran atención las relaciones y la operatividad de las instituciones del Estado bajo el ambiente de una división del gobierno como tal.

En el aspecto particular, nos impele la necesidad de identificar si la pluralidad democrática y su consecuencia, el gobierno dividido, ha sido un producto de las reformas electorales, o si la presión de las organizaciones autónomas y de los grupos de la sociedad civil lograron influir en la maduración política de la sociedad en torno a un nuevo régimen que logré un cambio de rumbo en las necesidades más apremiantes del país y sobre todo en la funcionalidad y eficacia de sus instituciones.

El advenimiento de los gobiernos divididos, nos concita a preguntarnos ¿Cual es el punto de equilibrio en las relaciones de los poderes del Estado que permiten lograr mayores consensos en las políticas públicas y una mejor gobernabilidad que facilite rangos de estabilidad favorables para el crecimiento económico, social, cultural y político de la nación mexicana?

Es de gran importancia establecer indicadores políticos que permitan un mejor entendimiento de la pluralidad democrática que presenta el país y los retos que enfrenta la gobernabilidad ante el gobierno dividido; asimismo, es fundamental identificar las posibilidades de consolidación de los gobiernos divididos ante el

crecimiento de fuerzas políticas autónomas y las alianzas que contraen con los distintos partidos políticos, y distinguir las posibles causas de supresión del fenómeno como tal.

La explicación inmediata que encontramos para adentrarnos al estudio de los gobiernos divididos en nuestro sistema político es que las negociaciones políticas entre partidos y organizaciones autónomas de la sociedad civil propiciaron una amplia polarización de fuerzas antagónicas que concluyeron en la conformación de alianzas político-electorales, las cuales produjeron una fragmentación en las instituciones políticas, dando pie al establecimiento del fenómeno de los gobiernos divididos, los cuales emergen de elecciones libres e imparciales, fruto de un proceso democrático. A esto se añade, por lo tanto, el cansancio de la sociedad respecto a los exiguos resultados de un gobierno unificado, bajo la hegemonía de un partido único, en cuestiones económicas, sociales y políticas.

Este trabajo se propone examinar algunas consecuencias que trae consigo el establecimiento de los gobiernos divididos, analizando sus efectos en el sistema político durante los últimos quince años, y de manera breve como arribo a nuestras instituciones políticas. Las razones de tipo personal y profesional que me impulsaron a emprender esta investigación se encuentran en la experiencia que he tenido en diferentes partidos políticos (PRI, PCD, PC, PRD) y Agrupaciones Políticas Nacionales y Locales (Sentimientos de la Nación, Corriente Solidaridad), así como el desempeño profesional adquirido en la Dirección General de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, la cual me acercó al tema en cuestión y a conocer las intrincadas relaciones entre los partidos políticos y los poderes del Estado. A lo anterior se suma mi interés por ahondar en el estudio de los gobiernos divididos, por tratarse de un tema de gran actualidad que impacta directamente en nuestra democracia.

Para realizar esta investigación, en cuestiones de metodología se procedió de la siguiente manera: con el objeto de ubicar y definir los gobiernos divididos, conocer sus características y donde surge como tal, se realizaron lecturas de diferentes autores tanto clásicos como actuales para ubicar la definición del gobierno y del fenómeno "gobierno dividido"; se revisaron las páginas de Internet de todos los Congresos estatales para verificar su composición política; se rastreó en diversos periódicos y revistas la relación institucional entre los congresos y los poderes ejecutivos locales; se verificó en la Cámara de Diputados la composición y operatividad de las sesiones, así como de las votaciones de las iniciativas presentadas por los diferentes partidos políticos en la LVII, LVIII y LIX Legislatura; se analizaron los datos estadísticos de elecciones locales de los últimos 10 años y de las elecciones federales del 2000 y 2003; asimismo, se examinaron los principios básicos de los partidos políticos y las alianzas creadas entre estos con vista a los comicios federales, así como una revisión histórica de la conformación de alianzas políticas durante los últimos 30 años.

El capítulo I de este trabajo revisa el concepto de gobierno; la división de poderes, el sistema presidencial, la importancia de los partidos políticos y de la gobernabilidad del sistema, así como la trascendencia de la poliarquía para el establecimiento de los gobiernos divididos. En el Capítulo II se efectúa una breve revisión histórica de la Revolución Francesa y se analiza por igual aspectos del diseño institucional de los gobiernos mexicanos a partir de 1854 hasta el primer cuarto del siglo XX; se analiza, por igual, la composición del sistema político norteamericano y, por otro lado, se precisa la clasificación de los distintos tipos de gobiernos divididos, así como la importancia de las alianzas y las coaliciones en el proceso de conformación de los gobiernos divididos.

El capítulo III hace un recuento de los gobiernos divididos que se han presentado en México bajo el amparo de las actuales instituciones políticas; se realiza una revisión de los congresos locales en cuanto a su configuración política, se identifican las diferentes herramientas que permiten la funcionalidad de los gobiernos divididos como es la negociación; asimismo, se efectúa un análisis de las escisiones de la élite política y de la pluralidad imperante en nuestro país, identificando la nueva composición de política y sus consecuencias en el sistema político.

Por último, el cuarto capítulo indaga la conformación de las alianzas político electorales previas a las elecciones federales del 2000; se hace una revisión estadística de los resultados de la votación federal del 2000 y de manera somera del 2003. Se verifica el establecimiento de los gobiernos divididos como producto de las alianzas políticas; por otro lado, se investiga el impacto de un gobierno dividido de manera horizontal en las elecciones locales posteriores; entre los puntos sobresalientes de este capítulo se encuentra el planteamiento necesario al rediseño de las instituciones del Estado, tomando en cuenta las perspectivas de consolidación de este fenómeno que adquiere carta de identidad en el sistema político mexicano.



# **CAPITULO 1**

## **MARCO TEÓRICO**

### 1.1 Antecedentes

**E**l estudio del gobierno y su definición es de gran importancia toda vez que es el conjunto de instituciones que permiten la cohesión y el control del Estado, así como la funcionalidad y gobernabilidad del mismo. Es necesario hacer un breve recorrido por la teoría clásica para detectar sus características y la manera en que el gobierno se fue delineando como una institución jurídica y política.

Por otro lado, es importante identificar la formación y los argumentos teóricos que dieron vida a la división de poderes, pues es aquí donde surgen las constantes confrontaciones y diferencias de los actores políticos lo cual conlleva a la creación de sistemas y enfoques que ponen en tela de juicio los fundamentos de la democracia y en riesgo los cimientos de las diversas instituciones políticas.

Hablar de *gobierno dividido* plantea definir bien los conceptos que se encuentran implicados en la aparición de este fenómeno en el sistema político mexicano, lo anterior nos permite herramientas más actuales para encarar las adversidades políticas y encauzar la teoría hacia un mejor entendimiento del gobierno de no mayoría.

### 1.2 El concepto de gobierno

El Estado es una de las formas que el hombre ha adoptado para organizarse, creando otro medio para realizar sus funciones y hacerlo operativo: el gobierno, el cual asume el papel dirigente de la sociedad. Es el que tiene a su cargo la coordinación de la misma, así como proporcionar seguridad a sus miembros a través de instituciones sólidas.

Rousseau señala que el gobierno es "un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política".<sup>1</sup> Más adelante apunta que el gobierno es el ejercicio legítimo del Poder Ejecutivo.

Max Weber afirma que toda dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno. Todo gobierno necesita del dominio en alguna forma, pues para su desempeño siempre se debe colocar en manos de poderes imperativos.<sup>2</sup> Históricamente la existencia de la dominación a través de la fuerza, se ha aducido a las autoridades del gobierno para garantizar la supremacía de su poder.

Bobbio menciona que el gobierno es "el conjunto de las personas que ejercen el poder político, los cuales determinan la orientación política de una sociedad", y precisa es "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder"<sup>3</sup>. Un hecho que destaca Bobbio es que el gobierno será fuerte si se funda en el consenso y que no podrá subsistir si no se impone la fuerza, en ciertos momentos. Por lo que podemos distinguir que el Estado tiende a monopolizar el uso de la fuerza.<sup>4</sup>

Para Robert Dahl el gobierno se conforma por el conjunto de decisores que obligan a los miembros de cierta asociación o sociedad a actuar de forma congruente; las decisiones obligatorias de los decisores se convierten en decisiones colectivas o de gobierno.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> J.J. Rousseau: *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1992, p. 35.

<sup>2</sup> Weber, Max: *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 701.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto. "Gobierno", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Tomo I. México: Siglo XXI, 1981, p. 710.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Dahl, Robert A.: *La democracia y sus críticos*. Paidós, España, 1992, pp. 132-133.

Raúl Cardiel Reyes afirma que las doctrinas sobre el Estado coinciden en señalar que el Estado está compuesto por tres elementos: territorio, población y poder, entendido éste último como el **gobierno**. Asegura que el Estado ejerce un poder especial llamado *dominio*, el cual es planteado como autoridad suprema de decisión y de acción. Más adelante afirma que el Estado es una organización de poder, un conjunto de autoridades, de órganos públicos que mantienen un orden determinado, a través de leyes, reglamentos e instituciones.<sup>6</sup> Podemos entender, entonces que el dominio que ejerce el Estado lo hace por medio de autoridades y de instituciones recayendo en el gobierno, quien tiene facultad de decisión y de acción.

Al respecto Francisco Porrúa Pérez nos dice que el gobierno es "esencialmente la *acción* por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a individuos."<sup>7</sup>

Desde la óptica administrativa de Gabino Fraga,<sup>8</sup> el gobierno es asumido por el Poder Ejecutivo, ejerciendo en primera instancia el *poder político*, el cual se define por la situación que guarda dentro del Estado y por la relación frente a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía. Asimismo, en su caso como gobernante y representante del Estado, el Ejecutivo realiza actos de alta dirección y de impulso necesario para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado. Como segundo aspecto, adopta un poder administrativo, caracterizándose por la relación con la ley que ha de aplicar y ejecutar en casos concretos.

Michelangelo Bovero nos dice que el poder político es el que detenta los medios de coacción física, en donde su acción debe ser *legítima*, o considerada como tal, es decir reconocido como válido bajo algún título y por lo tanto aceptado por los

<sup>6</sup> Cardiel Reyes, Raúl: *Curso de Ciencia Política*. Porrúa, México, 1978, pp. 107-108.

<sup>7</sup> Porrúa Pérez, Francisco: *Teoría del Estado*. Porrúa, 1985, p. 292

<sup>8</sup> Fraga, Gabino: *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1984, p. 65.

subordinados<sup>9</sup>, pero además su acción debe ser legal, es decir apoyado por una norma.<sup>10</sup>

Para los fines del presente trabajo entenderemos por gobierno al conjunto de personas que deciden y ejercen el poder político de manera institucionalizada. Asimismo, que el gobierno como parte organizada del Estado, posee la exclusividad y la legitimidad del ejercicio de la fuerza, lo cual se traduce en dominio sobre los ciudadanos. El gobierno puede realizar acciones a través de la gestión de órganos que ejercen la dirección y el control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado.

Sin embargo, cabe aclarar que un gobierno será más fuerte en la medida en que cuente con el consenso de la sociedad, mismo que le ha de otorgar la legitimidad necesaria para poder ejercer su dominación sin recurrir a la coacción.

Existen otras teorías políticas contemporáneas que definen al gobierno con nuevas características y funciones, las cuales tratan de dar más funcionalidad al gobierno y hacerlo más aplicable a los cambios políticos a nivel mundial. Desde hace algunos años, la noción de gobierno tiende a inscribirse en una problemática de pérdida de protagonismo de la instancia estatal, identificando una menor eficiencia y eficacia de la acción pública,<sup>11</sup> afirmando que el Estado ha perdido su capacidad de acción.

Diversos analistas actualmente aseguran que el concepto de gobierno, y el gobierno mismo se encuentra en crisis, siendo resultado inevitable de la evolución de las sociedades, por lo que se ha tratado de replantear el concepto de gobierno para su mejor comprensión y entendimiento en este mundo globalizado.

<sup>9</sup> Bovero, Michelangelo: *Origen y fundamentos del Poder Político*. Grijalbo, México, , p. 46

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>11</sup> Merrien, François-Xavier: *Del gobierno y los Estados-providencia contemporáneos*. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Marzo 1998, núm. 155.

Sin embargo, para efectos de esta tesis, y por la importancia que reviste el gobierno para el Estado, es fundamental afirmar que se toma, como punto de partida, el hecho de que el gobierno en la actualidad aun con las cualidades que autores contemporáneos le aducen, sigue siendo detentado por personas que ejercen el poder político, apegándose a las leyes e instituciones, que de acuerdo a la división de poderes permite la existencia de un gobierno y de la democracia, elementos fundamentales para un sociedad plural.

### 1.3 La división de poderes

Se puede señalar a Aristóteles como el primero en establecer la idea sobre la división de poderes cuando nos dice "...que las formas de Constitución tiene tres elementos respecto de los cuales un buen legislador ha de considerar que es provechoso para la propia constitución y que estos elementos deben estar bien reglamentados". Aristóteles por medio de una reflexión filosófica abre la discusión sobre la división de poderes y pregunta: ¿Cuál debe ser el cuerpo que delibera sobre los intereses comunes? ¿Cuáles deben ser los asuntos a controlar y gobernar? y ¿Cuál debe ser el cuerpo jurídico?<sup>12</sup>

Otro de los teóricos de la división de poderes fue John Locke, autor del *Ensayo sobre el gobierno civil*, que identificó en su obra la división de funciones y con ello solamente a dos poderes principales: al Legislativo y al Ejecutivo, pero no precisó el concepto del poder judicial, que sin embargo, sentó bases fundamentales sobre el tema.

<sup>12</sup> Aristóteles: *Política*, libro IV, capítulo XI. Porrúa, México, 1996, pp. 235-236.

Montesquieu desarrolló una teoría más completa que la de Locke, la cual sirvió de fundamento ideológico para la alianza entre la burguesía y la nobleza, planteando la limitación del absolutismo mediante la concentración del poder legislativo en las instituciones representativas burguesas, con lo que se dio paso a una gran invención política.

Para Montesquieu, la división del poder garantizaba la libertad individual, asegurando que "la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad del espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad", asimismo, da una solución para suprimir a la tiranía afirmando que "para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, *el poder detenga al poder*".

Con lo anterior Montesquieu abrió realmente el camino para que el poder sea dividido, evitando la concentración en una sola persona, señalando que "cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad", con lo anterior determinó cual es la consecuencia de la concentración del poder, por lo que precisó que también el poder judicial debería estar separado de los otros dos poderes.<sup>13</sup>

A contra luz se puede observar que la división de poderes implica que los órganos políticos del Estado deban actuar ejerciendo sus funciones y sus facultades sólo si se limitan y se determinan mutuamente, para ello deben ser iguales y ejercer en una esfera que le sea propia, sin invadir la de los otros o influir negativamente sobre su autonomía y su capacidad de funcionamiento, incluido el control y la vigilancia que deben ejercer sobre los demás poderes.<sup>14</sup> Sin embargo, desde el origen de la división de poderes, es decir, desde el inicio del diseño institucional, faltó prever la manera en

<sup>13</sup> Montesquieu, *Espíritu de las leyes*; libro XI, capítulo VI, Porrúa, México 1987, pp. 104-110.

<sup>14</sup> Córdova, Arnaldo "La Reforma del Estado. El Ejecutivo y el Legislativo", en Centro de Estudios para un Proyecto de Nación, (compilador), México, La Búsqueda de Alternativas, Ediciones de Cultura Popular, Fac. de Economía, UNAM, México 1990, p. 64.

que sería ocupada la titularidad de los poderes, quienes serían los candidatos más idóneos, y cual sería la forma más democrática para elegir a los titulares. Esta situación se fue resolviendo con el paso de los años y por nuevos teóricos, pero la división de poderes se fue "parchando" hasta que se implementó la representación proporcional y los partidos políticos.

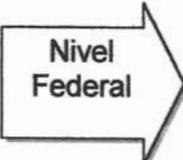
Bajo la concepción de la división de poderes, se sustentan las competencias entre los diversos órganos del Estado y otorga a cada uno de ellos, funciones esenciales, con la intención de lograr la integración de un gobierno moderado y limitado, en donde la libertad humana quede debidamente garantizada. Las democracias liberales toman como parte medular esta división de poderes, permitiendo con ello el reemplazo de los titulares de los órganos del Estado, por medio del sufragio universal, otro elemento propio de las democracias occidentales.

La división de poderes trajo como consecuencia el fortalecimiento de las instituciones del Estado, propiciando que los cargos del Poder Ejecutivo y Legislativo fueran ocupados por medio del sufragio, y con ello los ciudadanos se encontraran representados en las instituciones gubernamentales.

En nuestro país, de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución mexicana, no puede concentrarse en dos o más personas los Poderes del estado:<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> De acuerdo con el artículo 49 de la Constitución Política de México.



Nivel  
Federal

- **Poder Ejecutivo:** Presidente de la República y órganos que dependen de él.
- **Poder Legislativo:** Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senadores).
- **Poder Judicial:** Suprema Corte de Justicia, Tribunales, etc. (Artículo 49 Const.)



Nivel  
estatal

- **Poder Ejecutivo:** Gobernador de Estado y órganos que dependen de él.
- **Poder Judicial:** Tribunal Superior de Justicia, Juzgado de primera instancia, Juzgados menores y de paz.
- **Poder Legislativo:** Diputados y Senadores (Artículo 116 Const.)



Nivel  
municipal

- **Ayuntamientos:** Presidente municipal, regidores, síndicos (Artículo 115 Const.)

#### 1.4 El sistema presidencial

Mauricio Duverger nos dice que el sistema presidencial se desarrolló en los Estados Unidos de Norteamérica en 1787 al promulgarse la Constitución Política de Filadelfia. Cabe destacar que la mayoría de las democracias en el continente americano se han basado en la experiencia norteamericana.<sup>16</sup>

Duverger especifica que el régimen presidencial se distingue del parlamentario por tres puntos esenciales:

1. El Ejecutivo no está dividido en dos entes como en el sistema parlamentario, es decir, en Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En este Sistema, el presidente asume la titularidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, ejerciendo ampliamente los dos poderes. Los ministros de su gabinete no tienen autoridad política propia, la decisión respecto a cualquier acto de gobierno sólo le corresponde al presidente (al respecto Tena Ramírez, nos dice que "los actos de los Secretarios de Estado son actos propios del Jefe de Gobierno, ya que estos obran en representación de éste").<sup>17</sup>
2. Es electo por todos los ciudadanos de "la nación, por medio del sufragio universal directo", lo que le confiere una gran autoridad y lo coloca a la misma altura del Parlamento, ya que ambos provienen de la soberanía popular<sup>18</sup> (aspecto que también menciona Sartori, afirmando que es una condición definitoria necesaria del presidencialismo).<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Duverger, Maurice, *Op. cit.*, p. 210.

<sup>17</sup> Tena Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985, p. 256.

<sup>18</sup> Duverger, Maurice: *Op. cit.* p. 211.

<sup>19</sup> Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p.97.

3. El Presidente y el Parlamento son independientes uno del otro, de ahí proviene la división de poderes. Cabe hacer una observación en este aspecto, el presidente puede pertenecer a un partido político distinto al que tiene la mayoría, ya sea en una o ambas Cámaras del Congreso; sin embargo, cuando coinciden se trabaja mejor, puesto que las iniciativas de ley presentadas son aprobadas sin mayor problema, ello coadyuva al cumplimiento de un proyecto nacional consensuado.

Respecto al último punto, Duverger y Sartori señalan acertadamente que el Parlamento no puede derribar al gobierno presidencial con un voto de desconfianza como en el caso de los sistemas parlamentarios. Por lo que la relación entre el Parlamento y el Presidente se torna como estable aunque por la composición política del Congreso no llegue a tener mayoría el partido del Presidente, con todo ello, debe existir una colaboración permanente entre ambos poderes, pues sin el consenso y la negociación sería imposible el gobierno de un país que se rige bajo el sistema presidencial.

Los conflictos que se suscitan entre el Legislativo y el Ejecutivo son múltiples en los regímenes presidenciales, y "conducen a una ingobernabilidad temporal o definitiva, resultando con ello, trabas en reformas presupuestales o administrativas superadas con dificultades extremas, ocasionando gobiernos de coalición o golpes militares" en el peor de los casos.<sup>20</sup>

Sin embargo, Duverger, afirma que el sistema presidencial tiene ciertas debilidades que permiten excesos, lo que da paso al *presidencialismo*, siendo este una aplicación deformada del régimen presidencial, identificándose por el "debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente, funcionando

---

<sup>20</sup> Castellanos Hernández, Eduardo: *Las reformas de 1996*. Edición del Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo A.C., México, 1998, p. 150.

sobre todo en los países latinoamericanos, caracterizados por el subdesarrollo técnico, la semicolonización y otros factores<sup>21</sup> haciendo casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal.

Jorge Capizo nos dice que en el sistema presidencial debe existir "un equilibrio entre los órganos del poder, que los pesos y los contrapesos constitucionales funcionen correctamente", indica, también que en nuestro país no ha operado el sistema presidencial como lo establece la Constitución de 1917 sino la deformación del mismo dando paso al presidencialismo.<sup>22</sup>

En los países que tienen el sistema presidencial, los poderes superiores están democráticamente determinados, de acuerdo a la división de poderes establecido por Montesquieu: Poder Ejecutivo, Legislativo y judicial.

Por lo tanto en el sistema presidencial, el presidente es un eje fundamental que permite una verdadera división de poderes ya que asume de manera democrática, por voto universal, la titularidad del Ejecutivo, y con ello el ejercicio de gobierno. La autonomía del Poder Judicial permite contener las acciones del Ejecutivo, así como la relación de éste con el Poder Legislativo, con lo que se fortalece la democracia. En suma, el sistema presidencial garantiza mejor la división de poderes y los pesos y contrapesos entre ellos; asimismo, se puede soportar un mejor sistema presidencial en base a reglas bien definidas, con una delimitación exacta de las funciones y atribuciones del presidente y de los otros poderes, toda vez que la instauración de un sistema semi-parlamentario podría polarizar las relaciones institucionales y tener al país en vilo de manera constante, haciendo de un gobierno dividido un gobierno fragmentado en mil partes.

<sup>21</sup> Duverger, Maurice: *Op. cit.* p. 213.

<sup>22</sup> Carpizo McGregor, Jorge: *Renovar el presidencialismo*. En *Nexus*, núm. 256, abril de 1999, p. 9.

### 1.5 Sobre el concepto de poliarquía

El primero en usar el concepto de *poliarquía* fue Johannes Altusius quien escribió en 1603 un texto en latín llamado *Politica Methodice Digesta et Exemplis Sacris et Profanis Illustrata*, que en el capítulo XXXIX, hablaba sobre los Estados poliárquicos de la República, los cuales definió como el gobierno de la totalidad o la mayoría del pueblo en los asuntos de la comunidad política.<sup>23</sup>

Desde el punto de vista etimológico *poliarquía* significa "muchos gobernantes" siendo lo opuesto a la oligarquía. En la actualidad, el término de *poliarquía* ha sido adoptado y usado constantemente por el politólogo norteamericano Robert Dahl, autor de una teoría empírica de la democracia que se sitúa en la corriente pluralista. En 1953, R. Dahl y C. E. Lindblom utilizan el término para designar el conjunto de procesos sociales existentes en los sistemas políticos democráticos. Posteriormente R. Dahl publicó *Preface to Democratic Theory* (1956), libro donde plantea el primer esbozo de los rasgos que caracterizan la democracia poliarquica.

Dahl asegura que el cambio a gran escala y sus consecuencias -el gobierno representativo, la mayor diversidad, el incremento de las divisiones y conflictos- contribuyó al desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa de todos los otros sistemas democráticos, la cual él llama *poliarquía*. Asimismo asegura que entre los derechos de la ciudadanía en la poliarquía se encuentra el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Texto citado por Alarcón Olguín, Victor: *Los difíciles retos de la responsabilidad poliárquica*. En Estudios Políticos, núm. 19, cuarta época, sep-dic, 1998.

<sup>24</sup> Dahl, Robert; *La democracia y sus críticos*. Paidós, España, 1992, pp. 264-266.

En cuanto a democracia Robert Dahl asegura que es un término "viejo" "lleno de distintas sobras de dos mil años de uso continuo". Dahl señala que "históricamente el concepto de democracia se ha aplicado a dos tipos de regímenes actuales, los que, aun cuando son bastante distintos entre sí, han sido relativamente democráticos en comparación con todos los demás regímenes, siendo: a) Las Ciudades-Estado relativamente democratizadas, y b) Los Estado-Naciones (países) relativamente democratizados".<sup>25</sup>

El primer régimen también se refiere al intento de democratizar gobiernos a pequeña escala, el segundo se entiende como el intento de democratizar gobiernos a gran escala, que poseen diversas organizaciones autónomas e independientes, por lo que pueden llamarse *poliarquías*.<sup>26</sup> Asimismo, sustituye la idea clásica de soberanía popular por la existencia de múltiples minorías en pugna.

Dahl afirma que para concebir a la democracia, y con ello hace referencia al *pluralismo democrático*, es necesario ver a la democracia "como un ideal o sistema teórico", dentro del límite extremo de las posibilidades humanas, por lo que el proceso democrático ideal sería el que encierre los siguientes cinco criterios.<sup>27</sup>

1. Igualdad en votación al tomar decisiones colectivas obligatorias.
2. Participación efectiva a través del proceso de la toma colectiva de decisiones.
3. Comprensión ilustrada en el tiempo permitido por la necesidad de una decisión.
4. Control final sobre el programa.
5. Inclusión de todos a las leyes.

<sup>25</sup> Dahl, Robert: *Dilemas del Pluralismo Democrático*. Alianza Editorial, México, 1991, p. 16.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 17.

Robert Dahl, afirma que "pluralismo democrático o democracias pluralista se refieren al pluralismo organizativo, es decir a la existencia de una pluralidad de organizaciones (subsistemas) relativamente autónomos (no estar bajo el control de otro) en el ámbito de un Estado".<sup>28</sup> Asegura que por esta autonomía pueden llegar a hacer daño a la democracia. Es pertinente señalar que para Dahl son importantes las organizaciones independientes, precisando también que el pluralismo democrático implica cuatro problemas serios:

1. pueden ayudar a mantener injusticias,
2. deformar la conciencia cívica,
3. distorsionar la agenda pública, y
4. enajenar el control final sobre la agenda.

Dahl asegura que el concepto de democracia tradicional se relaciona con la idea de que las personas se gobiernan a sí mismas, por lo tanto es razonable llamar plenamente democrático a un proceso de toma de decisiones si satisface los criterios antes mencionados. Por lo que señala cuales son las instituciones que deben estar presentes en cualquier país que quiera ser democrático, y de darse entonces puedan ser clasificados como poliárquicos:<sup>29</sup>

1. Cargos electivos para el control de las decisiones políticas.
2. Elecciones libres, periódicas e imparciales.
3. Sufragio inclusivo.
4. Derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno.
5. Libertad de expresión.
6. Existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 21.

7. Derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Las instituciones citadas son las condiciones necesarias, más no suficientes, para la instauración plena del proceso democrático en el gobierno de un país. Asimismo, Dahl señala que las condiciones más favorables para desarrollar o mantener las instituciones propias de la poliarquía son las siguientes:

- a) Los medios de coacción, especialmente las policías y los ejércitos no se utilizan para obtener el poder o mantenerse en él.
- b) Se trata de una sociedad moderna, dinámica y pluralista. La caracterización de pluralista indica la existencia de una gran variedad de grupos y de organizaciones relativamente autónomos en la esfera de la economía.
- c) Las sociedades culturalmente homogéneas. En caso de sociedades heterogéneas se mantiene un nivel tolerable de conflicto.
- d) En la comunidad hay un consenso razonable en cuanto a las creencias y prácticas democráticas y, especialmente, entre los individuos dedicados a la política como activistas, militantes y dirigentes.
- e) No existe intervención, influencia o control de una potencia extranjera que sea hostil a la poliarquía.

Por lo tanto y como base para este trabajo se toma los planteamientos que hace Robert Dahl en cuanto los aspectos que debe poseer un gobierno verdaderamente democrático:

1. Que los cargos sean producto de elecciones y con ello se permita un control sobre las decisiones políticas;
2. que se realicen periódicamente elecciones libres e imparciales, en donde el sufragio sea realmente incluyente, permitiendo a todos los ciudadanos el derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno; y

3. que exista y se proteja la libertad de expresión; fomentando y permitiendo el derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Con todo lo anterior se permite la diversidad de la sociedad, y con ello las divisiones políticas, independientemente de que se originen conflictos, los cuales deben ser vistos como un hecho normal y no como algo peligroso para la democracia.

## 1.6 Acerca de la Gobernabilidad

En 1975 se les encomendó a Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki realizar un análisis sobre ciertos fenómenos sociales y políticos que se estaban presentando en países occidentales (Japón, Estados Unidos y Francia), en dicho trabajo se hizo un diagnóstico de los problemas y causas que desde su perspectiva se constituían como centrales para el desempeño eficaz del gobierno y de la economía en las sociedades occidentales post-industriales con regímenes políticos democráticos.

Los problemas que los investigadores del *Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de la democracia*, identificaron como fenómenos políticos y sociales eran los siguientes:<sup>30</sup>

- 1) La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo habían llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo gubernamental.

<sup>30</sup> Acosta Silva, Adrián: *Gobernabilidad y Democracia, Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral*. En Noésis, revista publicada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Año V jul./dic. 1994, núm. 13. Tomado de la Pagina de Internet: <http://www.uacj.mx/noesis/adrian.htm>

- 2) La expansión democrática de la participación y compromiso políticos habían creado una 'sobrecarga' en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.
- 3) La competencia política, esencial a la democracia, se había intensificado, llevando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos.
- 4) Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales habían llevado a un provincialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducían sus relaciones exteriores.

Cabe mencionar que hacia fines de la década de los sesenta, las democracias occidentales experimentaron un conjunto de fenómenos que presagiaban el fin de una época y el nacimiento de otra. El 68 francés, los movimientos pacifistas en Inglaterra, las inmensas marchas contra la intervención militar norteamericana en Vietnam, la crisis de las ideologías, el agotamiento de la fórmula de estabilización política y desarrollo económico surgida bajo el modelo del Estado benefactor, la crisis de la economía capitalista mundial a raíz de las modificaciones a los precios del petróleo, se vislumbraron como expresiones visibles y espectaculares de que los desequilibrios económicos internos e internacionales estaban generando cambios profundos en la manera en que las sociedades y los Estados estaban procesando el agotamiento de un patrón de desarrollo, pero que todavía no alcanzaban a definir los perfiles de otro.

Para Huntington la crisis de gobernabilidad se relaciona con el grado de participación social, en donde estas relaciones llevan a una suerte de círculo vicioso siendo las siguientes:<sup>31</sup>

- a) El incremento de la participación política lleva hacia una mayor polarización de la sociedad;
- b) El aumento de la polarización produce desconfianza en las instituciones y la sensación entre los individuos de una creciente ineficacia política; y
- c) Esta sensación conduce a su vez a una baja en la participación.

Podemos identificar que las demandas de la sociedad se tomaron excesivas para los gobiernos, acostumbrados a la poca participación de la sociedad en aspectos políticos. A todo esto se habló de un "exceso" de democracia, y con ello se originaban los problemas de *ingobernabilidad* que aquejaban a los países occidentales. Del otro lado, la lectura que hacía de la situación la nueva izquierda atribuía básicamente a la erosión de la legitimidad del sistema político la causa de los disturbios y la incapacidad del gobierno para enfrentar los problemas.<sup>32</sup>

Rodrigo Borja asegura que la gobernabilidad se entiende como "la razonable capacidad de mando, de conducción política y disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad. La acción de gobierno –afirma– requiere de condiciones favorables así en el medio interno como en el internacional; cuando esas condiciones no se dan o cuando se dan insuficientemente se dice que hay problemas de ingobernabilidad".<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Camou, Antonio: *Democracia o gobernabilidad: Los hilos de la transición*, Cuaderno de Nexos, núm. 185, mayo 1993.

<sup>32</sup> Acosta Silva, Adrián: *Op. cit.*

<sup>33</sup> Borja, Rodrigo, *Op. cit.*, p. 458.

Al existir gobernabilidad, también existe ingobernabilidad entendida ésta como una situación disfuncional que dificulta la actividad y capacidad gubernamental, sea por la pérdida de legitimidad o la incapacidad para promover el desarrollo económico. La gobernabilidad es propia de los países que poseen una democracia liberal.

Para Adrián Acosta Silva, la gobernabilidad es la capacidad del gobierno para legitimar sus decisiones con base en un desempeño eficaz de sus funciones. En términos más amplios, la gobernabilidad también puede definirse como la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

Mario Rivera Escamilla, señala que la gobernabilidad es la "...capacidad de gobernar con estabilidad en un sistema democrático, presupone necesariamente -además de legitimidad del gobierno- credibilidad, legalidad, confianza y en las acciones gubernamentales, elementos imprescindibles que generan un ambiente de estabilidad".<sup>34</sup>

Cabe hacer una precisión, la gobernabilidad tiene inmersa dos cuestiones fundamentales: la legitimidad y la eficacia. La legitimidad de los gobernantes proviene del carácter representativo de las instituciones públicas desde las cuales ejercen el poder. En las elecciones que renuevan periódicamente la representación popular, participan candidatos con programas planteados en función del interés general de la sociedad. Pero desde el momento en que alcanzan la condición de gobernantes, su actuación se ve determinada por las demandas que presentan grupos que defienden intereses sectoriales. Y a los gobernantes se les valora por la

<sup>34</sup> Rivera Escamilla, Mario: Sobre la gobernabilidad. En *Gobierno y Administración*, revista de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, núm. 1, México, marzo-junio 1997, p. 15.

eficacia con que responden a las peticiones de los grupos portadores de intereses parciales.

Estos grupos tienen una clara conciencia de su propio interés, y pueden medir el grado con que es satisfecho. En cambio, no sucede así con el interés general, que con frecuencia responde más a un principio ideológico susceptible de interpretaciones diversas, que a la percepción subjetiva de una conveniencia concreta.<sup>35</sup>

Antonio Camou afirma que la gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. Asimismo, señala que la gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política.<sup>36</sup>

Escamilla asegura que existe gobernabilidad mientras no se susciten problemas de relevancia que afecten y turben al sistema, y que generen inestabilidad política, entonces se puede decir que ambas circunstancias de gobernabilidad o ingobernabilidad, tienen estrecha ligazón con la estabilidad del sistema político, donde interactúan formas múltiples de representaciones sociales, siendo espacios controversiales donde se libera, de alguna manera el arreglo de determinados problemas.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Acosta Silva: *Op. cit.*, p. 10.

<sup>36</sup> Camou, Antonio: *Op. cit.*

<sup>37</sup> Rivera Escamilla: *Op. cit.*, p. 14.

Por último, en lo particular planteo que los factores que permiten considerar un grado óptimo de gobernabilidad y que con ello se sustenta la estabilidad política son los siguientes:<sup>38</sup>

- a) Estabilidad en el sistema político.
- b) Existencia de consenso y aceptación en las formas, modos y costumbres en la producción de decisiones políticas que emanan de las instituciones gubernamentales.
- c) Movilidad social y perspectivas promisorias derivadas del desarrollo y crecimiento económico, fomentados por las políticas económicas del gobierno, lo que motiva en los ciudadanos seguridad y confianza en el ambiente social, y que por esto mismo los hace gobernables.
- d) Intensa movilización o participación de lo que conocemos como sociedad civil, en sus variadas formas de representación política, que no cuestionan la capacidad de control de los gobiernos y que se expresa dentro de canales institucionales, o inclusive al margen de ellos, pero sin poner a estos y aquél en entredicho.

### 1.7 La negociación

Se ha visto a la negociación como el poder de la "persuasión", un don personal que poseía un Ejecutivo o líder político. Si bien existen individuos con extraordinarios dotes para convencer, es necesario sentar las bases sociopolíticas para comprender que por encima de cualquier persona que dirija una institución política es fundamental conocer la esencia de la negociación ya que hay parámetros para poder

<sup>38</sup> Tomado de Mario Rivera Escamilla: *Op. cit.*, pp. 15-16.

realizar un manejo adecuado de algún conflicto social.

Existe en México una notable ausencia sobre como entender la negociación, de su utilidad, su legitimidad y su valor intrínseco, ya que al venir de un sistema político en donde imperaba el presidencialismo y la decisión personal del gobernante en turno se careció durante años de una práctica conciliadora e incluyente, tanto a nivel macro como a nivel micro.

La negociación tiene una gran viabilidad como política de trabajo sistematizado e institucional, ya que cuando se busca enfrentar retos estratégicos, la conciliación de intereses opuestos, "la negociación llega a ser un método eficiente de gobierno para definir y jerarquizar las políticas gubernamentales".<sup>39</sup>

Los conceptos de negociación y concertación han sido empleados como sinónimos en muchas ocasiones, por lo que es importante diferenciar entre uno y otro. Cabe destacar que estos conceptos están muy alejados de los conceptos de "lobbying" y de "cabildeo" que se emplean en otros países.

Para Martínez Illescas concertar proviene de la voz latina *concertare*, que significa combatir, pelear, y que a su vez deriva del termino *certare*, que significa luchar.<sup>40</sup> Aunque la acepción cotidiana de concertar es combatir. López Buitrón afirma que Cicerón utilizó el termino concertar como sinónimo de debatir y discutir de donde pasó a ser usado como *acordar* o *pactar*.

Respecto a la concertación, López Buitrón, asegura que es la suma de esfuerzos del gobierno y de la sociedad hacia un fin social común, ya que promueve el respeto a

<sup>39</sup> López Buitrón, Jaime Domingo: *Concertación/negociación sobre el perfil del Administrador Público*. En *La Concertación en México*, Edición de la Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C. México 1991, p. 140.

<sup>40</sup> Martínez Illescas, Roberto: *La Política, los políticos y su léxico en Ambiente Universitario México*, marzo, 1989, año 1, núm. 5, pág. 10.

las iniciativas y formas de organización de la sociedad participante, fomenta su participación organizada y refuerza la corresponsabilidad entre la sociedad y su gobierno.<sup>41</sup> La concertación se contempla más en las acciones que realiza el gobierno, sobre áreas de acreditación social, planificación económica (cuando se concerta), en los procesos de elecciones, en las acciones legislativas con todos los partidos políticos, en la jerarquización de la atención a los problemas nacionales y aún proyecto nacional.

Para López Buitrón se debe llamar negociación a todos los procesos de conciliación de intereses opuestos, que tienen como propósito la obtención de mayores beneficios que costos para cada una de las partes.

Ian Budge nos dice que el proceso de negociación requiere de varios actores para poder llevar a cabo un acuerdo entre las partes involucradas siendo los siguientes:<sup>42</sup>

1. Políticos profesionales de dedicación exclusiva a cuestiones políticas (que podemos identificar como la elite política).
2. Ciudadanos políticamente interesados e implicados (estrato político).
3. Ciudadanos políticamente no interesados y no implicados (la población en general).

Asimismo, nos precisa que el consenso es un proceso dinámico, no una condición estática de la sociedad y se encuentra sujeto a un proceso y a una decadencia. Lo anterior implica un nivel elevado de acuerdo o consenso entre los políticos y por otra parte, un nivel bajo invariante entre las personas menos implicadas políticamente.

<sup>41</sup> López Buitrón: *Op. cit.*, 11.

<sup>42</sup> Budge, Ian: *La Estabilidad de la Democracia*. Editorial Paidós, Argentina, 1971, p. 54-55.

La negociación se circunscribe dentro del aspecto micro, aunque el fenómeno de la negociación es universal, ya que todos los seres humanos negocian; asimismo, toda negociación cuenta con pasos similares o elementos:

- Intereses en disputa.
- Ejecución de la negociación propiamente dicha y el resultado.
- Cada caso de negociación es diferentes, tanto en alcances, protagonistas, contexto, estrategias, etc.<sup>43</sup>

Por lo tanto, convertir el conflicto en acuerdo a nivel micro es negociación, a nivel macro es concertación, por lo que una concertación puede ser vista como un conjunto de negociaciones particulares, inscritas en un marco de grandes objetivos sociales o bien en un proyecto nacional.

La negociación se debe emplear para:

- a) Protagonizar la interface móvil entre racionalidad y la actuación política y administrativa.
- b) Eficientar los procesos burocráticos a través de su aceleración para la toma de decisiones.
- c) Conciliar intereses de grupos (externos) opuestos.
- d) Legitimación del gobierno, así como de sus decisiones, omisiones y comisiones.
- e) Conseguir apoyo económico, popular y oficial para las políticas estatales encomendadas al gobierno.

<sup>43</sup> López Buitrón: *Op .cit.*, p. 145-146.

- f) Acuerdos políticos entre diversos partidos, tanto en el Congreso de la Unión, como en diferentes temas de la política nacional.
- g) Acuerdos con el gobierno federal y partidos políticos.

Ante el establecimiento de nuevas reglas democráticas, y del surgimiento de nuevos partidos políticos y organizaciones autónomas, es fundamental empezar a utilizar las herramientas que proporciona la negociación y la concertación para sacar acuerdos políticos de gran importancia para país, y con ello evitar caer en aspectos de ingobernabilidad.

### 1.8 Los partidos políticos

El término **partido** deriva del latín *partire* que significa dividir, otro de los antecedentes etimológicos de **partido** lo encontramos en la palabra *secta* del latín *secare* que significa separar, cortar, y por lo tanto dividir.

Maurice Duverger, nos señala que "se llama igualmente partidos a las *facciones* que dividían las repúblicas antiguas, a los clanes que se agrupaban alrededor de un condotiero en Italia del Renacimiento, a los clubes donde se reunían los diputados de las asambleas revolucionarias, a los comités que preparaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales, así como a las vastas organizaciones populares que enmarcan a la opinión pública en la democracia modernas".<sup>44</sup>

Sin embargo, Giovanni Sartori nos precisa que etimológicamente partido y facción difieren de manera sustancial, ya que facción proviene de *facere* que significa hacer o

---

<sup>44</sup> Duverger, Maurice: *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 15.

actuar. Con el paso del tiempo y por las condiciones políticas los grupos empezaron a faccionar (perturbar o actuar) sobre ciertos actos.<sup>45</sup>

Duverger menciona que los partidos políticos surgen cuando se da la creación de grupos parlamentarios, y con la aparición de comités electorales, así como por la relación de estos dos elementos.<sup>46</sup>

Para Max Weber los partidos son por su naturaleza "organizaciones de creación libre que se sirven de una propaganda libre, en necesaria renovación constante. Asimismo señala que los partidos procuran siempre la adquisición de votos en las elecciones para los cargos políticos o en una corporación votante".<sup>47</sup> Weber, apunta que los partidos políticos tienen un núcleo de integrantes interesados en la existencia del partido, los cuales se reúnen bajo la dirección de un jefe o un grupo de prominentes, que se articulan de manera muy diversa, y que a su vez son quienes elaboran el programa del partido y eligen las formas de procedimientos y designa a los candidatos, por lo que podemos distinguir de aquí la existencia de una dirección, por lo tanto también de una elite.

Para Daniel Moreno, los partidos políticos son "agrupaciones permanentes y organizadas de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público, se proponen realizar en la dirección del Estado, un determinado programa político".<sup>48</sup>

Este autor afirma que las definiciones de partidos no son aplicables de manera universal, ya que existen diferentes concepciones de partidos, tal es el caso de los partidos comunistas o socialistas, los cuales no admiten la existencia de un partido

<sup>45</sup> Sartori, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. 1, Madrid, Alianza Editores, 1980, pp.20-26.

<sup>46</sup> Duverger: *Los Partidos...*, p. 16.

<sup>47</sup> Weber, Max: *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 356.

<sup>48</sup> Moreno, Daniel: *Los partidos políticos del México contemporáneo*. Pax-México, México, 1985, p. 28.

opositor. En el caso de México durante muchos años vivimos bajo la hegemonía de un partido de Estado, que no permitió el libre funcionamiento de un sistema de partidos, y avaló partidos proclives a él, los cuales fueron llamados partidos satélites.

Algunas de las características históricas por la que se dan los partidos políticos la podemos encontrar en el momento en que las ciudades-Estado ya no alcanzan a dar respuesta a la sociedad en su conjunto. Al respecto Robert Dahl nos dice que los Estado-Nación surgen en el momento en que se tienen nuevas concepciones acerca de los derechos de las personas, sobre la libertad y la autonomía del individuo, por lo que al poder abordar más eficazmente los problemas de la sociedad y poder establecer un gobierno conforme a leyes y normas creadas por los ciudadanos y no tanto por la aristocracia, entonces la sociedad empieza a cuestionar las formas tradicionales de organización política y busca la manera de ser representada de acuerdo a sus intereses.<sup>49</sup>

Visto lo anterior podemos decir que un partido es una agrupación permanente y organizada de ciudadanos que mediante la conquista legal del poder público por medio del sufragio en elecciones busca la dirección del Estado de acuerdo a los intereses de sector de la sociedad, asimismo poseen una estructura jerárquica que orienta sus principios y sus reglas internas.

En buena medida, la fortaleza de nuestra vida democrática depende del vigor del sistema de partidos políticos; de su capacidad para representar la creciente pluralidad social, de agregar y articular las diversas demandas. Se han vuelto esenciales para el desarrollo democrático que los partidos traduzcan los intereses sociales en postulados programáticos e ideológicos, que contiendan por el voto ciudadano para forjar gobiernos representativos.

---

<sup>49</sup> Dahl, Robert: *La Democracia y...*, *Op. cit.*, p. 42.

Los partidos son el vínculo político entre los electores y sus gobiernos; son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las sociedades complejas de nuestros días. Aun cuando en muchos casos los ciudadanos prefieren agruparse en organizaciones no partidistas para satisfacer exigencias concretas, formando con ello organizaciones independientes; los partidos siguen siendo las organizaciones políticas profesionales y perdurables, con capacidad para aglutinar intereses esenciales y diversos en programas globales.

Los partidos representan fuerzas políticas integrantes de la voluntad nacional; sus intereses y sus planteamientos legítimos deben ser conocidos y reconocidos por el Gobierno. Si la vida partidista es consustancial a la democracia, es indispensable nutrir con la participación de los partidos los avances democráticos y construir con ellos los consensos fundamentales.

### **1.9 El concepto de Gobierno dividido**

El término de gobierno dividido es relativamente reciente para la Ciencia Política, proviene originalmente de la ciencia política norteamericana, país en donde éste fenómeno político se ha presentado de manera constante, pues entre 1832 y 1992 los Estados Unidos ha estado 40% del tiempo bajo un esquema de gobierno dividido. Entre los principales exponentes de la escuela norteamericana se encuentran David Mayhew, Morris P. Fiorina, James L. Sundquist, y Gary C. Jacobson, entre otros.

En nuestro país, este concepto ha tenido un fuerte impulsor en la figura del maestro Alonso Lujambio, teniendo también exponentes en las plumas de Benito Nacif, María Amparo Casar, Ignacio Marvan Laborde, Javier Hurtado González, entre otros.

En los escritos de Woodrow Wilson encontramos los primeros indicios por "estudiar a las instituciones formales de gobierno" y su implicaciones, las cuales plasmo en su libro *Congressional Government* que habla de un gobierno dividido, pensando que los problemas políticos de los Estados Unidos podría resolverse por medio de un gobierno parlamentario.<sup>50</sup>

Para B. Guy Peters el gobierno dividido se enmarca bajo la influencia de la configuración institucional (instituciones separadas, pero iguales) basándose en la frecuencia con que estas instituciones son controladas por partidos políticos diferentes.<sup>51</sup>

Alonso Lujambio,<sup>52</sup> define al *gobierno dividido* como: "Aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente, o al gobernador, a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo *no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños en la Asamblea Legislativa* (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral)."<sup>53</sup>

El fenómeno político, nos dice Lujambio, es propio de sistemas presidenciales, pues en los sistemas parlamentarios se construyen gobiernos de coalición ante la falta de un partido predominante. Los *gobiernos divididos* tienen mayor incidencia en sistemas bipartidistas, aunque se presenta con menor frecuencia en sistemas pluripartidistas.<sup>54</sup> Es por ello que el concepto de gobierno dividido se aplica generalmente a casos del sistema presidencial.

<sup>50</sup> Peters, B. Guy: El nuevo Institucionalismo. Ed. Gedisa, Barcelona, España, 2003, pág. 17.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>52</sup> Alonso Lujambio, (ed). Poder Legislativo. *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, CNCPyAP-UAM-IFE, México, 1996, pág. 9.

<sup>53</sup> El concepto de *gobierno dividido* que usa Alonso Lujambio es más genérico que el que usan en los teóricos norteamericanos, ya que para ellos el gobierno dividido es aquel en que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el Presidente o gobernador a otro y nada más.

<sup>54</sup> Casillas, Carlos: *Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política*, en *Nexos*, octubre de 1998. pp. 2-3.

El concepto de gobierno dividido permite realizar diferentes variaciones de éste fenómeno político, así como identificar situaciones propias y las posibilidades de negociación entre las distintas fuerzas políticas que detentan el poder. Sin embargo, la premisa que maneja Lujambio respecto a que el gobierno dividido es más propio en los sistemas bipartidistas, puede cuestionarse, toda vez que en nuestro país, se ha demostrado que los gobiernos divididos se han dado abiertamente bajo esquemas de un pluripartidismo que contrasta con la postura del presidencialismo tradicional.

Algunos teóricos usan de manera indistinta los siguientes conceptos, para referirse al fenómeno de gobierno dividido bajo otra modalidad, tales como: *gobierno no unificado*, *gobierno compartido* y *cohabitación política*, o *gobiernos de no mayoría*, dependiendo de la situación que se presenta y de su característica.

Giovanni Sartori define al *gobierno compartido* como el: "fenómeno que se da en los sistemas semipresidenciales, y se distingue por que el poder tiene una estructura dual de autoridad, es decir una diarquía, la cual se manifiesta por haber en estos sistemas un Presidente que es el Jefe de Estado y un Primer Ministro, que encabeza el gobierno, ambos comparten el poder."

Respecto a la *cohabitación política* Sartori nos dice que: "El conflicto que se genera entre el Presidente y el Primer Ministro (el cual es apoyado por el Parlamento) conlleva a una *cohabitación política* entre las distintas fuerzas políticas, dándose con ello un gobierno dividido."<sup>55</sup>

El sistema democrático semi-presidencialista adoptado por Francia en la Constitución de 1958, que dio paso a la actual V República, consagró una figura de Presidente muy realzada en sus poderes y en su duración (período de 7 años, reelegible). A éste

<sup>55</sup> Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 137-139.

le toca la alta dirección del Estado, con mucho papel en la conducción de las Relaciones exteriores y la Defensa. Pero junto a él, se estableció la figura de Primer Ministro quien tiene a su cargo la Administración diaria, elige su gabinete ministerial y es resultado de la configuración mayoritaria del Parlamento ante el cual es responsable. En dos casos anteriores se ha dado el caso de un Presidente socialista de izquierda (Mitterrand) y la elección de una Asamblea mayoritaria de centro derecha, que aportó el Primer Ministro (Chirac en 1986 y Balladur en 1993). Fue una relación de fuerzas políticas que los franceses, con llamaron "cohabitación", para no hablar de contubernio u otro sinónimo.

En cuanto al el *gobierno no unificado*, Lujambio señala que se da: "Cuando ningún partido cuenta con mayoría congresional, convirtiéndose en un extremo peligroso que dificulta las negociaciones." Este esquema se da, de acuerdo con Javier Hurtado, "por causas o factores esencialmente, con variables político-electorales: 1) separación de poderes; 2) boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo; 3) política de partidos; 4) elecciones intermedias; 5) segunda ronda electoral, y 6) poder fluctuante".<sup>56</sup>

Asimismo, existe una contraparte al gobierno dividido que es el *sistema unificado*,<sup>57</sup> *la cual se manifiesta*: "Cuando el presidente, o el gobernador, y una o ambas cámaras del Congreso pertenecen al mismo partido."

Para efectos de este trabajo, entenderemos como gobiernos divididos a la situación que existe entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en donde el primero se conforma por una mayoría de legisladores que pertenecen a un partido o partidos diferentes al que pertenece titular del Ejecutivo. Es decir, cuando el Poder Legislativo

<sup>56</sup> Hurtado González, Javier.: *Sistemas de gobierno y democracia*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Tomado de la página de Internet: [http://deceycc.ife.org.mx/gobiernos\\_y\\_democracia.htm#presentacion](http://deceycc.ife.org.mx/gobiernos_y_democracia.htm#presentacion)

<sup>57</sup> Esto de acuerdo con Morris O. Fiorina, citada por Lujambio, *Op. cit.*

queda integrado por una mayoría diferente al partido que llevó al poder al presidente o gobernador, y donde el Poder Judicial se levanta como un órgano autónomo e imparcial frente a los otros dos poderes, tal como lo señaló Montesquieu.

Por la creciente complejidad social y ante las múltiples opciones políticas, los ciudadanos al no encontrar ya cierta identificación con un grupo o gobierno empieza a buscar nuevas representaciones y organizaciones, dando paso a una creciente diferenciación funcional interna de los grupos sociales y políticos. Al respecto Danilo Zolo afirma que al ser más autónomos los subsistemas sociales y al darse una interconexión entre ellos, empiezan las estructuras de poder a perder sus jerarquías y sus centros, dejando de ser lineales, lo que da paso a una división de las instituciones.<sup>58</sup>

Los gobiernos divididos son producto de la diversidad de opiniones y de la participación determinante de los ciudadanos, así como de instituciones verdaderamente democráticas como las que señala Dahl en cuanto a la poliarquía, por lo que al realizarse periódicamente elecciones libres e imparciales, en donde los cargos políticos importantes sean producto de elecciones; y los ciudadanos ejerzan el derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, ejerciendo, asimismo, una verdadera libertad de expresión, y se permita la constitución y funcionamiento de asociaciones y organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses, entonces existirán gobiernos divididos, como producto de una diversidad política, social y cultural.

Al respecto Robert Dahl afirma que en la actualidad existen gobiernos representativos con amplios electorados, los cuales gozan de una vasta serie de derechos y libertades

---

<sup>58</sup> Zolo, Danilo: *Democracia difícil*. Alianza Editorial, México, 1995, p. 40-41.

individuales y que conviven en países grandes en medio de una extraordinaria diversidad.<sup>59</sup>

Por otra parte, también se presentarán los gobiernos divididos por la falta de negociación y empeñamiento de los titulares de los poderes, al anteponer intereses particulares por encima de los intereses de la mayoría de los ciudadanos de un país o una entidad federativa.

---

<sup>59</sup> Dahl, Robert: *La democracia...*, *Op. Cit.*, p. 263.

**Resumen.**

Es necesario reafirmar los elementos que se usaran de manera abundante en el presente trabajo, toda vez que al hablar de gobiernos divididos, se hace alusión de confrontación y divergencia de opiniones en la conducción de los destinos de un país. Por gobierno se asume al conjunto de personas que deciden y ejercen el poder político de manera institucionalizada y en su caso coercitiva. Es en la división de poderes en donde se encuentra la viabilidad o la confrontación de un gobierno, el cual puede tener la unanimidad de los órganos del Estado por medio de elecciones democráticas, y de otro elementos que permitan una mejor calificación de la sociedad, pudiendo ser los principios de la poliarquía, que al permitir ésta una plena democracia, los partidos políticos pueden ser el mejor vínculo entre los electores y los gobiernos, tornándose en la respuesta al reto de constituir mandatos que respondan a los intereses de la sociedad de nuestros días, y no a intereses particulares como ha sucedido en varias etapas a lo largo de la historia de México y que tal parece vuelve a presentarse en nuestros días.

## **CAPITULO 2**

**ANTECEDENTES Y CAUSA**

**DE LOS GOBIERNOS  
DIVIDIDOS**

## **2.1 Antecedentes**

Desde el surgimiento de la Teoría de la División de Poderes hasta el establecimiento de los gobiernos representativos se suscitaron diversos acontecimientos históricos que fueron delineando las estructuras de las sociedades democráticas, siendo ciertos países los grandes propulsores de modelos a seguir, siendo el caso de Francia durante el siglo XVIII, quien proporciona elementos democráticos e institucionales respecto a la configuración del Estado; Asimismo, el sistema político de los Estados Unidos representa una fuerte influencia para los nacientes países independientes de América como es caso de México, Argentina, Perú, Chile, entre otros; quienes incorporan a sus sistema político esquemas planteados en la constitución de este país, a tal grado que durante el siglo XX representa un fuerte modelo a imitar.

A lo largo de este capítulo se busca encontrar los elementos que han propiciado el establecimiento de un gobierno dividido y como se ha manifestado éste a través de la historia de nuestra nación. Bajo este tenor, se proporcionan indicadores que permiten una mejor comprensión del tema en mención

## 2.2 La Revolución Francesa

La Revolución Francesa marca el quiebre del proceso histórico que hizo entrar al mundo a una nueva etapa en las instituciones políticas del Estado. La efervescencia popular propició cambios en la estructura del Estado monárquico francés, que en un principio demandaba la solución a los problemas económicos, políticos y sociales que aquejaba al país. Sin embargo, fue más allá de lo hasta antes se había efectuado en las revoluciones del Siglo XVIII (Independencia de las 13 Colonias 1776, la Revolución Irlandesa 1782-1784, la Revolución Belga 1787-1790)

Anthony Arblaster, nos dice que la irrupción del pueblo francés en la política durante la revolución transformó la historia moderna de la democracia, ya que las ideas políticas que se habían acumulado se manifestaron a través de la acción popular.<sup>1</sup> Los franceses no sólo crearon un nuevo modelo de sociedad y Estado, sino que difundieron un nuevo modo de pensar, así como el establecimiento de instituciones liberales, las cuales se hicieron presentes en casi todas las sociedades posteriormente.

La Revolución Francesa se circunscribe bajo el establecimiento del Estado-nación, desplazando la sede del poder que antes se concentraba en la ciudad-Estado, modificando la forma en que se concebía la materialización de un proceso democrático, y en donde la nación o el país eran la unidad natural del gobierno soberano.<sup>2</sup> Al respecto Touchard nos dice que fue "un acontecimiento demasiado importante como para no tener repercusiones en la historia del pensamiento político".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Arblaster, Anthony: *Democracia*. Editorial Patria, México, 1991, p. 63.

<sup>2</sup> Dahl, Robert: *La democracia y sus críticos*. Paidós, Buenos Aires, 1992, p. 257-260.

<sup>3</sup> Touchard, Jean: *Historia de las Ideas Políticas*. Editorial Rei, México, 1990, p. 372

Siguiendo esta aseveración, resaltamos Las causas substanciales de la Revolución Francesa siendo en primer término las arbitrariedades y abusos del antiguo régimen y en segundo lugar la influencia de los filósofos y enciclopedistas; hay que subrayar que previo a la revolución social, se había iniciado una revolución ideológica desarrollada por Diderot, D´Alambert, Montesquieu, Voltaire y Rousseau.<sup>4</sup> La grave crisis financiera solamente fue el detonante de lo que se venía gestando años atrás.

La organización política de Francia, hacia 1789, era monárquica. El rey basaba su poder en la gracia divina, a quien únicamente debía cuenta de sus actos. Sus súbditos no tenían ningún derecho, pero sí el deber de obedecer. Aunque existía una Asamblea, el rey hacía las leyes, las cuales eran la expresión de su voluntad personal.

La sociedad francesa se dividía en tres estados o clases: el clero: la primera de las clases sociales privilegiadas; la nobleza, la segunda clase privilegiada, percibía de los campesinos, que vivían en sus tierras, los antiguos derechos feudales, y sólo pagaban impuestos en casos especiales; el tercer estado, en él se incorporaban distintos sectores: la burguesía, los obreros y campesinos, así como profesionistas, pagaban los impuestos al Estado, el diezmo la iglesia y los derechos feudales al señor.

Ante la crisis económica imperante en Francia a fines de 1788 se convocó a una reunión de los Estados Generales con la finalidad de encontrar una solución a la crisis económica del país, la cual se agudizó por el tratado comercial firmado con Inglaterra con lo que la economía francesa se vino abajo. Los tres estados estuvieron de acuerdo en que la estabilidad de la nación requería una transformación fundamental de la situación social y política.

---

<sup>4</sup> Serra Beltri, Andrés: Historia de las ideas e instituciones políticas. Porrúa, México, 1992, p. 226.

Para integrar los Estados Generales se convocó a la elección de diputados que representaron a los diferentes sectores sociales,<sup>5</sup> con lo que se dio paso a la representatividad política. Las delegaciones que representaban a los estamentos privilegiados de la sociedad francesa se enfrentaron inmediatamente en la Asamblea Nacional rechazando los nuevos métodos de votación presentados por el Tercer Estado. El objetivo de tales propuestas era conseguir el voto por individuo y no por estamento, con lo que el Tercer Estado, que disponía del mayor número de representantes pudo controlar la Asamblea, y con ello cimbrar el sistema político imperante.<sup>6</sup>

Es en la Asamblea Nacional donde la confrontación ideológica produce un ambiente de descomposición social, toda vez que las posiciones de algunos diputados eran la expresión de las clases a las que pertenecían y de los privilegios de los que gozaban, contra las pretensiones de mejoras económicas de los grupos marginales. Hubo cuatro grupos políticos fundamentales y con diferentes formas de ver la revolución, las cuales a final de cuentas hicieron que el poder se dividiera y se confrontara, pudiendo ser la primera manifestación de un gobierno completamente dividido y en su máxima expresión: la anarquía.

Los cuatro grupos políticos que delinearon el rumbo de la Asamblea fueron:

**Los constitucionalistas**, partidarios de una monarquía moderada por una constitución; grupo dominante en la primera etapa de la revolución (1789-1792), su máximos representantes fueron Mirabeau y La Fayette.

---

<sup>5</sup> Jordan, David: *Robespierre, el primer revolucionario*. Javier Vergara Editores, Buenos Aires, 1986. p. 52

<sup>6</sup> A. Z. Manfred y N. A. Smirnov: *La Revolución Francesa y el Imperio de Napoleón*. Grijalbo, México, 1969, p. 10.

**Los girondinos**, representantes de la alta burguesía, la derecha revolucionaria; partidarios de realizar la revolución por medio de la ley; inclinados hacia las iniciativas de las provincias. Su figura más destacada es Brissot.

**Los jacobinos**, abanderados de la burguesía media y las clases populares (sans-culottes). Buscaron controlar la revolución y llevarla adelante por medio de los hechos; pretendieron limitar la propiedad privada y la libertad individual. Dantón, y Robespierre fueron sus principales figuras.

**Los demócratas**, el sector más exaltado, que no estuvo en la Asamblea, pero influyeron en el establecimiento del sufragio universal y la soberanía del pueblo. Su figura más representativa fue Marat.

Si vemos la composición de política de Francia en ese momento y ante la crisis económica por la que atravesaba, podemos distinguir que las posiciones estaban encontradas, siendo casi imposible la unidad política en la Asamblea y la compaginación de los poderes del Estado.

La Revolución Francesa planteó la cuestión de la democracia y del poder popular, por lo que los sectores conservadores trataron de contener el crecimiento de la multitud y de que el pueblo obtuviera un poder real, así como derechos políticos, por lo que se buscaron medios para evitar el establecimiento de la democracia directa, aspecto que fue avalado por diversos enciclopedistas entre los que destaca Diderot quien afirmaba que los derechos políticos pertenecían a los dueños de propiedades.<sup>9</sup> El establecimiento de una democracia representativa fue la solución que los propios constituyentes franceses impusieron para evitar que el pueblo en su totalidad lograra

<sup>7</sup> Muñoz Domínguez, Jaime; *Estudio introductorio, en Cohabitación política en México*, (comp.). Grupo Editorial Siete, México, 1997, p. 14.

<sup>8</sup> A. Z. Manfred y N. A. Smirnov: *Op. cit.*, p. 13.

<sup>9</sup> Arblaster, Anthony: *Op. cit.*, p. 61.

el poder, encontrando que solamente los que tuvieran propiedades tenían derecho a elegir y ser elegidos.

Dahl nos señala que los intentos de afianzar y democratizar al Estado nación se dieron en países que contaban con legislaturas que supuestamente representaban a diversos sectores sociales tales como los aristócratas, terratenientes, comerciantes, plebeyos, etc., pero que al no cumplir con su objetivo y ante los movimientos en pro de una mayor democratización, no se crearon nuevas legislaturas, sino que se procuró que éstas realmente se convirtieran en legislaturas representativas, por lo que se fue ampliando el sufragio y se modificó el sistema electoral, de tal modo que un mayor número de electores estuvieran representados bajo elecciones libres e imparciales,<sup>10</sup> siendo esto precisamente, un legado de la Revolución Francesa.

De este movimiento social, en su primera etapa se puede destacar la separación de los poderes; el rey conservó el Poder Ejecutivo, y un derecho de veto sobre las decisiones del Poder Legislativo, confiado a una Asamblea, el país fue dividido en departamentos, distritos y municipios, las administraciones fueron divididas según el principio de elección, los derechos políticos quedaron reservados a las personas propietarias. Asimismo, es en la Revolución Francesa donde el poder popular se convierte en el motor del cambio político y de la separación de poderes, y donde los diputados adquieren un verdadero peso político frente al Ejecutivo, dando entrada a la soberanía del Poder Legislativo ante los otros poderes, y situando a éste como un elemento fundamental en la División de Poderes.

---

<sup>10</sup> Dahl, Robert: *Ibid.*

### 2.3 El sistema político de los Estados Unidos.

Estados Unidos es señalado como la mayor democracia del mundo, tanto por la característica de su gobierno como por la forma de renovar autoridades. El concepto de gobiernos divididos se da bajo el amparo del sistema político norteamericano, por la forma en que se integra su sistema político. El peso del Congreso, sus funciones y su independencia permiten llevar a cabo la aplicación de la separación de poderes. Sin embargo, nuestro país al tomar como modelo su Constitución política no está exento de padecer un problema similar al de los gobiernos divididos; aun cuando nuestro sistema tiene cualidades muy particulares.

La Constitución fue redactada por los llamados *Padres Fundadores* con ciertos "candados" con la intención de que existiera un control ínter orgánico, conocido como "cheks and balances," buscando así una limitación y un equilibrio entre el poder, dividiéndolo.<sup>11</sup> Se puede distinguir la influencia de Montesquieu y Locke en los *Padres Fundadores* ya que tomaron muy en cuenta sus teorías al momento de la redacción. Destaca también la intención de evitar toda especie de absolutismo; cabe hacer una mención sobre las apreciaciones realizadas por Alexis de Tocqueville respecto a la implantación de otro tipo de tiranía o de absolutismo, por lo que menciona en su libro *La democracia en América* que la tiranía no solamente proviene del Ejecutivo sino también de un parlamento popular, ya que está sujeta a la tiranía de las mayorías.

Sin embargo, aun y cuando el sistema posee controles y equilibrios, separación de poderes y otros arreglos institucionales son adversos al principio de la mayoría real, tal como lo afirma Dahl "los fundadores crearon un sistema inclinado más a los privilegios y al *status quo*."<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 101.

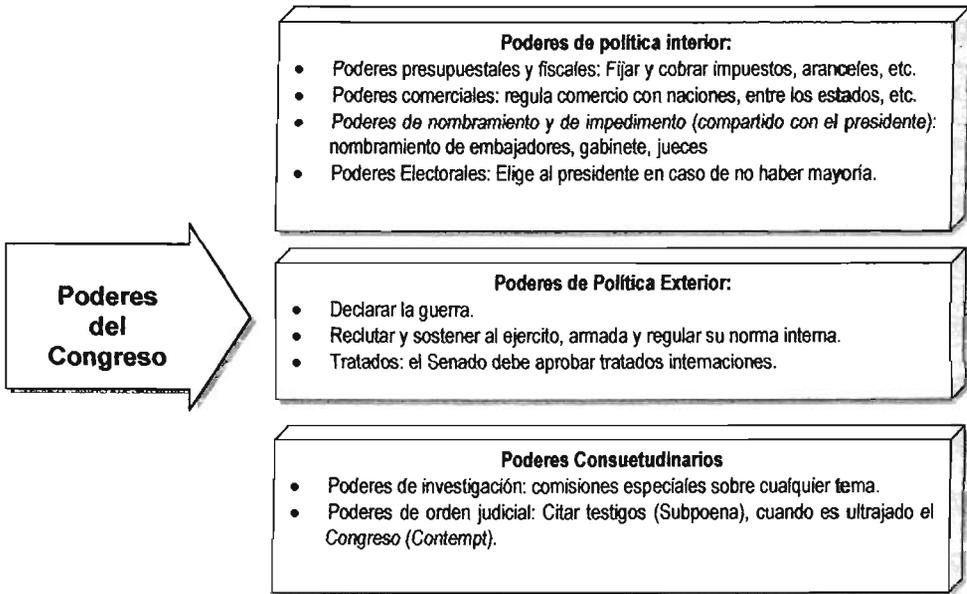
<sup>12</sup> Dahl, Robert: *Acerca de la remoción de ciertos impedimentos a la democracia en los E.U.*. En "Los Fundamentos morales de la República norteamericana", Ed. Rei, Argentina, 1993, p. 267.

De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, cada estado debe tener dos senadores, actualmente se integra por cien miembros, que son electos por un período de seis años; su renovación se realiza de forma escalonada cada dos años renovando así un tercio de la Cámara de Senadores.<sup>13</sup> El presidente del Senado es a su vez el Vicepresidente de los Estados Unidos que es electo junto con el presidente.

Los padres fundadores delinearon un Congreso bicameral: una Cámara de Representantes y una Cámara de Senadores; la de Representantes se integra con 435 miembros electos para un período de dos años, la integración de la Cámara de Representantes se realiza en proporción al número total de habitantes, se les permite la reelección. Marie France Toinet nos dice que los Padres Fundadores previeron en un principio darles más poder a los Representantes ya que representaban al pueblo.<sup>14</sup> La Cámara de Representantes y el Senado tienen ciertas atribuciones semejantes, dándose excepciones en materia de impuestos, donde la iniciativa debe emanar forzosamente de la Cámara de Representantes, aspecto que tiene similitud con el sistema mexicano. Para enmendar la Constitución, la enmienda propuesta debe ser aprobada en el Congreso por una mayoría de dos terceras partes de cada cámara, y a la votación deben asistir al menos tres cuartas partes de los estados.

<sup>13</sup> James Q. Wilson: *El gobierno de los Estados Unidos*. Ed. Limusa, México, 1992, p. 245.

<sup>14</sup> Marie-France Toinet: *El sistema político de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 103.



Sartori nos dice que los congresistas norteamericanos prestan más atención en su imagen y en la posibilidad de reelegirse que en el trabajo legislativo lo que los hace indisciplinados, éstos carecen de ideología y compromiso político,<sup>15</sup> por lo que al momento de votar una propuesta dan más importancia a sus intereses que al partido.<sup>16</sup> La verdadera función legislativa se lleva a cabo en los comités legislativos tanto de la Cámara de Representantes como del Senado, el poder de negociación se concentra en la presidencia del comité.

Otro aspecto particular de este sistema es que la Cámara de Representantes se erige en un jurado de acusación (*impeachment*) –equivalente al Juicio político en nuestro país– mientras que el Senado se transforma en el jurado de sentencia o de

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni: *Op. cit.*, p. 104.

<sup>16</sup> James Q. Wilson: *Op. cit.*, p. 242.

absolución, según sea el caso, y de encontrarse culpable, el funcionario es destituido del cargo. En caso de existir alguna diferencia entre ambas cámaras se dirime por medio del *Comitee of Conference* (comisiones Interparlamentarias) que sirve para subsanar los desacuerdos entre ambos órganos.

El proceso de elección de un presidente de Estados Unidos es único, los estadounidenses votan por planillas de electores presidenciales que igualan en número a los senadores y representantes que los estados tienen en el Congreso (un total de 535 personas). En cada estado, el candidato con mayor número de votos gana todos los votos electorales de ese estado. El candidato presidencial necesita 270 votos electorales para ser elegido. Asimismo, el sistema político norteamericano permite que la Cámara de Representantes adquiera las funciones de órgano electoral en caso de que ninguno de los contendientes en la elección presidencial logre la mayoría absoluta que se requiere, por lo que en última instancia los Representantes deciden al ganador mientras que el Senado designa al Vicepresidente.

El Poder Ejecutivo es electo para un período de cuatro años con la posibilidad de reelegirse para otro periodo inmediato. El poder que posee el titular del Ejecutivo Federal es limitado, tiene capacidad de veto pero no el de decreto, sin embargo, por la independencia de los congresistas y de la primacía de sus intereses le impide al Presidente el control del Congreso. Puede darse el caso de que el titular del Ejecutivo no cuente con la mayoría de su partido en una o ambas cámaras, lo que daría paso a una división real del poder, haciendo difícil su desempeño, quedando la negociación como única salida para un gobierno dividido, lo cual ha impedido la parálisis del sistema político.

El sistema presidencial norteamericano se sustenta en un sistema bipartidista, existe una clase media política importante, esto permite que los partidos busquen el centro, evitando polarizar sus posturas por miedo a perder votos, inclusive sus diferencias en

demandas y plataformas ideológicas son casi similares, permitiendo con ello construir puentes de negociación entre los dos partidos políticos. Cabe destacar que su sistema electoral se basa en la mayoría relativa, careciendo de la representación proporcional, generando así la garantía de mayorías absolutas en las Cámaras.

El *Poder Judicial* está compuesto por los tribunales federales de distrito (al menos uno en cada estado), 11 tribunales federales de apelación, y, el Tribunal Supremo (Corte Suprema) siendo el único que tiene existencia constitucional, y funge a su vez como Consejo Constitucional, Tribunal de Casación y Consejo de Estado. Los jueces federales son nombrados por el presidente con la aprobación del Senado; un aspecto que sirve como candado para evitar las influencias políticas en el Poder Judicial son los nombramientos de éstos de por vida. Los tribunales federales deciden casos relacionados con la ley federal, conflictos entre estados o entre ciudadanos de distintos estados; el Tribunal Supremo puede decidir si una ley es anticonstitucional, dando paso a su anulación.

Sartori señala que los países de América Latina que han adoptado el sistema presidencial se han alejado de los elementos básicos que marca dicho sistema, siendo sustituido por un ejercicio casi absoluto del poder y que en ocasiones, a los presidentes en Latinoamérica, se les otorga más poder, convirtiéndolos en dictadores, encontrándose el problema en última instancia en la separación de poderes, es decir, en la delimitación precisa de cada institución.<sup>17</sup>

Hallamos que en el sistema norteamericano ha funcionado el presidencialismo precisamente por la fuerza que tiene el Congreso y por las delimitaciones específicas del poder presidencial, obligando a hacer uso de la negociación política entre los diferentes grupos políticos, que por la característica del bipartidismo se permite una

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 110.

negociación directa y con resultados, lo que le ha permitido una estabilidad política durante más de 200 años, a excepción de los cuatro años de la guerra civil.

Sin embargo, el Congreso al tener una gran fuerza política y un peso fundamental en el sistema político, obliga al Ejecutivo a lograr un acuerdo y un consenso en las decisiones de Estado; el Ejecutivo carece de potestad de iniciativa legislativa y no puede nombrar libremente a su gabinete, ya que requiere la aprobación del Congreso, y en caso de que éste se componga por una mayoría opositora al presidente, entonces estamos en presencia de dos fuerzas opuestas en donde su único camino es la negociación.

Desde la segunda mitad del siglo XX, los E.U. han vivido gobiernos divididos, sin embargo, éstos no operan en base a ideología o en beneficio de la sociedad en sí, sino que se manifiestan bajo intereses de grupo o personales, pues los partidos se caracterizan por ser altamente indisciplinados y los parlamentarios siguen sobre todo la agenda local y la agenda de su reelección.

Un congresista, sea republicano o demócrata, puede votar sin seguir el liderazgo de su partido, ya sea que su voto lo beneficie a él o a los electores de su distrito, el congresista no lastima a su partido de una manera que le sea políticamente significativo, porque no existe esa dependencia con su partido. La cohesión legislativa de los partidos no es un valor importante en el esquema norteamericano. Al respecto, Sartori precisa que no importa si el presidente tiene o no mayoría, ya que de todos modos no es muy confiable la relación entre el Congreso y el Presidente, tal vez por eso deja de ser hasta cierto punto irrelevante el fenómeno de un gobierno dividido.<sup>18</sup>

En los regímenes parlamentarios cada voto en el parlamento involucra la cuestión de si el legislador apoya al gabinete de su partido o a la oposición, él no sólo comparte

---

<sup>18</sup> Sartori, Giovanni: *Op. cit.*, p. 105

los obvios beneficios de que su partido forma parte del gobierno, sino que sabe que su propia fortuna electoral se verá entredicha si su partido no se muestra cohesivo y no es capaz de mantener un liderazgo en el gobierno, algo que sucede en nuestro sistema partidista.

#### 2.4 Los gobiernos de México de 1854 a 1924.

La consolidación de México como un Estado-Nación se llevó acabo bajo las confrontaciones militares y las intervenciones extranjeras que se dieron en casi todo el siglo XIX, lo cual permitió una configuración propia. Dos fueron los temas principales que se hicieron presentes en las demandas de los grupos en conflicto: el anhelo de libertad y la identidad como nación.<sup>19</sup>

Los vientos de cambio suscitados por la declaración de independencia de las trece colonias de Norteamérica respecto a Inglaterra, así como los sucesos ocurridos en Europa por la Revolución Francesa alcanzaron a nuestro país. Aunado a lo anterior, se puede afirmar que la sociedad mexicana sufrió el cambio de escala, es decir, el incremento de la población y por ende la necesidad de mayor representación política e igualdad, así como las demandas de libertad y democracia.

El país se enfrentó durante el siglo XIX al poder económico y político de la Iglesia Católica, así como al precario desarrollo de la economía nacional, elementos que restringían la reproducción del naciente Estado.<sup>20</sup> Algunos estudiosos de la historia de México han nombrado al periodo que comprende de 1821 a 1854 como la *era de*

<sup>19</sup> Martínez Álvarez, Cesar y Juventino Rodríguez R.: *Historia de México en el contexto universal*. Publicaciones Culturales, México, 1996, p. 45.

<sup>20</sup> Marquez Padilla, Consuelo: *Dos Obstáculos para la consolidación del Estado en el siglo XIX*, en "Evolución del Estado Mexicano", Formación 1810-1910, Tomo I. Ediciones El Caballito, México, 1986, p. 55.

*la anarquía*,<sup>21</sup> Sin embargo este vacío político se presentó por la lucha constante entre el viejo régimen y el nuevo. Las confrontaciones fueron asumidos por las corrientes políticas conocidas como liberales y conservadores, las cuales se concentraban en las logias masónicas escocesas y yorquinas respectivamente.

Durante esta etapa se logró la independencia de nuestro país y se redactaron diversas constituciones, las cuales sentaron las bases para la transformación de nuestro país. **La Constitución de octubre de 1824** rechazó la monarquía como la vía factible para conducir y administrar al país; inspirada en el modelo constituyente norteamericano en cuanto a la representación de los estados y ciudadanos en el Congreso, lo que se puede destacar de esta etapa de la historia de México, es que la dimensión partidista fue menos importante que la estructura del sistema político.

Bajo esta Constitución el país adoptó el sistema de gobierno republicano, representativo, popular y federal, dividió el gobierno en tres poderes: el Legislativo, depositado en las cámaras de diputados y senadores; el Ejecutivo, a cargo de un presidente y un vicepresidente, representantes de las dos tendencias políticas imperantes y electos por las cámaras; el Judicial, atendido por la Suprema Corte de Justicia, tribunales y jueces de circuito; fomentó las garantías individuales y garantizó la libertad de pensamiento y de imprenta.

Con la introducción del gobierno representativo, la diversidad se hizo presente y el incremento de las divisiones políticas y los conflictos se agudizaron trayendo como consecuencia el desarrollo de un conjunto de instituciones políticas que distinguen la moderna democracia representativa como lo expresa Dahl, sin embargo México buscaba el camino para la adquisición de las mismas.

---

<sup>21</sup> Tanto Arnaldo Cordova lo menciona en su libro *La formación de Poder Político*, como Jesús Reyes Heróles en sus textos del *Liberalismo mexicano*.

La redacción de la ***Siete Leyes Constitucionales***, de tendencia centralista y promulgada en **1835**, convirtió a los estados en departamentos, el Supremo Poder se dividió en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Introdujo la elección popular indirecta para el Poder Ejecutivo, y se creó un Supremo Poder Conservador, órgano político con poderes omnímodos. Este texto constitucional limitaba la democracia que signaba la Constitución del 24, sus redactores aseguraban que las facciones habían abusado del sistema de representación popular por lo que propusieron una restricción política sujeta a la propiedad, ingreso o profesión.

El ***Plan de Ayutla de 1854*** tenía como punto importante convocar a un Congreso Constituyente y darle a México una Constitución democrática que supervisara los actos del presidente e impulsara la separación de poderes, así como el establecimiento de una república representativa.

Al asumir la presidencia Ignacio Comonfort, convoca a un nuevo Congreso Constituyente integrado por moderados, radicales y conservadores, dándose por primera vez la mayor representación política de la sociedad en un Congreso Constituyente. Bajo este aspecto político el gobierno sufre de una división del poder, ya que el titular del Ejecutivo era de tendencia moderada, en contraste con el titular del Poder Judicial, Benito Juárez, quien simpatizaba con los radicales más extremos.

En diciembre de 1855 Juárez expide una ley para suprimir con los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y los militares, esto provoca el descontento de los sectores más conservadores de la sociedad. Más adelante se da a conocer la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de las Corporaciones Civiles y Religiosas (25 de junio de 1856), conocida como ***Ley Lerdo***, pretendiendo fortalecer la economía mexicana y desplazar el poder de la Iglesia.

***La Constitución de 1857*** marcó la ruptura del régimen conservador, el país adoptó la estructura de república representativa popular y federal con tres poderes: el

Ejecutivo, representado por el Presidente; el Legislativo, por la Cámara de Diputados (suprimiéndose el Senado); y el Judicial, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, compuesta por los Magistrados de dicho cuerpo; los estados se asumieron como libres en su régimen interior y se proclamó "la igualdad como la gran ley de la República";<sup>22</sup> Sin embargo, no se tocaron los privilegios del clero y del ejército, por lo que quedaba inconclusa la reforma política, siendo motivo de descontento por parte de los liberales *puros*.

Por otra parte, es en la Constitución del 57 donde por primera vez se usa el término de democracia, establecido en el artículo 40, siendo la única parte en donde se alude, especificando que es una forma en la que se expresa la voluntad popular, la autoridad, la ley y la judicatura, y que proviene del pueblo todas las funciones de gobierno. Sin embargo, la democracia establecida por el constituyente fue por medio del método electoral de voto indirecto.<sup>23</sup>

Precisamente en momentos en que se establece la democracia como una institución en el país, se suprime el Senado, otorgando una fuerza muy considerable a los diputados -se extralimitó al Poder Legislativo- acercándose más al sistema parlamentario que al sistema presidencial que se proponía en la Constitución.<sup>24</sup>

Es importante precisar un aspecto que no he señalado y que puede ser identificado como la causa de la confrontación entre los poderes y por ende la producción de gobiernos divididos. Al punto que me refiero es a la teoría que especifica la separación de poderes en tres ramas: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esta teoría señala que cada rama debe limitarse a realizar y cumplir sus funciones y no usurpar o invadir la función de los otros poderes. Se acota por igual que los titulares de cada

<sup>22</sup> Moreno, Daniel: *Derecho Constitucional Mexicano*. Pax-México, México, 1982, p. 189.

<sup>23</sup> Andrade Sánchez, Eduardo: Evolución del los conceptos de soberanía y democracia en México. En p. 58.

<sup>24</sup> Seyeg Helu, Jorge: *El poder legislativo mexicano*. Trillas, México, 1991, p. 67.

rama no deben ser las mismas, ni más de dos poderes deben recaer en un individuo.<sup>25</sup>

Los federalistas norteamericanos sabiendo los problemas que traía consigo la invasión de los poderes en la función de uno en particular, y que al no tener candados constituciones buscaron la modificación de esta situación modificando los pesos de cada poder, creando así la acción de *pesos y contrapesos* que postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de tal manera que se evite que uno de ellos abuse de los otros. La intención de la modificación se centro en la posibilidad de que una rama de gobierno pueda entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otro poder con la finalidad de equilibrar el poder.

Por las características liberales de la Constitución y por la presencia de los límites funcionales, se presentó una pugna abierta entre los conservadores y los liberales, produciéndose tres años de guerra, precisamente por no tener puntos de equilibrio dentro de la Constitución. El grupo liberal radicalizó su postura, expidiendo las Leyes de Reforma, con lo que se sienta las bases del Estado liberal, nacionaliza los bienes eclesiásticos, separando la Iglesia del Estado, establece el matrimonio y el registro civil, al igual que la libertad religiosa, se garantizó el derecho de petición y de reunión, desapareció el sistema de fueros. Estos actos permitieron a México acabar con el régimen semifeudal que imperaba hasta entonces como herencia de la época colonial.<sup>26</sup>

Las medidas emprendidas por el gobierno de Juárez abrió el camino a las instituciones propias de un Estado-nacional, sin embargo, lejos estaba la sociedad mexicana de tener elecciones libres e imparciales, un sufragio inclusivo, en donde

<sup>25</sup> Casar Pérez, María Amparo, Ignacio Marvan Laborde (Coord.): *Gobernar sin mayoría. México 1667-1997*. Ed. Taurus, México, 2002, pág. 22.

<sup>26</sup> Gallo T., Miguel Angel: *Historia de México contemporáneo*. En *Textos Universitarios*, Ed. Quinto Sol, México, 1995, p. 210.

todos los adultos pudieran votar; funcionarios electos, libertad de expresión y una autonomía asociativa. Por lo que las instituciones de la democracia vendrían muchos años después, como producto de confrontaciones militares y de la participación decisiva de la sociedad.

Al vencer a los conservadores en 1861, Juárez retoma las riendas del país bajo una serie de conflictos ocasionados por el desgaste político y social como producto de los tres años de guerra; convoca al Segundo Congreso Constituyente, quien lo nombra presidente el 11 de junio del mismo año, otorgándole poderes extraordinarios para apaciguar al país, cabe resaltar que para lograr estos poderes Juárez tuvo que negociar con las diferentes fuerzas políticas representadas en la Cámara de Diputados, siendo las negociaciones precisamente las que impidieron una parálisis gubernamental y por ende el fracaso de Juárez como gobernante.

Restaurada la República en 1867, la lucha por el poder se hizo presente nuevamente, por lo que Juárez convoca a elecciones para Presidente, Magistrado y Diputados, con la intención de recobrar una vida constitucional normal.

La llegada de Porfirio Díaz al poder marca el inicio de una etapa de crecimiento económico, estabilidad social y una dictadura militar. Logra reelegirse durando en el poder más de 30 años gracias al apoyo del Congreso que era dominado por sus partidarios, por lo que al controlar el Congreso con diputados y senadores incondicionales lograba reformar constantemente el Artículo 78 Constitucional.<sup>27</sup>

La prosperidad económica que logró nuestro país bajo el mandato de Díaz se vio ensombrecida por la gran desigualdad social que produjo debido a los intereses económicos extranjeros a los que protegió el porfirismo. En 1910, por la falta de oportunidades y por la represión intensa que ejercía el gobierno contra las clases más

<sup>27</sup> Seyeg Helu, Jorge: *Op. cit.*, p. 81.

pobres del país se dio paso a la revolución social cortando de tajo con el sistema de inestabilidad económica y política del porfirismo.

A principios de 1900 el país vivía una gerontocracia, la inmovilidad del gabinete porfirista, al igual que los diputados, senadores, gobernadores y demás puestos administrativos de distintos niveles fueron ocupados por elementos fieles al régimen, aspecto que motivó en cierta forma el levantamiento armado; la falta de libertades para elegir a sus gobernantes se había cancelado con el porfirismo

La presencia de corrientes adversas al sistema que clamaban por la igualdad, la libertad y la democracia, aunado al crecimiento de una clase media más instruida y revolucionaria permitió crear las condiciones necesarias para la revolución. Un detonante fue las declaraciones hechas por Díaz a la revista *Pearsons Magassine* (Entrevista Díaz-Creelman) y publicadas en 1909, en las cuales Díaz aseguraba que no participaría en el proceso electoral de 1910 y que reconocería, en caso de darse, al candidato vencedor de un partido opositor.<sup>28</sup>

La principal bandera del movimiento revolucionario en su primera etapa fue el establecimiento de la democracia en México. Francisco I. Madero abre el camino a dicha institución; el lema del movimiento fue el sufragio efectivo no reelección, con lo que se pedía el respeto al voto popular.

El gobierno de Madero estuvo caracterizado por las intrigas en contra de su administración por parte de los aliados del viejo régimen que se encontraban en su mayoría en el Congreso, aglutinados bajo la Liga de la Decencia Social, en donde los partidarios del porfirismo y de la elite encontraron la mejor manera de oponerse a las políticas reformistas de Madero, permitiendo paralizar y conspirar con el sector militar

---

<sup>28</sup> Blanquel, Eduardo: *La revolución mexicana*. En "Historia Mínima de México.", El Colegio de México, México, 2000, p. 139.

en contra del Presidente de la República. Es en esta Legislatura, la XXVI, en donde se da un verdadero gobierno dividido y fragmentado. Este Congreso se caracterizó por la oposición contundente a la propuesta de gasto social de Madero.<sup>29</sup>

La ruptura de los principales grupos que habían participado en la revuelta armada debido al incumplimiento inmediato de Madero con las clases sociales más bajas, permitió el incremento de la inestabilidad de su gobierno reflejándose en la dualidad de poderes, impidiendo el consenso político. Victoriano Huerta contó con el respaldado de porfiristas resentidos que no estaban dispuestos a la pérdida de privilegios económicos y políticos, sin embargo por las características en que llegó al poder fue combatido y depuesto.

Venustiano Carranza aglutinó a las fuerzas políticas que clamaban por un nuevo régimen político, de tal forma que las alianzas producidas permitió derribar el sistema político y económico que había imperado por más de treinta años, abriendo así el camino hacia el México contemporáneo.

Entre los años de 1913 a 1917 la diversidad política y las confrontaciones entre las organizaciones autónomas se vio reflejada por la Convención de Aguascalientes, por lo que al término de la confrontación, permitió delinear el esquema de un país más incluyente, donde la sociedad se encontrara más representada ya que su participación fue determinante para el cambio político.

El grupo que se impuso al final fue el de Carranza y con ello la idea de una Carta Magna que garantizara y normara la vida del país para evitar retrocesos y estancamientos. La Constitución promulgada en 1917 retomó los principios de igualdad jurídica del viejo liberalismo sumando la igualdad económica y social,

---

<sup>29</sup> Casar Pérez, María Amparo, *Op. cit.*, pp. 110, 111, 112.

incorporando los derechos sociales que habían sido omitido en las constituciones anteriores, y otorgándole al Estado una función de promotor de la sociedad.<sup>30</sup>

Carranza solicitó a los nuevos redactores las consideraciones para evitar el crecimiento del Poder Legislativo, por que había quedado demostrado que obstaculizaba el funcionamiento y las decisiones del Poder Ejecutivo, solicitando a los legisladores el respaldo de un Ejecutivo fuerte, capaz de llevar adelante la obra revolucionaria, siendo aquí donde surge realmente el presidencialismo que aun seguimos preservando en nuestro sistema político.<sup>31</sup>

Carranza intento reelegirse pero al no poder modificar la Constitución trató de imponer a un civil, pretendiendo preservar así el poder a través de un personero. Dicha acción ocasionó nuevamente la confrontación entre los revolucionarios, por lo que se destruyó a su grupo político, erigiéndose Álvaro Obregón como la máxima figura revolucionaria.

El nuevo grupo político empezó a buscar el control del Congreso para la implantación de políticas tendientes a la reconstrucción nacional, pero también para la preservación del poder. Esta acción permitió la unidad del gobierno en todos niveles y con ello se garantizó la permanencia de la clase política gobernante, la cual se encontraba integrada por casi todos los sectores sociales.

En la etapa posrevolucionaria los partidos políticos se encontraban en un nivel embrionario. Sin embargo los grupos políticos carecieron de autonomía respecto al gobierno, el ejército era la máxima institución que garantizaba la gobernabilidad del país, sin embargo, era necesario darle respuesta a la demanda social para tener estabilidad en la sociedad.

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>31</sup> *Seyeg Helu, Jorge: Op. cit.*, p. 84.

En 1921, se concretó por fin la reconstrucción nacional, se puso en marcha la reforma agraria; se suprimió los latifundios, hecho que permitió al gobierno sumar las simpatías de los campesinos y por ende de la clase política gobernante.

La máxima concentración política se logró con Plutarco Elias Calles, que al llegar al gobierno en 1924, las bases del poder político en México se encontraban ya funcionando; su gobierno se caracterizó como presidencialista, convirtiéndose en el edificador del partido de Estado. Sin embargo faltaba cimentar al Estado de instituciones realmente democráticas, con base en la división de poderes y de gobernantes electos por la mayoría del pueblo, lejos del fantasma del fraude electoral; su obra perduró más de 70 años.

Como hemos visto, en la historia de México se han presentado gobiernos totalmente fragmentados por los intereses de la clase gobernante y los de la sociedad, así como por la visión que han tenido los integrantes de dichos gobiernos, contraponiéndose en diversas ocasiones a la voluntad popular o a la del titular del Ejecutivo. Por ello, es necesario buscar, cuales son en la actualidad los elementos que permiten configurar, ya con un país de leyes y alejado de los conflictos militares, el esquema de un gobierno dividido.

## **2.5 Causas de los gobiernos divididos.**

Alonso Lujambio nos dice que por gobierno dividido se entiende "aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevo al presidente (o gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control

mayoritario, esto es, con por lo menos 50 % más 1 de los escaños de la Asamblea Legislativa, o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral".<sup>32</sup>

De la definición que maneja Lujambio se puede partir para tratar de explicar las causas que propician los gobiernos divididos y tratar de encontrar ¿Qué elementos intervienen para la instauración de un gobierno dividido? ¿Porqué el partido que llevo al poder al presidente no logra la mayoría en el Congreso si obtiene la presidencia? Y ¿Cuáles son los aspectos negativos y positivos de los gobiernos divididos?

La instauración de un gobierno dividido es la suma de diferentes sucesos políticos, económicos, sociales y culturales por los que transita y lucha una sociedad. Tomemos como ejemplo la crisis económica que azotó a Francia antes de la Revolución, este hecho al igual que la difusión cultural e intelectual que se dio en estratos burgueses permitió una nueva concepción política y social del país, dando paso al cuestionamiento del régimen monárquico y al establecimiento de un sistema más incluyente y democrático, con instituciones fuertes, sustentado en la representación política y en la separación de poderes.

La Independencia de las trece colonias en Estados Unidos estableció un gobierno basado en la separación de poderes, definiendo desde el principio las instituciones del Estado y otorgándoles funciones sometidas a controles y contrapesos para evitar la primacía de un poder sobre los otros, pero sometido al "juicio ciudadano de las urnas".<sup>33</sup>

La instauración de la democracia representativa en las sociedades modernas a partir de la revolución francesa abrió el camino hacia otras formas de organización política y

<sup>32</sup> Lujambio, Alonso: *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAM-IFE, México, 1996, p. 9.

<sup>33</sup> Lujambio, Alonso: *El poder compartido*. Océano, México, 2000, p. 13.

social, a tal grado que nuevas instituciones y conceptos se fueron incorporando a la democracia.

Los gobiernos divididos son producto del establecimiento de la democracia, es la aplicación real de la separación de poderes de acuerdo a la voluntad del pueblo y no de una elite política, tal y como lo pensara Montesquieu, quien escribió que "es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder"<sup>34</sup>. Dahl especifica que ante el crecimiento de la sociedad se diversifica la participación política y por ende se dividen las preferencias, resultando ser normal esta práctica, cancelando así la posibilidad de confrontaciones violentas; pero para esto es necesario contar con ciertas instituciones políticas que permiten el establecimiento de una sociedad plural, las cuales se encuentran en la *poliarquía*<sup>35</sup> y tienen como punto central lo que Lujambio llama la *auditoria ciudadana de las urnas*.

La poliarquía -dice Dahl- es el resultado histórico de los empeños por democratizar y liberalizar las instituciones políticas de los Estados nacionales; siendo un sistema de control político en donde los principales funcionarios del gobierno son inducidos a modificar su proceder para ganar las elecciones en competencia política con otros candidatos, y para ello es importante distinguir un conjunto de instituciones *necesarias* para el funcionamiento de los procesos democráticos en gran escala (a nivel macro). Para que un gobierno sea identificado como poliarquico es necesario contar con siete instituciones (independientemente de la separación de poderes y otras instituciones democráticas) las cuales deben estar presentes en conjunto.<sup>36</sup>

**1. Funcionarios electos:** Presidente, gobernadores, presidentes municipales.

Además de todos los integrantes del Poder Legislativo.

<sup>34</sup> Montesquieu: *El Espíritu de las leyes*; libro XI, capítulo VI, Ed. Porrúa, México 1987, pp. 104-110.

<sup>35</sup> Dahl, Robert: *La democracia y sus...*, p. 264.

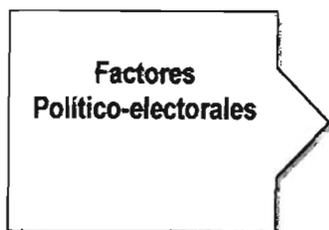
<sup>36</sup> *Ibid.*

- 2. Elecciones libres e imparciales:** Procesos electorales limpios, que se lleven a cabo con regularidad, sin coacción y con órganos electorales transparentes.
- 3. Sufragio inclusivo:** todos los adultos pueden votar por los funcionarios y legisladores.
- 4. Derechos a ocupar cargos públicos:** todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos, bajo las restricciones de ley.
- 5. Libertad de expresión:** todos los ciudadanos tienen derecho expresar sus ideas entorno a los funcionarios públicos, el gobierno, el Poder Legislativo, etc., sin correr el riesgo de ser sancionados o reprimidos.
- 6. Variedad de fuentes de información:** todos los ciudadanos tienen el derecho a procurarse diversas fuentes de información, las cuales se encuentran protegidas por la ley.
- 7. Autonomía asociativa:** Derecho de crear asociaciones, organizaciones, partidos políticos, etc., relativamente independientes y autónomos entre ellos y el Estado.

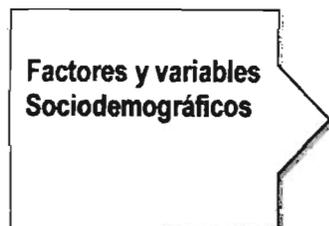
Dichas instituciones son indispensables para la instauración de procesos democráticos en el gobierno de un país, permitiendo con ello crear las condiciones necesarias (a nivel micro) para la integración de los aspectos técnicos que conformaran entonces los gobiernos divididos.

Alonso Lujambio sostiene que en el establecimiento de una sociedad más plural intervienen diferentes elementos sociales, demográficos, económicos entre otros; Javier Hurtado nos precisa que para la instauración de gobiernos divididos influyen

factores y variables político-electorales, así como sociodemográficas siendo los siguientes:<sup>37</sup>



7. **Separación de poderes.**
8. **Boletas múltiples y separadas** para elegir Ejecutivo y Legislativo.
9. **Política de Partidos.**
10. **Elecciones Intermedias.**
11. **Asincronía en calendarios electorales (elecciones no concurrentes).**
12. **Poder Fluctuante** (poder que reclama el Legislativo frente a la pérdida que tiene el Ejecutivo).



1. **Dispersión poblacional:** Crea desigualdad de votos para los diferentes puestos populares.
2. **Concentración de la población:** En áreas urbanas y en grandes ciudades, creando voto adverso en elecciones intermedias.
3. **Indicadores poblacionales** de mayor nivel de instrucción y bajo grado de marginación.

Por otra parte, diversos analistas (Carlos Casillas, Colomer, Crespo) identifican otras variables estrictamente electorales para el establecimiento de los gobiernos divididos:

1. **El dominio de los temas locales en la agenda nacional.** Se presenta en elecciones intermedias y en ocasiones en elecciones generales, cuando los

<sup>37</sup> Hurtado, Javier: *Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México*, en Este País, abril de 1998, p. 47-48.

ciudadanos prefieren emitir su voto por cuestiones o personajes locales o regionales, más que por políticas federales.<sup>38</sup>

2. **La depreciación del apoyo político hacia el presidente:** aspecto que culmina con un voto de castigo al presidente, a su política y a su partido en las elecciones legislativas intermedias:<sup>39</sup>
3. **Boletas diferentes para cada elección:** Fuente principal del llamado *voto diferenciado* (ticket splitting), el cual se aplica a los casos de elecciones generales, donde los ciudadanos acuden a las urnas a votar simultáneamente por presidente de la República y por legisladores con boletas diferentes (también mencionado por Javier Hurtado).<sup>40</sup>
4. **Concentración de poderes en diferentes instituciones:** Propicia que los electores distingan diversos temas importantes y las propuestas que los diferentes partidos tienen de ellos.<sup>41</sup>

Por otra parte, un aspecto que no ha sido tomado en cuenta es la característica de cada partido político, es decir, su proyecto de nación y su ideología se antepone en los momentos de negociación política con el gobierno. Todos los partidos llegan a ser adversarios políticos en el Congreso de la Unión y ven en el Poder Ejecutivo el objetivo a conseguir; sin embargo, mientras logren conquistar ese puesto se opondrán a sus planteamientos y a su proyecto de gobierno. Este aspecto será desarrollado en el punto 2.5.3, con la finalidad de demostrar que los gobiernos

<sup>38</sup> Morris P. Fiorina: *Divided Government*. Allyn & Bacon, Boston, 1996, p. 41.

<sup>39</sup> Casillas, Carlos: "Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política", en *Nexos*, octubre de 1998, pp. 2-3.

<sup>40</sup> Gary C. Jacobson: *The Electoral Origins of Divided Government*. Westview, Boulder, CO., 1990, mencionado por Carlos Casillas.

<sup>41</sup> Colomer, Josep M.: *Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 180.

divididos también son producto de la incompatibilidad de las distintas fuerzas sociales, culturales y políticas del país, y que solamente la preponderancia de un proyecto que logre el mayor número de adeptos, podrá evitar la instauración de un gobierno dividido.

Bajo otro aspecto, los errores propiciados por el Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, las malas decisiones y aplicaciones de políticas públicas, los escándalos de corrupción de los integrantes del gabinete, la falta de compromiso popular del partido gobernante y las promesas no cumplidas; las crisis económicas, los excesos de las elites gobernantes, los altos índices de inseguridad pública, entre otros, son elementos que influyen en la preferencia política de los electores, que al existir diversos partidos políticos con propuestas políticas diferentes, permite elegir representantes populares de acuerdo a la solución que tienen de los problemas nacionales, dividiendo así al gobierno entre más de un partido.<sup>42</sup>

El establecimiento de gobiernos divididos es producto del incremento de la democracia en un sistema político y tiende a la aplicación real de la separación de poderes. Diversos autores señalan aspectos positivos y negativos de los gobiernos divididos. Alonso Lujambio nos dice que éstos han producido fenómenos novedosos para la vida política del país, ya que:<sup>43</sup>

1. Otorgan a la separación de poderes un aspecto fundamental, y consolidan la democracia.
2. Han permitido educar a los partidos políticos y los ciudadanos.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Lujambio: *El poder...*, pp. 71-72.

3. Fomentan la negociación y el debate entre las diferentes fuerzas políticas y sociales, logrando consensos en beneficio del país.
4. Propician la construcción de una cultura democrática.
5. Crean nuevas expectativas de las instituciones representativas del Estado.
6. Permiten exigir cuentas a los partidos políticos por sus acciones a través de las urnas.
7. Potencian la discusión de los asuntos presupuestales y de las cuentas públicas municipales.
8. Permiten la responsabilidad pública y la calidad en los gobiernos.
9. Posibilitan elegir a los que deciden políticas públicas y exigirles resultados.

Aunque hemos sido testigos de cómo las élites políticas han denigrado los avances democráticos de las instituciones con aspectos más apegados a sus intereses y elementos propios de una "partidocracia" que a un sistema de partidos democráticos, con temas como el desafuero de AMLO, la Cuenta Pública del 2005, la inviabilidad de la Pareja Presidencial, la corrupción en el Instituto Electoral del estado de México, etc.)

También los gobiernos divididos producen efectos contrarios a la democracia y a la estabilidad del sistema político; Juan J. Linz destaca que los aspecto negativos que propicia, se encuentra la parálisis de gobierno, situación que produce una estancamiento en el régimen y con ello da pie a la ingobernabilidad.<sup>44</sup> De los principales aspectos negativos que se identifican se encuentran los siguientes:

---

<sup>44</sup> Citado por Lujambio en *Compartir el Poder: gobiernos divididos*, en Enfoque, México, 1997, p. 4

1. A la división de poderes se suma la división de (y en) los partidos, lo que termina por desequilibrar los asuntos del Estado.
2. Posibilita el bloqueo de las iniciativas del presidente por una de las Cámaras opositoras. Algunas leyes aprobadas por la Cámara de Diputados son rechazadas por el Senado cuando éste se encuentra bajo el control del partido del presidente o de otro partido.
3. Acentúa la falta de cooperación entre los poderes del estado.
4. Crea indiferencia y desencanto en el electorado ante las acciones del gobierno y de los partidos políticos, propiciando abstencionismo y apatía hacia las elecciones.
5. Produce ineficiencia y estancamiento gubernamental por la constante confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo.
6. Confrontación con los gobiernos locales o regionales adversos al Ejecutivo y la mayoría que controla al Legislativo.
7. Configuran gobiernos de coalición no deseados ni buscados entre antagonistas políticos que a su vez puedan traer como consecuencia una modificación de las expectativas de las políticas públicas implementadas por un Ejecutivo electo por el voto mayoritario del electorado.

Todo lo anterior nos permite identificar los elementos que influyen en el establecimiento de los gobiernos divididos en nuestro país. Lujambio afirma que éstos son elementos propios de la democracia por lo que en lugar de evitarlos es mejor buscar las formas adecuadas para enfrentarlos, toda vez que el diseño institucional no tiene elementos para impedirlos, por que entonces iríamos en contra de los principios de la democracia; asimismo, incitan al éxito de las fuerzas políticas, a buscar momentos adecuados para la negociación política y son más exigentes en

cuanto a responsabilidad política y permite compartir el poder, obligando a los estados a replantear sus constituciones locales y encontrar en conjunto un punto de equilibrio que permita la gobernabilidad del país.

### 2.5.1 Clasificación de los gobiernos divididos.

Para efectos de esta tesis utilizaremos como punto de partida la definición que realiza Alonso Lujambio respecto a los gobiernos divididos: que señala que estos se presentan cuando “el partido que llevó al presidente (o gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50 % más 1 de los escaños de la Asamblea Legislativa, o en una de dos cámaras”, pero también utilizaremos los aspectos técnicos que maneja Colomer.

Lujambio nos precisa que existen diferentes modalidades de éstos, ya que en la votación los partidos políticos logran cierto porcentaje que configuran un esquema de gobierno dividido que no se ajusta a la definición antes mencionada. Sin embargo, si prevalecen los elementos de división gubernamental, tanto a nivel federal como local o regional.

Josep Colomer señala que el gobierno dividido se presenta cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes. Menciona dos características diferentes bajo las que se pueden dar este fenómeno político:<sup>45</sup>

1. Cuando el partido del presidente no tiene mayoría en la Asamblea –definición similar a la de Lujambio-, presentándose en elecciones no concurrentes, identificado este aspecto como *gobierno dividido horizontalmente*.

---

<sup>45</sup> Colomer: *Op. cit.*, pp.

2. Cuando el partido del gobierno federal no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales, señalando a éstos como *gobierno dividido verticalmente*.

Lujambio identifica cuatro tipos o modalidades de gobiernos divididos, que se presentan de acuerdo a ciertas características en los diferentes estados de la república, cabe señalar que he hecho precisiones a las definiciones del autor; por otra parte, la clasificación puede ser identificada como gobiernos divididos verticalmente (de acuerdo con Colomer) y se pueden presentar tanto en elecciones concurrentes como en intermedias:

**🏛️ Tipo A: Gobierno Unificado**, se presenta cuando el partido del Ejecutivo tiene mayorías relativas y absolutas (condiciones necesarias), logrando con ello la mayoría calificada del Congreso, es decir los legisladores afines a su posición pueden llegar a sumar entre 50 y 65% o 66% y más. Los partidos opositores tienen un papel modesto frente a la mayoría que ejerce el partido del gobernador por lo que sólo pueden sugerir modificaciones o acuerdos muy ínfimos.

**🏛️ Tipo B: Gobierno dividido (compartido)**, para que se dé este caso, el partido del Ejecutivo debe contar con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso local, pero no cuenta con la mayoría calificada, es decir que el partido del Ejecutivo es la minoría más grande en busca de aliados, puesto que necesita los votos de un conjunto de diputados, de cualquier partido. En este tipo es más difícil crear coaliciones; esta situación se puede presentar en dos modalidades:

1. Con hasta 34% de los escaños en el Congreso. \*
2. Con el 35 al 49% de los escaños, o un poco más, en ciertas situaciones.\*

**Tipo C:** Gobierno dividido en donde se presentan dos actores unívocos: un Ejecutivo de un partido y una mayoría congresional de otro partido, desapareciendo toda posibilidad de coalición, concentrándose en la relación directa entre el Ejecutivo y el partido mayoritario en la Asamblea. Este tipo se puede dar en dos vertientes:

1. El 50% de los escaños se encuentran bajo el control de otro partido.\*
2. El 50 % de los escaños se pueden encontrar bajo el control de dos o más partidos.\*

**Tipo D:** Gobierno dividido clasificado como *gobierno no unificado -altamente dividido-*, en donde el partido del Ejecutivo conforma una de las fracciones minoritarias en el Congreso local , por lo que puede presentarse el caso de que los otros partidos conformen una mayoría alternativa –coalición- que excluya al partido del gobernador, presentando así la alternativa del veto del ejecutivo, se puede presentar bajo dos aspectos:

1. Con menos del 33% de los escaños.\*
2. Con hasta 40% de los escaños.\*

Es importante precisar que en el análisis del gobierno dividido que se realizará en el ámbito federal, se utilizará la definición empleada por Lujambio, complementada por la precisión que realiza Colomer bajo el concepto de *gobierno dividido horizontalmente*, ya que en la actualidad en los tres poderes se está presentando la pluralidad política.



### **2.5.2 El camino hacia los gobiernos divididos.**

El establecimiento de los gobiernos divididos en nuestro sistema político, es producto de una serie de hechos políticos que se han presentado en los últimos treinta años, de los cuales se hará una mención breve de estos sucesos para entender nuestra realidad actual.

La Revolución Mexicana sentó las bases de un esquema constitucional sustentado en la división de poderes entre el presidente y el Congreso de la Unión, adoptando el sistema federal, sin embargo, se convirtió en un régimen presidencial autoritario, sustentado por un partido hegemónico que gobernó el país durante casi todo el siglo XX.

El tránsito hacia un sistema multipartidista basado en elecciones competitivas, se dio como influjo de las luchas al interior del sistema político y por el desprendimiento de sectores importantes de la elite gobernante, convirtiéndose en organizaciones sociales autónomas, con intereses contradictorios, multiplicando así las divergencias políticas, dando paso al pluralismo y desplazando al partido hegemónico.

Entre los acontecimientos políticos más importantes que permitieron el establecimiento del pluralismo y los gobiernos divididos se pueden distinguir entre los eventos previos y los posteriores. Asimismo, el tiempo de durabilidad de los gobiernos y de la posibilidad de que se repitan es condición de elementos propios del desempeño del gobierno como tal.

La Cámara de Diputados -señala Lujambio- ha sido el motor de la transformación democrática de México, ya que fue en este lugar donde se dio origen al pluralismo y la representación política. Los cambios se observaron tanto en las instituciones como en el comportamiento de los actores políticos y sociales; el primer acto se presentó en el sistema de partidos, dándose con ello una modificación y adaptación del

sistema electoral a las transformaciones del sistema político mexicano.<sup>46</sup> La evolución político-electoral se define como una intención de legitimar las acciones del gobierno sustentándose en la participación democrática de la sociedad, por lo que se consiente una reforma electoral en 1962<sup>47</sup> cuando se crea la figura de los *diputados de partido*, medida que permite a los partidos con registro (PAN, PPS y PARM) acceder a la Cámara de Diputados.

Sin embargo, los grupos que pugnaban por una estabilidad en el sistema no permitían la expresión de la diversidad política; en este año surge el Frente Electoral del Pueblo, donde participaba el Partido Comunista Mexicano, el Frente pretendió participar y aglutinar las acciones de la izquierda, pero se le negó el registro electoral cancelando por el momento la pluralidad política real en el país.

Por la falta de libertad política, de garantías para elegir a los funcionarios públicos por medio de elecciones libres y transparentes, así como de una verdadera libertad de expresión y de autonomía en los partidos y organizaciones sociales, el conflicto en el sistema se hizo presente. Al interior del partido gobernante Carlos A. Madrazo propuso realizar una reforma democrática para acercar al partido a la sociedad, medida desechada y reprimida por la elite política.

La crisis estudiantil en octubre 1968 dio paso a una gran desestabilización política y social, el ala radical de la izquierda mexicana radicalizó su postura al no encontrar posibilidad de participación política por la vía legal, optaron por la vía armada, dando paso a las guerrillas urbanas y rurales. En las elecciones de 1976 el PAN no presentó candidato a las elecciones presidenciales poniendo así en tela de juicio al sistema electoral controlado por el partido hegemónico. Ante el creciente descontento social,

<sup>46</sup> Martínez Patraca, Víctor Manuel: *Del autoritarismo a la democracia. Siglo XXI*, México, 2001, p. 47.

<sup>47</sup> La iniciativa se presentó el 21 de diciembre de 1962. En la exposición de motivos se señaló que se buscaba “reconocer la pluralidad política sin renunciar a la homogeneidad de la sociedad”. Tomado de Bejar Algaza, Luisa: *El Poder Legislativo en México*. Ediciones Gemika-UNAM, 2004, pp. 23-24.

el gobierno permitió una reforma política electoral en diciembre de 1977, conocida como Ley Orgánica de Participación Política Electoral (LFOPPE), con lo que se logró momentáneamente estabilizar el sistema político.

La reforma política de 1977 permitió la integración de nuevas formas políticas a la vida institucional del país, como fue el caso del Partido Comunista Mexicano quien obtuvo reconocimiento oficial como instituto político. Esta medida emprendida por el sistema originó el diálogo entre las diferentes fuerzas políticas, y permitió por primera vez a la sociedad la posibilidad de elegir de entre diversas opciones a sus gobernantes.

La ruptura en el seno del partido hegemónico en 1987 produjo un cisma político de gran dimensión, por primera vez la oposición en su conjunto disputaba al régimen espacios políticos en las instituciones del Estado, como fue el caso de la Cámara de Diputados, donde el PRI no logró conseguir el 66% de los escaños, obligándolo a negociar con las diferentes oposiciones las reformas constitucionales que requería el gobierno de Carlos Salinas Gortari; cabe resaltar que en 1986 se realizó una reforma electoral en donde se incremento el número de diputados de representación proporcional de 100 a 200, llegando así a 500 escaños en total.

Las elecciones de 1988 marcaron el inicio de la transición de México hacia una democracia representativa y plural, permitiendo que los partidos políticos lograran pactar reformas electorales más equitativas y competitivas, permitiendo así la distribución del poder entre los diferentes partidos legalmente reconocidos, abriendo el camino hacia el poder compartido.<sup>48</sup>

Después de 1988 el sistema priista buscó formas arriesgadas para conservar el poder, tales como el otorgar municipios, diputaciones federales y gubernaturas a la

<sup>48</sup> Lujambio: *El poder...*, p. 27.

oposición con la finalidad de permitir reformas constitucionales. En 1990 se realizó otra reforma electoral, creándose así el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el Instituto Federal Electoral, constituyéndose como un organismo público descentralizado, adquiriendo una función estabilizadora y facilitadora en la separación de poderes. En 1993 se realizó otra modificación para introducir la credencial con fotografía, con el objetivo de garantizar la transparencia en las elecciones y erradicar el fraude; asimismo, se establecieron reglas para la integración ejecutiva del IFE siendo el Congreso quien designaría con la participación de las dos terceras partes de sus integrantes.

Sin embargo, aun con todas las reformas electorales y con la participación de observadores electorales internacionales, así como de una votación aproximada del 71% del padrón registrado, en las elecciones de 1994 el PRI obtuvo el triunfo presidencial, pero en el Congreso de la Unión la presencia de la oposición avanzó notoriamente.<sup>49</sup>

En 1996 se hizo otra reforma Electoral con la intención de garantizar la transparencia definitiva en las elecciones políticas, logrando por fin en base a un acuerdo entre todos los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión la autonomía total del IFE, manejado por ciudadanos con lo que se desplazaba al Poder Ejecutivo del control electoral. Asimismo, un aspecto que permitió la pluralidad política reciente, fue el establecimiento de un requisito mínimo de 3000 personas afiliadas para poder constituir partidos políticos, permitiendo la autonomía en las organizaciones, y con ello se hacía presente un rasgo importante de la poliarquía.

La prueba de imparcialidad de esta reforma electoral fueron las elecciones del 6 de julio 1997, siendo la primera vez que el Poder Ejecutivo no participaba como juez en

<sup>49</sup> Martínez Patraca: *Op. cit.*, p. 64.

elecciones federales, y donde el PRD logró ganar por fin la jefatura de gobierno del Distrito Federal, abriendo el camino al multipartidismo y a la autonomía de las organizaciones y partidos políticos. Por otro lado, en la Cámara baja la oposición se erigió como mayoría al obtener 261 diputados, cancelando así lo que José Antonio Crespo llama la etapa de las "urnas de Pandora",<sup>50</sup> dando paso a los gobiernos divididos, tanto a nivel federal como a nivel local.

Los gobiernos divididos se presentan como producto de la posibilidad de elegir a gobernantes y representantes populares de entre diversas opciones políticas, así como por la garantía de imparcialidad de las instituciones encargadas de realizar las elecciones, pero un elemento fundamental que influye en la pluralidad gubernamental son las malas administraciones de gobierno.

La permanencia de los gobiernos divididos depende de los resultados de los gobiernos, del abuso que los gobernantes hacen del cargo que ostentan y del hartazgo de los electores a promesas no cumplidas, de los derroches económicos en acciones personales o de sus cónyuges o familiares cercanos. El buen desempeño de los partidos políticos de oposición, de su propuesta política electoral, del compromiso real con los electores delimitará el tiempo real de la división gubernamental o de la polarización perversa.

Cuando un gobierno cumple las expectativas y propicia estabilidad económica y política podrá unificar al gobierno y con ello entraríamos a una fase de unidad y estabilidad política, pudiendo ser identificado como un gobierno unificado, con decisiones, aunque avaladas por la mayoría se correría el riesgo de ser decisiones no muy acertadas pero aplicables para las minorías. Esta situación conlleva al disenso de los grupos sociales y políticos, implicando así a la configuración de alianzas o coaliciones que muchas ocasiones no son muy deseadas pero necesarias

<sup>50</sup> Crespo José A.: *Urnas de Pandora, Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. CIDE-España

para sus objetivos; estas medidas podrían traer implicaciones políticas de grandes dimensiones; pese a ello, éstas tienen la finalidad de romper la inercia de un *gobierno unificado*, de la verticalidad y la homogeneidad.

### 2.5.3 Las características de los partidos políticos

Un gobierno dividido no se manifiesta únicamente por medio del voto en las urnas o por la composición del Congreso de la Unión y su relación con el Poder Ejecutivo. Se manifiesta por la diversidad política de las fuerzas sociales, por lo que es importante tomar en cuenta las características de los partidos políticos, su tendencia ideológica y su estructura política, pero es fundamental ver si realmente tienen conexión con la sociedad antes y después de las elecciones, es decir fuera del proceso electoral; también es elemental saber si cubren las expectativas de los electores y si éstos votan por un partido por que realmente se sienten identificados o por que no hay opciones mejores.

Daniel Moreno señala que es difícil precisar las características plenas de un partido político, si es de derecha o de izquierda, si es liberal o conservador, ya que en la actualidad el pragmatismo se manifiesta en cualquier instituto político y asumen posturas contrarias a sus principios ideológicos que en diversas ocasiones niegan su propio origen y causa.<sup>51</sup>

Por otro lado, Duverger nos dice que la estructura de los partidos "se caracteriza por su heterogeneidad y que pueden ser clasificados por sus elementos de base, por su armazón general, por los lazos que se anudan y por las instituciones dirigentes".<sup>52</sup> Esto nos permite identificar la presencia política de un partido en la sociedad, ya que si un partido es de masas o de cuadros tenderá a ser más popular o más elitista y

Calpe Mexicana, México, 1995, p.312.

<sup>51</sup> Moreno, Daniel: *Los Partidos Políticos del México Contemporáneo: 1916-1985*. Ed. Pax, México, 1985, pp. 34-37.

<sup>52</sup> Duverger, Maurice: *Los partidos Políticos*, Ed. FCE, México, 1988, p. 31.

con ello se definirá su relación con el poder. Asimismo, es importante conocer su declaración de principios, el programa de acción y su plataforma electoral, ya que estos elementos definirán hasta cierto punto su relación con el gobierno antes y después de las elecciones.

Los lineamientos políticos de un partido son el resultado de un proceso histórico o social de una parte de la sociedad; asimismo, los partidos pueden surgir por un gran movimiento político o ideológico o por el desprendimiento de un importante segmento de la clase política en el poder, por lo que sus planteamientos tienden a contraponerse y manifestar de antemano su rechazo a las políticas emprendidas por el gobierno y su partido. Esta situación dibuja con anticipación las consecuencias políticas de una elección federal o local, planteando el impacto que traería la composición política de un Congreso en donde las distintas fuerzas contradictorias entre sí logran espacios importantes de poder.

Pero lo más grave es la situación en donde las distintas fuerzas políticas no tienen una verdadera representación social, es decir, el electorado no se identifica con las opciones partidistas que existen, cayendo en la posibilidad de votar en las elecciones por un partido sólo por desplazar del poder a otro y no por sus propuestas, su estructura o por su alternativa de gobierno, como sucedió con Vicente Fox . Esta situación crea un caos político, ya que los electores al no conocer los postulados del partido por el que votaron, le dan vida a aquellos a los que han combatido (a sus tiranos) y rechazado en el pasado y que posteriormente combatirán, creando así un círculo vicioso.<sup>53</sup>

<sup>53</sup> Michel, Robert: *Introducción a la sociología política*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 130.

Los partidos políticos son elementales para el funcionamiento de la gobernabilidad, y el fortalecimiento de la democracia y son los encargados de la consolidación de la institucionalidad en los sistemas políticos, así como procurar el bienestar de los ciudadanos. En la sociedad existe una diversidad de grupos sociales, con distintos intereses, a veces contrapuestos, y cada uno de ellos de manera individual desea y presiona para que el Estado acoga y beneficie sus particulares intereses.<sup>54</sup> Puedo entonces afirmar que los partidos políticos son las instituciones que dentro del sistema político tienen la encomienda de articular los diferentes intereses colectivos y plantearlos como demandas al Estado, presentando, así, alternativas de solución y asumiendo, además, el compromiso político de apoyar o participar en la ejecución de las decisiones tomadas por el gobierno con plena legitimidad para hacerlo.

Por lo anterior, es necesario conocer los principios básicos de los principales partidos que en nuestro sistema político tienen representatividad y si logran identificarse o alejarse de las propuestas de gobierno por existir una contradicción en sus postulados. Los principales partidos políticos que tienen una mayor representación en la sociedad y en el Congreso de la Unión son el Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, por lo que a continuación analizaremos sus características.

El PRI se reconoce como un partido que busca una nación libre, soberana, democrática y justa; asimismo se reconoce como un partido nacionalista, democrático y popular, promotor de la participación del pueblo en la vida democrática, con la finalidad de que prevalezca la democracia, la legalidad y la justicia social, siendo esta última su razón de ser como instituto. Este partido plantea en sus postulados que el Estado tiene la obligación de crear y garantizar las condiciones económicas y sociales

<sup>54</sup> Dahl señala que conforme el conflicto va superando al consenso en los Estados nacionales, la sociedad se ve en la necesidad de construir instituciones políticas que le permitan encajar en la democracia pluralista. Ver La democracia y sus críticos, Ed. Paidós, Barcelona, 1992, pp. 380-382.

de oportunidad y equidad para que todos los mexicanos puedan acceder al bienestar social.<sup>55</sup>

Pugna por que la Constitución incluya en sus diversos artículos los derechos sociales, en donde se especifique los instrumentos para construir una sociedad más igualitaria y justa, en donde los ingresos y recursos se distribuyan equitativamente entre las personas y los grupos sociales. Un aspecto importante que debe ser tomado en cuenta es el planteamiento que hace respecto a la acumulación de la riqueza en pocas manos, a los monopolios y a la tiranía insensible del mercado, a lo que como instituto político se opone.

Un punto fundamental que lo identifica como partido y que retoma de un movimiento histórico es el pronunciamiento sobre el los principios del sufragio efectivo y la no reelección, aspecto que originó el movimiento armado de 1910. Otro eje rector de su identidad es la defensa de la soberanía y la independencia, pugna por la igualdad jurídica entre los Estados y por la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de las controversias y la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales.

El PRI ve a la libertad de creencias como un elemento fundamental de la vida democrática del pueblo, y considera al Estado laico como un compromiso histórico que permite la convivencia social y la vida republicana. Asimismo, busca alcanzar el principio de equidad y proporcionalidad tributaria proponiendo que paguen más los que más tienen y los que más ganan.

Por otro lado, un punto rector de sus principios es la educación, contemplándola como un derecho y una obligación de los individuos y del Estado, debiendo ser democrática, laica y gratuita. En otro punto de sus postulados aborda la situación de

<sup>55</sup> Tomado de los Principios básicos del PRI en su página de Internet: <http://www.pri.org.mx>

los trabajadores y plantea que el derecho de huelga, asociación, autonomía sindical, contratación colectiva, salario remunerador, reparto de utilidades, seguridad social y vivienda para los trabajadores de los sectores público y privado, deben vigilarse rigurosamente tal y como lo plantea el artículo 123 de la Constitución.

Una tesis que lo sitúa como partido nacionalista o estatista, es su postura respecto a los recursos naturales que tiene la nación, ya que plantea que el dominio directo de los recursos naturales y del subsuelo del país le pertenecen a este de manera inalienable e imprescriptiblemente, por lo que el petróleo y la energía eléctrica como industrias estratégicas deben seguir siendo propiedad de la Nación; aunque estas premisas sufrieron cambios en su XIX Asamblea Nacional, efectuada en marzo de 2005, siguen teniendo cierta orientación nacionalista, por parte de algunos grupos al interior del partido.

El Partido Acción Nacional tiene posturas muy distantes del PRI, orientándose más a elementos morales y éticos. Este partido en Doctrina contempla a la nación como el lugar en donde se encuentran presentes diversos sectores, grupos y personas que deben privilegiar la unidad de la nación por encima de las jerarquías establecidas, en donde la dignidad de las personas es un hecho fundamental pese al sector al que pertenecen. Asimismo, busca establecer en nuestro país el orden necesario para lograr la paz de la nación.<sup>56</sup>

En cuanto a la educación, este partido asegura que no puede ser constreñida por el Estado, ni ser un monopolio de éste, sino que todos los miembros de la comunidad deben tener igual oportunidad, tanto de recibirla como de impartirla. Un punto destacable de sus principios es el que se refiere a la propiedad, asegurando que ésta debe ser privada y no colectiva, pues solamente así se garantiza la dignidad humana.

<sup>56</sup> Tomado de la página de Internet del PAN: <http://www.pan.org.mx/inbas/ppios.doc>

Para el PAN la economía no es propiedad del Estado, y su función solamente es la de autoridad, es decir, su papel es la de árbitro, planteamiento que se contrapone a los postulados del PRI y el PRD. Otro aspecto de gran relevancia es su postura respecto a la soberanía, la cual debe estar sujeta al respeto a la dignidad y solidaridad humana, por lo que no acepta la autodeterminación de los pueblos y busca la paz de la naciones solo mediante el respeto a los derechos humanos, planteando la posibilidad de intervenir en otro Estado cuando se violen estos. Lo anterior se contrapone a los postulados priístas y perredistas, y desconoce lo mencionado por la Constitución.

Otro aspecto que contrasta con los principios de otros partidos y por lo que es catalogado como un partido de derecha es su posición entorno al trabajo, al que ven como una manera de promoción y de fomento de actividades para vivir dignamente, pero no contemplan como un elemento prioritario la creación de fuentes de trabajo y el cumplimiento con las obligaciones de seguridad social que genera el contratar trabajadores por parte de los patrones. Asimismo, se oponen a la construcción de sindicatos, y a la participación política y laboral de las mujeres, muestra de ello es la posición de Carlos Abascal Carranza, Secretario del Trabajo y Previsión Social bajo el gobierno de Fox.

Por su parte, el PRD se reconoce como un partido de izquierda, planteándose como un punto fundamental contraer compromisos con las grandes mayorías y transformar la sociedad y el Estado con el objetivo de lograr la equidad y la justicia para todos. Asimismo, señala que el instituto político nació de una inmensa confluencia social proveniente de distintos movimientos, agrupaciones, organizaciones y partidos políticos, que compartían el anhelo de hacer de México un país mejor naciendo en 1989 como tal.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Tomado de los Principios básicos del PRD en su página de Internet: <http://www.prd.org.mx>

Pugna como partido por que implantación de un *Estado democrático y social de derecho* sustentado en la capacidad del pueblo para instaurar las instituciones y crear los derechos que aseguren una convivencia democrática, una sociedad más justa y una economía en permanente desarrollo. Plantea que el Estado garantice la igualdad de oportunidades para todos en cuanto a los derechos sociales. Propone que la educación sea pública gratuita, laica, obligatoria y humanista, sustentada en principios sociales, científicos y éticos, en todos sus niveles.

Asimismo, contempla en sus postulados que las instituciones sociales cumplan con programas de atención a los pobres para lograr incrementar la capacidad de autogestión de las comunidades. En otro punto, señala, que a los pueblos indios de México se les debe reconocer sus derechos culturales y políticos y que el Estado deberá respetar sus tradiciones, culturas, formas de expresión y lenguas indígenas.

Busca que los trabajadores asalariados ejerzan el derecho a la libre sindicalización sin cortapisas, propone eliminar la afiliación colectiva y forzosa de los miembros de sindicatos, federaciones, confederaciones, uniones o frentes a un partido o agrupación política nacional o estatal, lo anterior tiene un acercamiento con el PAN, respecto a la afiliación forzosa; Asimismo, contempla crear cooperativas con la anuencia de los trabajadores interesados. Un elemento que se contrapone con los otros partidos es su posición respecto a los acuerdos comerciales con otros países ya que plantea la revisión de los tratados, particularmente del TLC, tema que va en sintonía con su postura en torno a la economía, la cual menciona que debe ser regulada por el Estado.

Destaca también que buscará la reactivación económica y productiva del campo, aspecto que se opone a los planteamientos panistas. La postura asumida ante el sector energético del país es la de mantener la propiedad de la nación sobre las

industrias petrolera y eléctrica, posición compartida con el PRI y contrapuesta, ambas, con el PAN.

Del análisis de los principios básicos de los tres principales partidos de nuestro país, encontramos fuertes contrastes y contradicciones entre sí. Tienen más similitud el PRI y el PRD en varios puntos, tales como: la autodeterminación de los pueblos, la justicia social, el sector energético, la educación laica y gratuita, y la soberanía, mismo que son los principales contrastes con el PAN; mientras que el PRD busca la colectividad el PAN se orienta más a la individualidad y a la familia, y el PRI se orienta más a la unidad de la nación bajo la homogeneidad de un Poder Ejecutivo fuerte.

Por otra parte, el PRI es producto de un movimiento social y en ello basa su ideología. El PAN, por su parte, es una negación de las tesis del PRI y de sus políticas, sus postulados sobre la individualidad y la familia lo inclinan hacia el ámbito católico y grupos de ultraderecha como el Yunque, Provida o partidarios del Opus Dei; el PRD es producto de una escisión de la clase política priísta, que al no ser tomados en cuenta fundaron un partido político con sectores de izquierda radical y moderada desde donde sustentan su ideología y su oposición tanto al PAN y al PRI, así como por la incorporación ex profeso de militantes de partidos antagónicos.

Lo anterior delinea los esquemas de diálogo y negociación entre los principales partidos de nuestro sistema político, que al no tener muchos puntos en común tienden a verse como enemigos y no como adversarios políticos; Asimismo, en el caso del PRD, por el origen de su dirigencia y por las posiciones que ocupan en el partido, este instituto se orienta más hacia el aniquilamiento del PRI.

En suma, aun antes de ocupar posiciones en el Congreso local o federal, o en el Poder Ejecutivo, estos partidos se opondrán contundentemente a las políticas emprendidas por sus adversarios, dividiendo a la sociedad aún antes de las elecciones, por lo que de ganar un nuevo partido el Poder Ejecutivo o la mayoría en

el Congreso, tendrá, la fuerza política ganadora, resistencia de los otros partidos que buscarán su fracaso como conductor del Estado y trataran por todos los medios su aniquilamiento como fuerzas política legalmente reconocida.

## **2.6 Coaliciones y alianzas.**

Mario Martínez Silva nos dice que por alianza "se debe entender la unión de personas, grupos o partidos con ideas diversas que se asocian para un fin político concreto, de cuya realización se beneficiarán mutuamente". Por otra parte, nos precisa que las alianzas entre partidos se caracterizan por que éstos tienen propósitos limitados, mientras que las coaliciones de partidos constituyen uniones para aspectos más amplios, como es la integración de un gobierno.<sup>58</sup>

Si partimos de la definición que nos señala Martínez Silva, podremos mencionar que las alianzas electorales tienen como objetivo: aumentar las posibilidades de triunfo de los partidos involucrados con la finalidad de lograr mayor control y poder en las instituciones del Estado. La causa más frecuente del rompimiento de una alianza es el hecho de que sus miembros asumen compromisos y protagonismos no acordados.

Las alianzas se configuran de acuerdo a ciertas condiciones políticas coyunturales, acotadas por el tiempo (únicas o continuas) y por el ámbito (nacionales, regionales, estatales, municipales, distritales, en todas las candidaturas o en parte de ellas). Un objetivo de la alianza se presenta por la necesidad de desplazar del poder a un grupo o partido político que de enfrentarse individualmente resulta invencible. Asimismo, se debe precisar que una alianza política se debería hacer entre iguales, es decir, con

<sup>58</sup> Martínez Silva, Mario: *Diccionario Electoral 2000*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2000, p. 1c

grupos con ideales afines, en donde los objetivos sean los mismos aunque varíe el método a utilizar<sup>59</sup>.

Maurice Duverger afirma que se puede mencionar simultáneamente los términos de coalición o alianza, entendiéndose que el primero se refiere a acuerdos ocasionales y el segundo a compromisos durables.<sup>60</sup> Este autor distingue tres tipos de alianza, las cuales pueden coexistir o manifestarse independientemente entre sí: <sup>61</sup>

- a) Alianza Electoral, que se refiere a los candidatos.
- b) Alianza Gubernamental: se refiere a la integración de ministros; y,
- c) Alianza Parlamentaria: la que se circunscribe en relación a los diputados

Por otra parte, por coalición debemos entender una alianza o pacto de carácter temporal que llevan a cabo diferentes partidos, grupos, actores e instituciones políticas, constituyéndose como la forma *ad hoc* para tomar decisiones y trabajar en un campo determinado del quehacer político.<sup>62</sup>

Es fundamental remitirnos también a la concepción que hace William H. Riker, sobre este tema quien menciona que las coaliciones son el producto de la asignación imperativa de ciertos valores en cuestiones de política (aspecto que retoma de la definición que David Easton respecto a la política), es decir, en el momento en que ciertas personas o grupos deciden sobre procesos físicos ya sea de manera consciente o inconsciente. Cuando se hace de manera consciente se encuentra en el camino de la formación de una coalición; Riker nos señala que "cuando una parte de un grupo que detenta la autoridad se une para producir una decisión obligatoria para

<sup>59</sup> Este concepto se amplía en el apartado 4.1 del Capítulo 4.

<sup>60</sup> Duverger, Maurice: *Los partidos políticos*. FCE, México, 1987, p. 356.

<sup>61</sup> Duverger. *Ibid.*

<sup>62</sup> Martínez Silva, Mario: *Op. cit.*, p. 150.

la totalidad del grupo y para todos los que reconocen su autoridad, esta "parte decisiva puede ser mayor o menor que la mitad, incluso pueden ser 2 personas o todo el grupo", propiciando que la toma de decisiones sea realizada por un subgrupo, siendo este en si una coalición.

Cabe señalar que una de las teorías enfocadas al análisis sobre las coaliciones es el modelo de la Teoría de los Juegos de John Von Neumann y Oskar Morgensten, sustentando su modelo en la *condición de racionalidad*, toda vez que una persona está en condiciones de decidir que acciones le convienen más, elegirá la acción más acertada y ventajosa para él o para su grupo, dando paso, entonces, a esta la racionalidad y conveniencia.<sup>63</sup>

La teoría de Juegos se convierte en un modelo hasta cierto punto plausible por la ayuda en la toma de decisiones, y en su apoyo, en cierta manera, en la elección que hacen los jugadores de la política para elegir una excelente estrategia a seguir frente a sus otros oponentes, es decir, cuando los *jugadores* políticos eligen bien los pasos y los aliados.

En cierto momento todos los que intervienen en la conformación de la coalición le han apostado a ésta como el método idóneo para *transitar* a otro régimen, más plural y democrático. Bajo el ambiente de crisis política y de síntomas de ingobernabilidad y legitimidad se oculta una red intrincada de relaciones, acuerdos, convenios, que sellan las uniones y los pactos entre los diferentes actores políticos dando paso a así a las coaliciones y alianzas en donde se alían de manera racional y por conveniencia grupos, partidos y otros actores con la finalidad de restar el poder de un grupo y sumarlo a su condición.

---

<sup>63</sup> Riker, William H.: *Teoría de Juegos y de las coaliciones políticas*. En Diez textos básicos de ciencia política. Ed Ariel, Barcelona, 2001, pp. 151-169

Por otro lado, en los sistemas multipartidistas, las coaliciones y alianzas tienden a durar poco tiempo. El apoyo inicial con que emergen se desvanece con las negociaciones continuas y con los resultados (el caso del Frente Democrático Nacional en 1988 y de las alianzas recientes en las elecciones del 2000). Es común que cuando el tiempo de vida de la coalición se encuentra determinado por el éxito de las negociaciones y los partidos tengan incentivos para romper la alianza, al término de los comicios o al implantar el programa de gobierno, se produce una confrontación directa con los ex integrantes de la alianza.<sup>64</sup>

Cuando se conforman las alianzas o coaliciones se debe distinguir en el momento de su conformación, cierta afinidad ideológica entre los partidos que la conformaran, pues esto permitirá una mayor homogeneidad para realizar programas políticos de los partidos y el nexo entre lo que se pretende hacer y lo que resulta políticamente conveniente.

Nuestro sistema electoral señala que "los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones"<sup>65</sup> y con ello postular a los candidatos en las elecciones federales ya sea para Presidente, Diputado o Senador en la modalidad de Representación Proporcional o Mayoría Relativa. Para efectos prácticos de esta tesis usaremos la connotación de coalición y de alianza como un sinónimo de acuerdo a lo que precisa Duverger, reconociendo que el primero es más limitado en tiempo y el segundo es más amplio.

La formación de alianzas esta reglamentado en nuestro país por el COFIPE en los artículos 58, 59, 59-A, 60, 61, 62, 63 y 64, que establecen las condiciones y los requisitos necesarios entre los partidos y los candidatos, así como el tiempo y los objetivos. Sin embargo, no se precisa afinidad ideológica ni se obliga a los partidos

<sup>64</sup> Casillas, Carlos: *Op. cit.*, p. IV.

<sup>65</sup> Artículo 56. fracción II del COFIPE.

ganadores a cumplir con los programas de gobierno que pactaron cuando conformaron la coalición. La legislación electoral tampoco señala la creación de un gobierno en base a los resultados obtenidos, ni a la distribución de carteras en el gabinete, por lo que se deduce que en nuestro sistema electoral una coalición solamente se contempla como un medio para desplazar a un partido político con más fuerza y arraigo y no por un proyecto de gobierno más estructurado.

El COFIPE señala las reglas de las coaliciones, los porcentajes requeridos y los pasos a seguir, así como la modalidad en donde se pueden hacer coaliciones. Esto abarca a los candidatos a puestos de elección popular por representación proporcional y por mayoría relativa. Colomer nos dice que la primera produce múltiples ganadores,<sup>66</sup> y por ende crea el ambiente propicio para la negociación.

---

<sup>66</sup> Colomer, Josep M.: *Instituciones Políticas*, Ed. Ariel, Barcelona, 2001, p. 140.

## **CAPITULO 3**

### **LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO**

### **3.1 Antecedentes.**

En este capítulo se busca indagar el momento en que se configuró los mecanismos para el advenimiento del gobierno dividido en el sistema político mexicano. Se hace un recuento de los gobiernos divididos bajo los gobiernos de los tres últimos presidentes del país; asimismo, se analiza la integración de los 31 congresos locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, teniendo como objetivo primario, identificar si ha existido en algún momento crisis de parálisis institucional; bajo este tenor, se pretende identificar la importancia de las élites políticas en el surgimiento del fenómeno de los gobiernos de no mayoría, por la edificación de nuevos institutos políticos, y las consecuencias inmediatas en la vida democrática del México actual.

### **3.2 Los gobiernos divididos en México.**

El uso del concepto de gobierno dividido es relativamente reciente para la Ciencia Política mexicana, nuestro país estuvo inmerso en una democracia sancionada por un partido dominante, hegemónico (así lo identifica Sartori). Es hasta finales de la década de los noventa cuando los analistas mexicanos comienzan a interesarse en el tema (Alonso Lujambio, Amparo Casar, Carlos Casillas, Javier Hurtado), pues en el país se hicieron presentes nuevas realidades en el escenario político y en la composición del poder, hechos que no estaban contemplados en el sistema político emanado de la Revolución Mexicana.

A partir de 1988 la situación política en los estados empezó a cambiar a raíz de las elecciones presidenciales por la polarización de la sociedad mexicana y el desprendimiento de un grupo político en el seno de la clase política dominante.

En el plano inmediato (1989 al año 1997) estos cambios influyeron en la percepción del voto, a tal grado que diversos estados de la República empezaron a experimentar el fenómeno de gobiernos divididos, los cuales empiezan a presentarse de manera normal.<sup>1</sup>

Bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari surgen los primeros síntomas de gobiernos divididos de manera vertical, es decir, en los congresos locales y en las gubernaturas, al igual que en diversos municipios de gran importancia política.<sup>2</sup> A nivel federal, el primer gobierno dividido horizontal surge bajo el gobierno de Ernesto Zedillo en las elecciones federales 1997 cuando el partido del Presidente pierde el control de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con Lujambio el cambio en la composición política en México, el desplazamiento del partido hegemónico y el arribo a una sociedad con un sistema multipartidista basado en elecciones competitivas se hizo presente primero en los municipios y congresos locales, saltando a las gubernaturas y diputaciones federales y de ahí a las senadurías, llegando por último a la Presidencia de la República.<sup>3</sup> En las elecciones de 1988 se sentaron las bases para la transformación política de nuestro país, pues por primera ocasión la izquierda (aglutinada en el Frente Democrático Nacional) tuvo un avance sorprendente, logrando un récord histórico en el Congreso de la Unión en detrimento del Partido Revolucionario Institucional.

Asimismo, el PAN obtuvo un porcentaje de la votación nacional que lo situó como un instituto político capaz de disputar el poder al partido hegemónico por sí solo. Pero el fantasma del fraude se hizo presente por el resultado de los votos y por la supuesta caída del sistema electoral, este hecho se presentó por la falta de instituciones sólidas

<sup>1</sup> Lujambio, Alonso: *Compartir el poder*, en *Enfoque*, 1997.

<sup>2</sup> Se utiliza la precisión realizada por Josep Colomer.

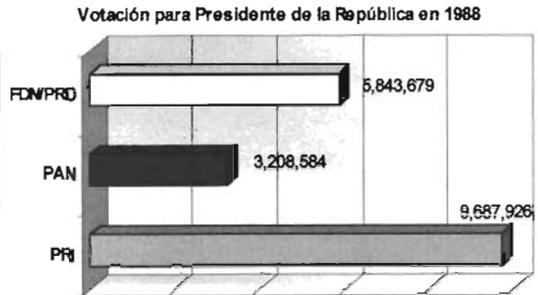
<sup>3</sup> Lujambio, Alonso: *El poder compartido, Ensayo sobre la democratización mexicana*. Ed. Océano, México, 2001, p. 21.

y verdaderamente democráticas, sin embargo la frustración y el descontento nacional propició, posteriormente, una mayor participación política de la sociedad en los asuntos públicos, cuestionando así al régimen priísta.

Cuadro 1

Partido	Votos obtenidos
PRI	9,687,926
PAN	3,208,584
FDN/PRD	5,843,679

Fuente: Instituto Federal Electoral. *Estadística de las elecciones federales de 1994. Compendio de Resultados*. México, IFE, 1995.



Por otra parte, al obtener por primera vez una mayor cantidad de diputados federales, la oposición en su conjunto se situó como el motor del cambio democrático,<sup>4</sup> teniendo como terreno natural el Congreso de la Unión.

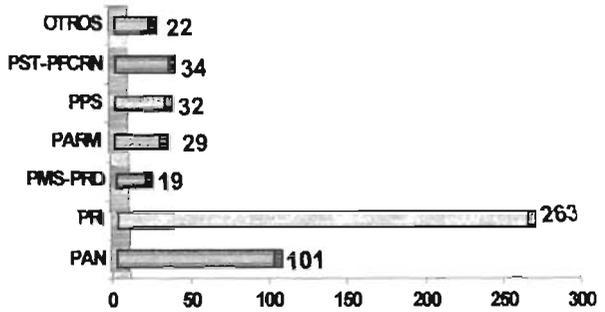
La polarización de las elecciones de 1988 repercutió en los procesos electorales de los estados de la República, pues los partidos políticos aprovecharon la coyuntura que se había abierto e intensificaron sus acciones para ganar las gubernaturas y los congresos, abriendo la etapa de los gobiernos divididos en México, los proyectos de nación se empezaron a confrontar y la eficiencia de gobierno comenzó a evaluarse (ver cuadro 3).

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 34.

Cuadro 2

PARTIDO	DIPUTADOS
PAN	101
PRI	263
PCM-PSUM PMS-PRD	19
PARM	29
PPS	32
PST-PFCRN	34
Otros	22

Composición de la Cámara de Diputados en 1988



Fuente: Instituto Federal Electoral. *Estadística de las elecciones federales de 1994. Compendio de Resultados*. México, IFE, 1995.

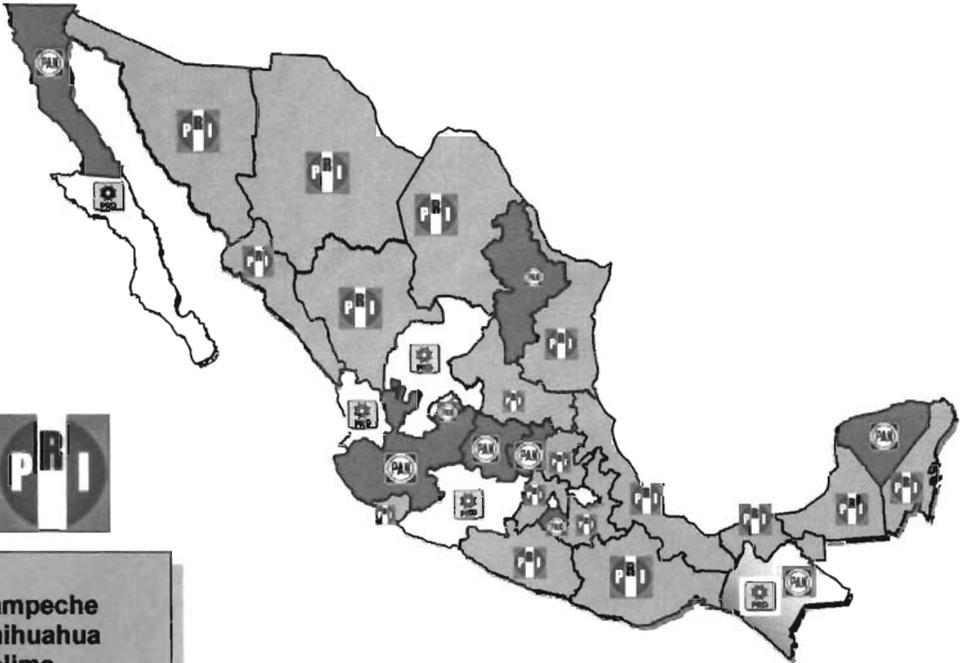
La participación política de la sociedad organizada propició cambios en las leyes y en algunas instituciones, a tal grado que los órganos electorales comenzaron a mostrarse imparciales y autónomos, cambiando los requisitos para la creación de partidos políticos, agrupaciones políticas y sobre todo organizaciones autónomas.

Asimismo, la sociedad comenzó a demandar mayor transparencia en las acciones del gobierno en los diferentes niveles, reflejándose en los resultados electorales; en los medios de comunicación los espacios se fueron abriendo lentamente a las voces disidentes y críticos del partido hegemónico. Todo lo anterior permitió crear un mayor sistema democrático, acercándonos poco a poco a la poliarquía de Dahl.

**Cuadro 3**  
**Gubernaturas de oposición**

ESTADO	PARTIDO	AÑO	PRESIDENTE
Baja California	PAN	1989	CSG
Guanajuato	PAN	1991	CSG
Chihuahua	PAN	1992	CSG
Jalisco	PAN	1995	EZPL
Querétaro	PAN	1997	EZPL
Nuevo León	PAN	1997	EZPL
Aguascalientes	PAN	1998	EZPL
Distrito Federal	PRD	1997	EZPL
Zacatecas	PRD	1998	EZPL
Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	1999	EZPL
Baja California Sur	PRD-PT	1999	EZPL
Morelos	PAN	2000	EZPL
Chiapas	PRD-PAN-PT- PVEM	2000	VFQ
Nuevo León	PR	2003	VFQ

**MAPA POLÍTICO DE MÉXICO 2003**



**Campeche**  
**Chihuahua**  
**Colima**  
**Coahuila**  
**Durango**  
**Edo. de México**  
**Guerrero**  
**Hidalgo**  
**Oaxaca**  
**Puebla**  
**Quintana Roo**  
**Sinaloa**  
**Sonora**  
**Tabasco**  
**Tamaulipas**  
**Veracruz**  
**Nuevo León**



**Aguascalientes**  
**Baja California N.**  
**Guanajuato**  
**Jalisco**  
**Morelos**  
**Querétaro**  
**Yucatán**  
**San Luis Potosi**



**Baja California S.**  
**Distrito Federal**  
**Michoacán**  
**Tlaxcala**  
**Zacatecas**



**Coaliciones**  
**Nayarit**  
**Chiapas**

### **3.3 Integración y clasificación de los congresos locales (1989 a 2003).**

El cambio democrático en nuestro país se ha dado en diferentes etapas y en diversos actores e instituciones políticas y sociales, entre los que destacan los congresos locales, quienes han experimentado en los últimos 30 años importantes cambios en su composición, esto dio paso a la pluralidad política a nivel local, influyendo así a nivel federal en el Congreso de la Unión, puedo entonces afirmar que el cambio comenzó de manera vertical de abajo hacia arriba.

El sistema político emanado de la Revolución Mexicana creó un sistema basado en la primacía de un partido político, el cual controlaba todas las instituciones del Estado e ignoraba y aplastaba a las minorías disidentes de dicho sistema, tal fue el caso del Partido Comunista; asimismo, el desconocimiento de los triunfos electorales de los partidos opositores propició un ambiente totalmente adverso al gobierno priísta, que ante la crisis producida por esas minorías en la década de los sesenta y los setenta, trató de buscar un punto de equilibrio para evitar la pérdida de legitimidad y con ello la pérdida del poder.

Anthony Arblaster nos dice que en "una democracia la decisión mayoritaria es lo más aceptable y que todos se deben plegar a esta acción, incluyendo las minorías". Asimismo, nos afirma que "una sociedad que contenga diversas minorías permanentes, el no tomarlas en cuenta hace inoperable el principio de la democracia mayoritaria, produciendo inestabilidad y cierta ingobernabilidad, por lo tanto, no debe soslayarse las aspiraciones y deseos de las minorías."<sup>5</sup>

Jesús Reyes Heróles planteó la necesidad de reconocer a las minorías y evitar que tomaran las armas para obtener espacios políticos y soluciones a sus demandas;

---

<sup>5</sup> Arblaster, Anthony: *Democracia*. Editorial Nueva Imagen. México, 1991, p. 108.

asimismo, buscó que éstas acataran la voluntad de las mayorías, pues el sistema político estaba diseñado para ser ocupado por un partido mayoritario.<sup>6</sup>

Por lo tanto, para evitar una confrontación con la minoría que empezaba cuestionar al Estado y su gobierno, la elite gobernante se vio en la necesidad de buscar nuevas reglas para sustentar el juego político democrático, es decir, que las minorías se sometieran al juicio ciudadano de las urnas. Norberto Bobbio nos dice que en el momento que una democracia no acepta poner en discusión sus reglas, entonces está optando por una dictadura,<sup>7</sup> tal vez por eso, la izquierda aceptó la reforma política en 1977 y entró al juego democrático, sentando así las bases para una transformación democrática que vendría 20 años después.

El reconocimiento a la pluralidad política en el país se presentó en las instituciones - oficialmente- desde 1974, año en que diversos estados de la República empezaron a contemplar en su legislación la figura de *diputado de partido*, siendo el Congreso del Estado de México el primero que abordó en 1974 el tema y permitió que las minorías tuvieran una representación en el Congreso. Pero es en la reforma electoral de 1977 cuando se le da un carácter constitucional a este coto democrático, instaurando un sistema electoral mixto, creándose la figura de los diputados de representación proporcional.<sup>8</sup>

Sin embargo, el sistema político en los estados estaba diseñado para impedir que los partidos opositores al sistema logaran una nutrida representación en el Congreso por medio de la vía plurinominal, por lo que se estableció la regla general en las

<sup>6</sup> Reyes Heróles, Jesús: Discurso pronunciado en Chilpancingo, Guerrero, durante la sesión del Congreso local el 1 de abril de 1977. En *Reforma política. Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*, México, CFE, abril-agosto de 1977, vol. I, pp. XI y XII.

<sup>7</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. FCE, México, 1986, p. 53.

<sup>8</sup> Desde 1974, diecisiete estados de la República ya tenían en su legislación la figura de diputados de partido, siendo el Congreso del Estado de México quien abordó en 1974 el tema para permitir a las minorías una representación en el Congreso.

constituciones locales para evitar que el Partido Revolucionario Institucional perdiera la mayoría calificada (66%).

Hasta antes de la reforma política de 1977, el unipartidismo era absoluto a nivel federal y a nivel local, sin embargo, por la mayor participación de la sociedad y por el propio agotamiento del sistema político priísta, poco a poco se dio paso a nuevas fuerzas políticas quienes empezaron a disputar las curules en los congresos. La intención de la reforma electoral de 1977 fue la de evitar que la elite política perdiera legitimidad frente a la sociedad. Asimismo, se pretendió dar un respiro a los grupos opositores y abrir el sistema a la competencia política.

En el balance que se hace de esta etapa de nuestra historia política reciente, podemos identificar la falta de garantías para realizar elecciones libres e imparciales, la falta de libertad para la construcción de asociaciones y alianzas políticas entre los partidos opositores, la ausencia de fuentes de información imparciales, es decir, elementos que Robert Dahl identifica como necesarias más no suficientes para instaurar una verdadera sociedad democrática, cercana a la poliarquía.

Los congresos locales pasaron por diferentes procesos políticos para poder entrar hacia una etapa de pluralidad en su composición y a la modalidad de gobiernos divididos. En primera instancia los congresos locales tuvieron que incrementar las curules, cabe resaltar que en 1974 el sistema representativo en las 31 Cámara de Diputados locales arrojaba tan sólo 369 escaños parlamentarios.

A once años de la reforma política emprendida por Jesús Reyes Heróles la representación local tuvo cambios cualitativos y cuantitativos, estableciéndose así 230 escaños de representación proporcional y 537 de mayoría relativa en 1988. Para las elecciones federales de 1988 la oposición por primera ocasión ocupó una gran cantidad de espacios políticos a nivel local y federal; sin embargo, por la falta de

instituciones democráticas no fueron reconocidos sus triunfos por parte del Estado ni por el partido hegemónico, pese a ello, los congresos locales no dejaron de ser una institución subordinada al Ejecutivo local.<sup>9</sup>

La segunda etapa de construcción hacia una pluralidad política en los congresos locales se dio al tratar de construir y consolidar una institución autónoma del Ejecutivo local, aspecto que se marcó con la primacía del PAN en el Congreso de Baja California en 1989, en donde la oposición vio este hecho como la antesala de la gubernatura.

Para el año 2001, la suma del número de diputados que componen los congresos locales era de 1,108,<sup>10</sup> es decir, que en casi treinta años se triplicó la figura de los diputados de partido y con ello se transitó de un sistema unipartidista a uno multipartidista, aspecto que en cierta forma propició una incipiente madurez en los diversos partidos políticos, reflejándose en las elecciones de 1988, cumpliendo así con los postulados de la Reforma Electoral de 1977 que era la de permitir a las minorías convertirse en mayorías.

El fenómeno de los gobiernos divididos, en el que ninguno de los partidos cuenta con la mayoría necesaria para realizar reformas constitucionales por sí mismos, ha representado para el país la necesidad de contar con acuerdos mínimos entre las fracciones parlamentarias y los partidos políticos con el fin de garantizar la gobernabilidad y evitar las llamadas "parálisis legislativas" con efectos negativos para los gobiernos estatales, siendo precisamente, el diálogo, el entendimiento y la

---

<sup>9</sup> Guillen López, Tonatiuh: "Gobierno dividido en Baja California: Integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995". En *Gobiernos divididos en la federación mexicana*. Coord. Alonso Lujambio, Ed. CNCPyAP-UAM-IFE, México, 1996, p. 35.

<sup>10</sup> Lujambio: *El poder compartido...*, Op. cit. p. 54.

negociación la base de la tercera etapa del cambio trascendental de los congresos locales.

Josep Colomer nos dice que los gobiernos divididos verticalmente se presentan en el instante que los gobiernos locales -gobernador o Congreso- pertenecen a partidos políticos diferentes al del titular del Poder Ejecutivo Federal, teniendo repercusiones importantes para la vida política del país.<sup>11</sup>

El primer gobierno de oposición que se presentó en nuestro país (1989), bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, (producto de la negociación entre el gobierno y el Partido Acción Nacional). Este antecedente, aún con lo cuestionado del caso, sentó precedente para el impulso político de la oposición, al mismo tiempo que el gobierno federal buscó el acercamiento con amplios sectores de la sociedad para alcanzar la legitimidad, siendo éste un aspecto importante en todo gobierno dividido.<sup>12</sup>

Desde las elecciones de 1988, los congresos locales empezaron a tener diputados de partidos diferentes al del PRI, sin embargo, fueron contados los que tenían una mayoría relativa adversa al Revolucionario Institucional (ver cuadro 4).

<sup>11</sup> Colomer, Josep: *Instituciones políticas*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001, p. 186.

<sup>12</sup> Muñoz Patraca, Victor Manuel: *Del autoritarismo a la democracia*. Siglo XXI, México, 2001, p. 74.

**Cuadro 4**  
**Composición de los Congresos Locales 1989- 2001.**

Estado	Legislatura	Periodo Legislativo	Partido del gobernador	Partido con mayoría en el Congreso	Tipo de Elección	Presidente
Baja California	LII	1989-1992	PAN	PAN	Concurrente	CSG
Michoacán	LXV	1989-1992	PRI	PRI	Concurrente	CSG
Guanajuato	LV	1991-1994	PAN	PRI	Concurrente	CSG
Baja California	LIV	1992-1995	PAN	PRI-PAN	Intermedia	CSG
Baja California Sur	VII	1993-1996	PRI	PRI-PAN	Concurrente	EZPL
Guanajuato	LVI	1994-1997	PAN	PRI	Intermedia	EZPL
Chihuahua	LVII	1995-1998	PAN	PAN	Intermedia	EZPL
Aguascalientes	LVI	1995-1998	PRI	PAN	Intermedia	EZPL
Estado de México	LII	1996-2000	PRI	PRI	Intermedia	EZPL
Coahuila	LIV	1996-1999	PRI	PRI	Intermedia	EZPL
Distrito Federal	I	1997-200	PRD	PRD	Concurrente	EZPL
Morelos	XLVII	1997-2000	PRI	PRI	Intermedia	EZPL
Colima	LI	1997-2000	PRI	PRI	Concurrente	EZPL
Querétaro	LII	1997-2000	PAN	PRI	Concurrente	EZPL
Jalisco	LV	1997-2000	PAN	PAN	Intermedia	EZPL
Sonora	LV	1997-2000	PRI	PAN	Concurrente	EZPL
Zacatecas	LVI	1998-2001	PRD	PRI	Intermedia	EZPL
Baja California	XVI	1998-2001		PRI-PAN	Intermedia	EZPL
Tlaxcala	LVI	1998-2001	PRD	PRI-PT	Concurrente	EZPL
Baja California Sur	IX	1999-2002	PRD	PRD-PT	Concurrente	EZPL/VFQ
Chihuahua	LIX	1998-2001	PRI	PRI	Concurrente	EZPL
Estado de México	LIV	2000-2003	PRI	PRI	Concurrente	VFQ
Tabasco	LVII	2000-2003	PRI	PRI	Concurrente	VFQ
Chiapas	LX	2000-2003	PRD/PAN	PRI	Intermedia	VFQ
Yucatán	LVI	2001-2004	PAN	PAN-PRI	Concurrente	VFQ
Jalisco	LVI	2000-2003	PAN	PRI	Concurrente	VFQ
Aguascalientes	LVI	2001-2004	PAN	PRI	Intermedias	VFQ
Zacatecas	LVII	2001-2004	PRD	PRI	Intermedias	VFQ
Tlaxcala	LVII	2002-2004	PRD	PRI	Intermedias	VFQ
Michoacán	LXIX	2001-2007	PRD	PRI	Concurrente	VFQ

Fuente : Tabla elaborada con datos periodísticos y con datos tomados de las páginas de Internet de los Congresos.

Durante la administración de Carlos Salinas de 1989 a 1994 se presentaron cuatro legislaturas con este fenómeno político, bajo el sexenio de Ernesto Zedillo se dieron 16 casos de gobiernos divididos, y en lo que va del gobierno de Vicente Fox se han presentado 8 casos. Cabe señalar que el fenómeno de gobiernos divididos se ha presentado casi por igual en elecciones concurrentes y en las intermedias.

En la actualidad los gobiernos divididos de manera vertical que se presentan en el país, se pueden clasificar bajo los tipos que se precisaron en el punto 2.4.1 del Capítulo dos, de acuerdo a las circunstancias, modalidades y porcentajes en la

integración del Legislativo local y por el partido del Ejecutivo local, los cuales son los siguientes:

Cuadro 5

<b>Tipo A:</b>  <b>Gobierno Unificado</b>	Se presenta en el momento que el partido del Ejecutivo <b>tiene mayorías relativas y absolutas</b> (condiciones necesarias), logrando con ello la <b>mayoría calificada</b> del Congreso, es decir los legisladores afines a su posición pueden llegar a sumar entre 50 y 65% o 66% y más.
<b>Tipo B:</b>  <b>Gobierno compartido</b>	Este caso se da cuando el partido del Ejecutivo cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso, pero no con la mayoría calificada, siendo la minoría más grande en busca de aliados, y es la más propicia a la negociación esta situación se puede presentar en dos modalidades: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con hasta 34% de los escaños en el Congreso.</li> <li>2. Con el 35 al 49% de los escaños, o un poco más, en ciertas situaciones.</li> </ol>
<b>Tipo C:</b>  <b>Gobierno dividido</b>	Se presentan en este tipo dos actores unívocos: un Ejecutivo de un partido y una mayoría congresional de otro partido, desapareciendo toda posibilidad de coalición, concentrándose en la relación directa entre el Ejecutivo y el partido mayoritario en la Asamblea. Este tipo se puede dar en dos vertientes: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. El 50% o más de los escaños se encuentran bajo el control de otro partido.</li> <li>2. El 50 % o más de los escaños se pueden encontrar bajo el control de dos o más partidos.</li> </ol>
<b>Tipo D:</b>  <b>Gobierno no unificado</b>	Se presenta en el momento que el partido del Ejecutivo conforma una de las fracciones minoritarias en el Congreso local, por lo que puede darse el caso de que los otros partidos conformen una mayoría alternativa –coalición- que excluya al partido del gobernador, entonces la alternativa del veto del Ejecutivo, se puede presentar bajo dos aspectos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con menos del 33% de los escaños.</li> <li>2. Con hasta 40% de los escaños.</li> </ol>

La tipología se realiza partiendo de las precisiones que hace Lujambio sobre los gobiernos divididos, quien precisa que éstos se presentan en el momento que el partido del gobernador no logra el 50% + 1 de los escaños de la Cámara de Diputados o de Senadores. Sin embargo, se hacen ciertas adecuaciones al respecto, para tratar de explicar de manera más acertada la actual composición política del país hasta noviembre de 2001 (Cuadro 6), destaca que el tipo de gobierno que prevalece en el país es el del gobierno compartido (Tipo B).

**Cuadro 6**  
**Integración y Clasificación de los Congresos Locales**

ESTADO	TIPO DE GOBIERNO	PARTIDO DEL GOBERNADOR	Situación del Congreso		Partido Mayoritario en el Congreso Local			Total de partidos de oposición	
			M/C	Total Dip.	Primera Mayoría	Dip	%	Dip	%
Aguascalientes	Tipo C	PAN	18	27	PAN	12	59.2%	15	40.8%
Baja California	Tipo B	PAN	17	26	PAN	11	44%	14	56%
Baja California S	Tipo B	PRD-PT Coalición	14	21	PRD PT	9 1	43% 4%	11	53%
Campeche	Tipo B	PRI	24	35	PRI	19	54.2%	16	45.6 %
Coahuila	Tipo B	PRI	22	32	PRI	19	59.3%	13	40.3
Colima	Tipo A	PRI	14	25	PRI	13	52%	12	48%
Chilapas	Tipo D	Alianza Opositora	26	40	PRI	26	65%	14	35%
Chihuahua	Tipo B	PRI	22	33	PRI	18	54.5%	15	45.5
Distrito Federal	Tipo B	PRD	44	66	PRD	19	30%	47	70%
Durango	Tipo B	PRI	16	26	PRI	18	72%	7	28%
Estado de Méx.	Tipo D	PRI	50	75	PRI	25	33.4%	50	66.6
Guanajuato	Tipo B	PAN	24	36	PAN	23	63.8%	13	36%
Guerrero	Tipo A	PRI	26	46	PRI	30	75%	16	33%
Hidalgo	Tipo A	PRI	18	29	PRI	18	62%	11	37.8%
Jalisco	Tipo B	PAN	26	40	PAN	21	52.5%	19	47.6%
Michoacán	Tipo B	PRD	20	30	PRI	18	60%	12	40%
Morelos	Tipo C	PAN	20	30	PAN	15	50%	15	50%
Nayarit	Tipo A	PAN-PRD-PT Coalición	20	30	CAC PRD	18 1	63.3%	11	36.6%
Nuevo León	Tipo B	PAN	28	42	PAN	23	54.7%	19	46.2%
Oaxaca	Tipo A	PRI	26	42	PRI	25	59.5	17	40.4%
Puebla	Tipo A	PRI	26	39	PRI	26	66.6%	13	33.3%
Querétaro	Tipo B	PAN	16	25	PAN	12	48%	13	52%
Quintana Roo	Tipo A	PRI	16	25	PRI	15	60%	10	40%
San Luis Potosí	Tipo B	PRI	18	27	PRI	14	52%	13	48%
Sinaloa	Tipo A	PRI	26	40	PRI	26	62.5%	15	37.6%
Sonora	Tipo B	PRI	22	33	PRI	16	48.4	17	51.6%
Tabasco	Tipo B	PRI	20	31	PRI	16	51.6	16	48.3%
Tamaulipas	Tipo A	PRI	21	32	PRI	20	62.5	12	37.5
Tlaxcala	Tipo B	PRD-PT-PCD Coalición	21	32	PRI	17	53.1%	15	46.8%
Veracruz	Tipo B	PRI	30	45	PRI	27	60%	18	40%
Yucatán	Tipo B	PAN	18	25	PRI-PAN	12	48%	13	52%
Zacatecas	Tipo B	PRD-PT	20	30	PRI	13	42.9%	17	57.1%

Fuente: Datos tomados de las páginas de Internet de los Congresos locales y de la Asamblea Legislativa del D. F., y de los periódicos La Jornada y El Universal.

Nota: M. C.= Mayoría Calificada, la cual es mencionada en el artículo 135 Constitucional

En base al estudio hecho sobre los tipos de gobiernos divididos, en los 31 Congresos locales y en la Asamblea Legislativa, encontramos 20 estados en donde el gobernador

tiene que compartir las decisiones políticas y dividir el poder político (Tipo B), esto da paso a la negociación entre las diferentes fuerzas políticas y sociales del estado y a nivel federal.

El aspecto real de la división del poder se encuentra en la mayoría calificada, pues, el partido del gobernador no cuenta con los diputados que por ley se requiere para modificar la constitución o lograr un acuerdo.

Por otro lado, encontramos nueve estados que están unificados (Tipo A), es decir, el gobernador y la mayoría de los diputados locales pertenecen al mismo partido político, por último solamente existen 3 estados que se encuentran en el extremo de la división política (Tipo C y D), en donde la negociación se convierte en la única herramienta indispensable para que el disenso se convierta en consenso para lograr la gobernabilidad de la entidad.

La composición política que impera en el país, en los congresos y gobiernos locales, crea un ambiente de gran división política frente a los poderes federales, ya que el Presidente de la República pertenece a un partido distinto al que tiene la mayorías de los estados, por lo que los gobiernos divididos de manera vertical y horizontal tienen las herramientas políticas necesarias en la democracia: el consenso y la negociación para poder hacer del disenso el principio de la democracia.

Cada vez más los congresos locales reflejan una composición plural. Hace diez años, el PRI contaba con mayoría absoluta en 95% de los congresos locales, hoy cuenta con mayoría simple sólo en un poco más de la mitad de los estados. Al comparar la conformación anterior en los ocho estados donde ha habido elecciones en este último año: el PRI contaba con mayoría en cinco estados y en otros tres ningún partido tenía mayoría. La nueva conformación es: el PRI mantuvo la mayoría en cuatro estados (solamente perdió la de Yucatán); el PAN ganó la mayoría en dos (Jalisco y



Baja California) y en otros dos estados ningún partido obtuvo la mayoría (Yucatán y Zacatecas).

En cuanto a la integración de los congresos, el PRI ha perdido presencia en los congresos locales, al tener en cada periodo un número menor de diputados, pero aún conserva la mayoría simple en gran parte. En promedio, el PRI ha perdido, en promedio, 4% de los asientos de los congresos locales en cada elección. Lo anterior ha permitido de cierta forma una composición más plural (siguiendo el patrón de la composición nacional) y, en consecuencia, es cada vez mayor la necesidad de construir consensos entre los partidos.

De todo lo anterior puedo afirmar que el resultado electoral y la composición de cada Congreso Local esta apegada a cierta característica regional que no puede generalizarse en otro caso de gobierno dividido, ya que en cada estado existe una mayor o menor apreciación a la pluralidad, la tolerancia y por ende una mayor o menor participación ciudadana, influye también la existencia de un bipartidismo o tripartidismo, entre otros factores.

En el último año (2001), el PRI ha logrado mantener su porcentaje de votación y el desempeño del PAN en elecciones para congreso local ha registrado una notoria caída, si se compara con el porcentaje alcanzado por el partido en las elecciones para Presidente de la República. Aunque si se compara con el período 1997-1998, el PAN ha mejorado en su porcentaje de voto. El PRD se ha quedado estancado con 13% de la votación.

A partir de las pasadas elecciones para Presidente de la República se inicia un reacomodo en la distribución de las fuerzas políticas. El PAN ha logrado incrementar su porcentaje de votación y sus triunfos para diputados locales, lo que les da mayor presencia y controlar de los congresos locales. Actualmente, el PAN controla cinco

legislaturas estatales. El PRI, por su parte, aunque ha visto reducido su porcentaje de votación y de espacios en las cámaras, sigue teniendo el control de 18 congresos locales a nivel nacional. El PRD, a pesar de haber disminuido su porcentaje de votación, sigue manteniendo, en promedio, casi el mismo porcentaje de diputados que en las legislaturas anteriores.

A un año de las elecciones del 2 de julio, los procesos electorales ocurridos en el periodo han favorecido principalmente a dos partidos (PRI y PAN) y, en menor medida, a un tercer partido regionalizado (PRD). En cualquier caso, las elecciones se han vuelto más competidas. De hoy en adelante no hay estado fácil y todas las elecciones serán disputadas.

Aunque el PRI perdió la presidencia de la República, ha logrado mantener una presencia robusta en las elecciones locales, su porcentaje de votos se ha mantenido cercano a 40% y, pese a no haber ganado ninguna gubernatura, su fuerza electoral le permite seguir asumiendo posiciones en todos los estados. El reto no es cambiar su nombre o desaparecer, elementos que sugieren algunos observadores, sino elegir mejor a sus candidatos y fortalecer su imagen ante el electorado.

Al PAN, el triunfo del 2 de julio le ha permitido aumentar ligeramente su presencia y retener los estados en los que ya gobernaba, además de seguir aumentando paulatinamente su presencia en los congresos locales y en los municipios. El PRD es el partido que ha perdido presencia a nivel nacional y, aunque ha logrado formar coaliciones ganadoras en Chiapas y Yucatán, su porcentaje de votos se ha estancado en 13%, lo cual limita sus aspiraciones de ser un partido con fuerza nacional. Su bajo

desempeño en las elecciones municipales le costó casi la mitad de los ayuntamientos que gobernaba en ocho estados de la República.<sup>13</sup>

Las coaliciones entre los partidos del PAN y el PRD han sido fundamentales para derrotar al PRI en las elecciones para gobernador. De no haberlas formado, muy probablemente el PRI hubiera triunfado. No obstante, estas coaliciones solamente se han utilizado para derrotar al PRI en contiendas de gubernaturas y no para diputados y presidentes municipales, por lo que en estos puestos ese partido sigue obteniendo importantes triunfos frente a los otros partidos.

### **3. 4 La negociación, la opción principal en los gobiernos divididos.**

El establecimiento de los gobiernos divididos en nuestro país ha sido producto, también, de las negociaciones políticas entre el gobierno y las diferentes fuerzas políticas que han existido en diferentes momentos. El establecimiento de nuevas reglas ha sido producto de negociaciones intensas y permanentes durante los últimos 30 años, siendo precisamente la etapa de aparición de este fenómeno político en México.

El consenso en las democracias se alcanza precisamente por las negociaciones políticas entre los distintos actores políticos y sociales, y sobre todo por la participación decidida de las organizaciones autónomas del Estado. Las democracias se logran en base al consenso de las mayorías, pero precisamente estas mayorías

---

<sup>13</sup> De acuerdo con los datos obtenidos por Consulta Mitofsky y de las páginas de los partidos políticos en mención.

permiten la existencia de minorías que disienten y que cuestionan al Estado y su gobierno, lo que permite la evolución del sistema político y su perfeccionamiento.<sup>14</sup>

La Reforma Electoral de 1977 permitió el establecimiento del pluralismo político en nuestro país de manera legal, este hecho fue un acto de concesión política, producto del cuestionamiento de una minoría que pedía espacios políticos para poder influir en las decisiones del Estado, por lo que el arribo a una mayor democracia fue producto de una negociación política que permitió alcanzar el consenso al interior del partido en el poder y en la elite política de la oposición, estableciéndose así un conjunto de reglas que posteriormente permitieron nuevas negociaciones entre las fuerzas políticas y con ello una mayor legitimidad del sistema y un consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres por sufragio universal, en donde los actores principales son los partidos políticos y las organizaciones autónomas.<sup>15</sup>

Para que un país pueda ser considerado democrático es indispensable que sus reglas puedan ser discutidas y acordadas entre todas las fuerzas políticas y organizaciones autónomas, por que de lo contrario se estaría eliminando los controles externos<sup>16</sup> que permiten el establecimiento de una dictadura revestida de democracia.<sup>17</sup>

En nuestro país, la negociación se convirtió en práctica política por que los partidos políticos empezaron a ocupar espacios políticos importantes en el Congreso de la Unión y en los congresos locales. Asimismo, el objetivo de las negociaciones ha sido el establecimiento de acuerdos entre los diferentes grupos políticos para alcanzar el consenso con todos los ciudadanos, estableciendo así el principio de las mayorías y la aceptación de las minorías.

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. FCE, México, 1986, pp. 48-49.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>16</sup> Entendamos por controles externos del sistema a los sindicatos, organizaciones civiles autónomas, partidos políticos independientes del gobierno, medios de comunicación imparciales, elecciones libres y creíbles, etc.

<sup>17</sup> Dahl, Robert: *Un prefacio a la teoría democrática*. Ediciones Gernika, México, 1987, p. 15.

Por otra parte, en el momento que los partidos políticos entablan negociaciones, se inicia un proceso en donde se abre la posibilidad de ofrecer a los involucrados la oportunidad de intercambiar propuestas y promesas y contraer compromisos formales, en donde se establece resolver diferencias por el beneficio colectivo.<sup>18</sup>

Es importante señalar que en las negociaciones políticas que se han dado en las diferentes etapas en que se han presentado los gobiernos divididos, solamente han estado implicados en el proceso los políticos profesionales pertenecientes al gobierno y los integrantes de los diferentes partidos políticos, haciendo a un lado de las deliberaciones y de los acuerdos trascendentales a la mayoría de la población, pero es ésta la que acata los resultados de dichos acuerdos por medio del consenso.<sup>19</sup>

Las negociaciones políticas tienden a buscar ganancias entre las partes involucradas, es decir, buscan beneficios de grupo o de partido, y procuran con ello impactar en la unanimidad social y tratando de elevar el costo de ganancia con dicho acuerdo. Sin embargo, los partidos o grupos involucrados no negocian con la intención de perder, es por eso que la toma de decisiones y el concretar un acuerdo implica lograr el consenso social y por ende la legitimidad <sup>20</sup>

El punto a negociar entre los partidos que deciden crear una alianza política con miras a una elección son sus principios básicos y sus proyectos de gobierno, independientemente que los espacios de poder. El consenso fundamental radica en la oportunidad de resolver las disputas que históricamente pueden tener como partidos y antagonistas en el sistema político.

Por otra parte, el animus negotiandi permite la posibilidad de acercar y crear un proyecto político conjunto, en donde se sumen las propuestas de cada partido y tener

<sup>18</sup> Colosi, Thomas R.: *Negociación Colectiva: el arte de conciliar intereses*. Ed. Limusa, México, 1989, p. 18.

<sup>19</sup> Budge, Ian: *La Estabilidad de la Democracia*. Editorial Paidós, Argentina, 1971, p. 54-55.

en la mira un gobierno unido entre las fuerzas políticas y entre la mayoría de los ciudadanos que se identifican con dichos partidos.

La única opción que ha tenido el Poder Ejecutivo frente a los diversos partidos políticos que integran los congresos locales, y que son adversos políticamente al gobierno, ha sido la negociación política, ya que tiende puentes para lograr acuerdos que benefician a la sociedad en su conjunto.

En la mayoría de los estados del país en donde se han presentado fenómenos de gobiernos divididos, el método para establecer el consenso entre los diferentes actores ha sido identificar a los partidos y organizaciones que se encuentran involucrados y que tengan algo que negociar y aportar elementos para la toma de decisiones, implicando que sus aportaciones eleven los costos de ganancias para el gobierno o para el partido que tenga la primera minoría en el Congreso. Entre mayor sean los participantes en las negociaciones mayor será el costo de inversión de cada participante, por lo que sus posturas serán inflexibles y con ello procuraran la mayor ganancia.<sup>21</sup>

Por lo tanto, la negociación ha sido la única salida para alcanzar acuerdos entre las partes involucradas, y con ello buscar construir las mayorías necesarias para aprobar las propuestas legislativas. Asimismo, la negociación política ha tenido el objetivo de la definición de esas mayorías, ya sea para la reforma o aprobación de leyes requeridas (mayoría absoluta) o para reformas constitucionales que requiere de las dos terceras partes de los votos de sus miembros (mayoría calificada). Cabe destacar que el sistema político mexicano está basado precisamente en el consenso de las mayorías, aspecto que había sido asumido por el partido hegemónico durante cerca

<sup>20</sup> Buchanan, James y Gordon Tullock: *El calculo del consenso*. Espasa-Calpe, Madrid, 1980, p. 124.

<sup>21</sup> *Ibid.* pp. 132-139.

de 70 años, haciendo a un lado a los grupos y organizaciones en el momento de tomar decisiones que afectaban a toda la sociedad.

La Cámara de Diputados dentro de las funciones que tiene se encuentra la de ser un órgano deliberativo, lo cual implica realizar análisis y discusión de manera permanente, buscar acuerdos y expresar los desacuerdos sobre los temas fundamentales de la función legislativa.<sup>22</sup>

Desde 1989, año en el que se registra el primer gobierno dividido en el país, el fenómeno de la parálisis gubernamental federal o local no se ha presentado, ya que a pesar de la composición política de los congresos, los partidos y los gobernadores han podido establecer negociaciones y acuerdos, permitiendo así gobernabilidad en los estados y el funcionamiento de la Administración Pública.<sup>23</sup> Pese al establecimiento de los gobiernos divididos y de sus modalidades, se ha logrado realizar cambios profundos en la relación entre los poderes y en los mecanismos tradicionales de interacción política entre las fracciones parlamentarias.<sup>24</sup>

Es importante precisar que el fenómeno de gobiernos divididos de manera horizontal y vertical producen niveles relativamente altos de consenso y de utilidad social si los incentivos para la cooperación interinstitucional y multipartidista son efectivos para

---

<sup>22</sup> Beauregard Rivas, Luis Alberto: *Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del Poder Legislativo. En Cohabitación Política en México*. Muñoz Domínguez, Jaime, Coord., Grupo Editorial Siete, México, 1997, p. 186.

<sup>23</sup> Una parálisis en el gobierno por alguna confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo podría presentarse de acuerdo a lo que establecen el artículo 73 Constitucional y el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, el cual establece que todas las votaciones se realizarán por mayoría absoluta, excepto aquellas en que se establezca la votación de las dos terceras partes de la Asamblea, cabe resaltar que los Congresos locales tendrán diferentes medidas, pero no se alejan demasiado de los establecido en la Carta Magna y en el reglamento del Congreso de la Unión.

<sup>24</sup> Echazarreta Ceballos, Saúl y Juan Reboulen Bernal: *Tendencias y alternativas ante la nueva conformación del Poder Legislativo. En Cohabitación Política en México*. Muñoz Domínguez, Jaime, Coord., Grupo Editorial Siete, México, 1997, pp. 47-48.

prevenir el bloqueo y el conflicto en los Congresos locales, una muestra de lo anterior es la Ley Indígena propuesta por el Ejecutivo Federal en diciembre del 2000.

Sin embargo, lo que puede contrariar la funcionalidad de la negociación y el acuerdo político, es la falta de visión, la cerrazón y el "autismo político" de un titular del Poder Ejecutivo ya sea federal o local, como ha sido el caso del Presidente Vicente Fox Quezada; gobernante caracterizado por un constante cambio de opinión, acompañado de una falta de decisión y ejecución (caso como los del Aeropuerto en Texcoco, el desafuero del Jefe de Gobierno Andrés Manuel López Obrador, la crisis diplomática con Cuba, etc.), lo que demuestra una débil conducción y conocimiento de la función pública, ante lo cual las posiciones políticas de las distintas fuerzas tienden a polarizarse y evitar el acuerdo por la poca seriedad en una mesa de negociación, y ante este tipo de situaciones personales de un gobernante, el gobierno dividido, tiene carta de naturalización.

### **3.5 La pluralidad democrática.**

Robert Dahl nos señala que para poder entrar a una sociedad democrática, teniendo a la pluralidad política en primer lugar, es necesario que existan organizaciones políticas relativamente autónomas del Estado, lo cual permite el paso a una sociedad poliarquica.<sup>25</sup>

Siendo nuestro punto de partida la premisa planteada por Dahl, podemos entonces precisar que en nuestra sociedad se ha hecho presente la poliarquía, aunque aún alejado de sus objetivos, pero no muy distante, ya que las organizaciones están buscando su establecimiento pleno en nuestro sistema político, cuestionando al actual régimen, y que por su participación decidida en las elecciones han logrado en

---

<sup>25</sup> Dahl, Robert: *Los dilemas del pluralismo democrático*. Ed. Alianza Editorial, México, 1991, p. 16.

conjunto un cambio político en nuestro país y el establecimiento de la democracia verdaderamente representativa. La pluralidad política en nuestro país es de reciente aparición, pese a que desde el triunfo de la Revolución Mexicana y con el establecimiento del partido hegemónico existían partidos "opositores" y organizaciones políticas, pero carecían de autonomía, ya que estuvieron supeditadas al gobierno en turno.

Asimismo, los partidos políticos hasta antes del movimiento de 1968, se encontraban en una etapa de conflictos y negociaciones esencialmente reivindicativos. El movimiento estudiantil planteaba demandas generales entre las que destaca la derogación de leyes civiles o de apertura democrática, pero no referente a un partido político en concreto, fue una movilización que quería cambiar las condiciones generales de la política, una defensa en los hechos de la posibilidad de practicar una disidencia franca, para crear un ambiente de libertad ejercida, sin embargo por las condiciones internas y externas en que se presentaron las propuestas fue reprimida de manera violenta la movilización estudiantil.

Por medio de la presión política de sectores radicales se fueron estableciendo pequeños cambios en las leyes políticas y electorales, concediendo espacios políticos a cambio de la legitimidad del Estado priísta, estos cambios fueron consensuado entre las diversas fuerzas políticas y organizaciones sociales.

Los fenómenos de disidencia producto de la represión estudiantil multiplicó los síntomas y la necesidad de la pluralidad en nuestro país. En algunos estados de la República se presentaron conflictos entre universitarios y los gobiernos locales (Sinaloa, Nuevo León, Puebla, Oaxaca, Guerrero). Por otra parte, se presentó una ola de movimientos sindicales en sectores estratégicos. La movilización agraria alcanzó niveles no vistos desde las reformas cardenistas, esto propicio la aparición de

organizaciones campesinas organizadas (el caso de Chiapas). El Partido Acción Nacional logra expandirse en algunas regiones del norte del país. Por otra parte, surgen nuevos organismos partidistas sin reconocimiento oficial y se presentan guerrillas urbanas y campesinas, siendo el reflejo de la represión de 1968.

Un factor determinante para el ascenso del pluralismo fueron las elecciones presidenciales de 1976, que permitieron evidenciar al sistema priísta de estar supeditado a un partido hegemónico, ya que fue el único que presentó candidato (José López Portillo) para la Presidencia de la República. Es en este proceso electoral el momento en que la crítica hacia el sistema alcanza niveles muy álgidos y con ello se afecta su imagen, las elecciones presidenciales resultaron ser poco más que un formalismo insípido, pues sólo se presentó una sola opción, una campaña en solitario en un país convulso, cerrado y agraviado por el autoritarismo de un partido. Cabe destacar que el Partido Acción Nacional, el más grande después de PRI, no estuvo en condiciones de presentar alternativa pues se encontraba inmerso en una fuerte crisis interna y el Partido Comunista Mexicano (PCM) permanecía excluido de la contienda legal.

Las corrientes de izquierda hasta antes de 1977 estaban vetadas, trabajaban en la clandestinidad o al margen de la ley, manteniéndose fuera de la vida institucional. La Reforma Electoral del 77 abrió el paso hacia una pluralidad política ínfima, ya que las leyes electorales estaban elaboradas con la intención de evitar la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y en los Congresos locales; el Partido Comunista Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), el Socialdemócrata (PSD) y el Partido Demócrata Mexicano (PDM) fueron los únicos reconocidos como institutos políticos independientes, pero carentes de recursos económicos y de medios de difusión, llamados partidos regionales en ciertos

casos, con lo cual no representaban problema alguno para el sistema priísta. Con el registro oficial pudieron entrar a la contienda electoral y obtener su registro definitivo, al igual que una representación mínima en la Cámara de Diputados.<sup>26</sup>

Esa incorporación tuvo un impacto muy significativo en la mentalidad de los opositores al régimen, en sus diagnósticos y compromisos, al igual que en el lenguaje de la mayor parte de las agrupaciones de la izquierda. Puedo afirmar que su encuentro con el mundo de la legalidad, las normas, el respeto a reglas, las elecciones, la necesidad de atraer el voto de los resentidos con el sistema, poco a poco erosionó el paradigma revolucionario del quehacer político para iniciar una larga, tortuosa reconversión hacia los códigos del pluralismo democrático.

Los cambios efectuados en el sistema de partidos y en el sistema electoral de México se reflejaron en los resultados de las votaciones en diferentes años. En las elecciones para el Congreso de 1979, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) obtuvo el 70% de la votación; el Partido Acción Nacional (PAN) el 10.8% de la votación, y el Partido Comunista Mexicano (PCM) el 5%. En las elecciones federales de 1991, el PRI obtuvo el 61.4%, el PAN el 17.7% y el PRD el 8.2%. La reforma electoral de 1977 cambió el panorama electoral de México se transformó notablemente y se dio un gran paso en 1997, en donde el PRI obtuvo el 38.5% de la votación, el PAN el 27% y el PRD el 26%. Sin tomar en cuenta las elecciones del 2000, se observa un proceso de transformación gradual pero sistemática, en el que la pluralidad de la sociedad

---

<sup>26</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ed. Cal y Arena. Tomado de la página de Internet: [http://www.nexos.com.mx/cya/cambio\\_democratico/introduccion.asp](http://www.nexos.com.mx/cya/cambio_democratico/introduccion.asp)

mexicana contemporánea ha encontrado cauces institucionales para su expresión política.<sup>27</sup>

Bobbio nos dice que la democracia nació de una concepción individualista de la sociedad, en donde el todo era más importante que las partes.<sup>28</sup> Dicho aspecto se manifestó en nuestro sistema político, ya que el régimen priísta se basó en el predominio del partido hegemónico, en el único que podía representar la voluntad del pueblo y por lo tanto no se necesitaba de ningún otro partido político u organización autónoma del Estado, tal vez la fuerza del PRI residió en que ningún otro partido creció al amparo de la Revolución Mexicana, por lo que éstos carecían de alguna manera de un planteamiento histórico o práctico para poder disputarle al partido de Estado espacios políticos en las instituciones de gobierno.

Por lo tanto, con la incorporación de diversos partidos políticos al sistema político pasamos de una democracia centrípeta a una democracia centrífuga, en donde ahora el poder se sitúa en varios centros dando paso así a la poliarquía, es decir una sociedad pluralista.<sup>29</sup>

La nueva fórmula de integración de la Cámara inyectó vientos pluralistas a un órgano estratégico del Estado. Con ello no sólo se alcanzaron mejores equilibrios políticos en la llamada cámara baja, sino que sirvió para revitalizarla hasta convertirse en el primer escenario estatal, de importancia nacional, donde se expresaba y se reproducía la pluralidad política real. Y ello no sólo sirvió para que la izquierda obtuviese una presencia institucional, sino para modificar el propio clima cultural e intelectual de la época. Del absolutismo ideológico se pasó a un pluralismo incipiente,

<sup>27</sup> Woldenberg, José: Partidos, elecciones y sistema de gobierno en México. En *Le Monde Diplomatique* Edición mexicana - Noviembre 1997, tomado de la página de Internet: <http://www.monde-diplomatique.fr/mx/1997/11/woldenberg.html>

<sup>28</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la Democracia*. Ed. FCE, México, 1986, p. 17.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 18.

se abrió paso a la tolerancia, a un trato recurrente y sistemático entre las fuerzas políticas; ese contacto entre pensamientos y fuerzas distintas transita hacia la pluralidad, propicia el diálogo y el intercambio y dignifica a los interlocutores.

Por otra parte, vuelvo a insistir que las reformas electorales han tenido un impacto sobre el conjunto de la vida política del país, podría afirmar que han servido para diseñar el rostro y los contenidos de los sistemas electoral y de partidos, no podríamos entender la vida política del país sin seguir la huella de las sucesivas reformas normativas e institucionales en materia electoral. Las seis reformas electorales han servido para inyectar imparcialidad y confianza a los órganos y a los procedimientos comiciales; han puesto a disposición de los partidos una batería muy amplia para defender sus derechos; han ajustado los criterios de la representación política para que no existan exclusiones artificiales y para lograr una composición legislativa más equilibrada y representativa de la sociedad; han puesto en manos de los partidos grandes recursos materiales y financieros para su consolidación, recursos que se han ido distribuyendo de manera más equitativa; de tal forma han equilibrado también las condiciones de la competencia; todo esto ha derivado en un sistema de partidos competitivo.

Asimismo, se permitió el establecimiento de asociaciones y agrupaciones políticas, las cuales han sido un conducto para la expresión de núcleos de ciudadanos que no se reconocen en los partidos, con lo que se da paso a organizaciones plenamente autónomas del Estado. No obstante, fue hasta la reforma de 1996 en donde se les dio un reconocimiento legal y respaldo para su consolidación, estableciendo así uno de los principios de la poliarquía de la que nos habla Dahl.

Desde 1990, las elecciones estatales adquirieron una importancia fundamental en la composición del poder, ya que es en el nivel micro en donde el PRI empieza perder

fuerza hacia abajo, es decir de manera vertical, los espacios de poder empezaron a ceder ante la aparición de partidos políticos y asociaciones políticas distintas a la habitual; el calendario electoral se convirtió en el reloj del retroceso de la hegemonía priísta.

Las elecciones locales se convirtieron en el interregno de aprendizaje, ensayo y error de las fuerzas políticas en el país. Entre 1988 y 2000 se celebraron 4 veces, elecciones para más de dos mil municipios, se celebraron 64 elecciones para gobernador y otras tantas para los Congresos locales. Ha sido un trayecto extraordinariamente complejo pues el país ha cruzado el calendario electoral con partidos competitivos, cada vez más poderosos y aceptados por la sociedad. Michoacán, Guanajuato, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán, fueron el escenario de disputas pos-electorales de enormes proporciones y de muy graves consecuencias para el conjunto del sistema político y legal. Al mismo tiempo se convirtieron en los acicates principales para nuevas operaciones de reforma electoral por medio del consenso.

La pluralidad política ha buscado establecer en el país elecciones limpias, aspecto que las luchas sectoriales, obreras, campesinas, populares o guerrillas pudieron establecer en los últimos cincuenta años. Esto se dio a partir de del consenso político con los incipientes partidos políticos y por la necesidad de logra todavía legitimidad por parte del Estado, poco a poco, la lucha o la impugnación sectorial cedió lugar al litigio electoral, de esa manera muchas disidencias políticas e inconformidades sociales viraron hacia las urnas, hacia el juicio ciudadano de las urnas.

Entramos a la etapa de la oferta y la demanda políticas, en donde los partidos defienden posturas y ofrecen ciertas soluciones sociales, y los ciudadanos votan las mejores opciones partidistas. Estos buscan obtener por medio de su elección el

mayor beneficio, es decir maximizar su utilidad, ya que ellos pasan de ser una unidad de toma de decisiones a una entidad sobre quien se toma las decisiones.<sup>30</sup>

La instauración de la pluralidad en nuestro país, al igual que el ejercicio pleno de la vida electoral permitió disolver el poder del partido hegemónico. Las elecciones activaron el mecanismo de "salida" ya que militantes, grupos y organizaciones enteras hallaron en otros partidos una oportunidad para su propio desarrollo; oportunidad que estaba clausurada en las condiciones de hegemonía del PRI. Al respecto Dahl nos dice que "las asociaciones políticas son esenciales por que permiten el crecimiento individual, la integridad de la persona, la socialización dentro de las normas de una comunidad y que permiten la libertad en una sociedad", asimismo, contribuyen a impedir la dominación y a crear un control mutuo, es decir evitan caer en una dictadura y en una jerarquía de dominación.<sup>31</sup>

### **3.6 Nuevas organizaciones y elites políticas... nuevos gobiernos.**

Las modificaciones a las leyes electorales y el arribo de partidos diferentes al del presidente de la República a las gubernaturas, municipios y a los escaños parlamentarios, dio paso a la conformación de nuevos institutos políticos, teniendo diferentes causas y efectos a su vez. Juan J. Linz nos dice que en el momento en que un gobierno pierde legitimidad ante los ciudadanos esta en los albores de perder el poder, asimismo señala que la legitimidad se extiende hasta los opositores, quienes pese a su adversidad al sistema deben mantener cierta lealtad a las instituciones del gobierno, ya que ellos aspiran a conducir esas instituciones.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Buchanan, James y Gordon Tullock: *El calculo del consenso*. Espasa-Calpe, Madrid, 1980, p. 58.

<sup>31</sup> Dahl, Robert: *Los dilemas del...Op. Cit.*, pp. 39-40

<sup>32</sup> Linz, Juan J.: *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial Mexicana. México, 1990, p. 38.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid, México se encontraba en una fuerte crisis de legitimidad y de efervescencia política, en 1986 la huelga universitaria fue un punto de encuentro para manifestar el descontento hacia el partido gobernante, ya que tan solo durante el gobierno delamadrista se presentaron 3000 huelgas obreras, destacando las movilizaciones magisteriales. Toda esta inconformidad social contra el régimen tomó un camino: la demanda de mayor democracia en México.<sup>33</sup>

Por otra parte, en el seno de la elite gobernante se presentó en 1986 una división, la cual fue desdeñada por el resto de la elite política, quienes no vieron en esa coyuntura la posibilidad de una ruptura real y la pérdida de posiciones políticas en diferentes instituciones del Estado, por lo que en las elecciones de 1988 la elite gobernante presentaba la crisis interna más grande no vista desde 1928.

El gobierno de Miguel de la Madrid, perdió el apoyo de casi todos los actores políticos del régimen, la incorporación de políticos tachados de tecnócratas neoliberales trajo grandes consecuencia resaltando la perdida de legitimidad al interior de la elite política cercana a la izquierda y en casi todos sus oponentes.

Al retomar los elementos planteados por Linz, vemos que en México, de las oposiciones existentes, la de izquierda dejó de ser leal al régimen, y paso a ser semileal,<sup>34</sup> pues ante la ruptura los integrantes de las corrientes radicales y moderadas vieron la posibilidad de disputarle a la elite gobernante la conducción del sistema político por medio de la incorporación de miembros destacados de la elite política y con antecedentes y prestigios que ningún otro líder poseía.

<sup>33</sup> Medina Viedas, Jorge: *Elite y democracia en México*. Ed. Cal y Arena, México, 1998, p. 362.

<sup>34</sup> Juan J. Linz nos dice que la oposición semileal, entra en una fase de disponibilidad de los líderes políticos para entrar en negociaciones secretas para buscar la base de cooperación con el gobierno y con los otros partidos; asimismo, menciona que los partidos semileales tienen mayor afinidad con partidos extremistas y desleales que se encuentran a su lado en el espectro político. *Op. cit.*, pp. 65-66.

Para poder constatar la existencia de nuevas elites políticas en el país producto del establecimiento de gobiernos diferentes en los gobiernos locales, es necesario, entonces, definir que por élite política se entiende al grupo de individuos que ocupan oficinas públicas en donde el poder político se encuentra más altamente concentrado y centralizado, tomando las decisiones que afectan al resto de la sociedad y del sistema político; asimismo, pertenecen a esta elite política los integrantes del Poder Legislativo y algunos del Poder Judicial, al igual que dirigentes destacados del partido gobernante. Francisco Suárez nos dice que al interior de la elite política existe un "círculo político interno", quienes ocupan el ápice superior de la elite gobernante nacional, siendo los que influyen sobre las sociedades política y civil.<sup>35</sup>

La definición de Suárez puede ser aplicada para identificar a nivel estatal y federal a los integrantes de la elite política y del círculo selecto, elementos que se pueden ver en los gobiernos emanados de partidos distintos al del Presidente. Por otra parte Peter H. Smith contempla 12 peldaños dentro de la elite política gobernante hasta la década de los sesenta, en donde precisa quienes eran los electores dentro de esa escala y sitúa a los diputados locales dentro del lugar número 10 sólo por arriba de los funcionarios de partido locales.<sup>36</sup>

Desde 1952 no se había presentado un desprendimiento de la elite gobernante, ni se había producido ningún levantamiento armado por parte de algún integrante de ésta. Solamente algunos pequeños grupos adversos que no encontraban respuesta a sus demandas se rebelaron contra el Estado. La oposición que procedía de otros partidos legalmente reconocidos había ocupado desde 1974 algunos centros de poder local y algunas instituciones muy marginadas, pero hasta 1986 ningún partido político representaba una alternativa real de cambio.

<sup>35</sup> Suárez Farias Francisco: *Elite. tecnocracia y movilidad en México*. UAM-Xochimilco, México, 1991, p. 19.

<sup>36</sup> Smith, Peter H.: *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, México, El Colegio de México, p. 372.

En 1965, Carlos A. Madrazo, entonces presidente nacional del PRI previó el agotamiento de las formas corporativas de los sectores y la reducción paulatina y de su capacidad de convocatoria, fue el primero en plantear desde el poder la democratización del sistema por medio de la democratización del partido gobernante. Buscó hacer un partido más dinámico y autónomo del gobierno, es decir propuso sentar las bases de la poliarquía, la cual ante el rechazo de la elite política se postergo por más de 30 años.<sup>37</sup>

La corriente cardenista, ligada a la izquierda planteó en 1986 la posibilidad de ruptura al interior del Partido Revolucionario Institucional aduciendo el abandono de éste a los principios de la Revolución Mexicana, y juzga oportuno manifestar su desacuerdo en contra del círculo interno que decidía la sucesión presidencial. El 1 de octubre de 1986 se da a conocer por primera vez un documento que manifiesta descontento en contra de las prácticas cupulares del PRI, el cual es firmado por Cesar Buenrostro, Cuauhtémoc Cárdenas, Armando Labra, Ifigenia Martínez, Porfirio Muñoz Ledo, Carlos Tello Macias y Vicente Fuentes Díaz, entre otros, bajo la denominación de Movimiento de Renovación Democrática.

Los que suscribieron el documento eran priístas con trayectoria partidista integrantes de la elite política, pero no formaban parte del Círculo Político Interno, el de la decisión final, en donde se encontraba el Presidente de la República, los titulares de los sectores del PRI, los coordinadores parlamentarios, entre otros; por lo que con su acción buscaban incidir en la sucesión presidencial y evitar que el titular del Ejecutivo Federal lograra imponer a su candidato.

Ante las consecuencias políticas al interior del PRI por las intenciones del Movimiento Renovador, dicha organización se transformó en la Corriente Democrática en 1988 y

<sup>37</sup> Medina Viedas, Jorge: *Op. cit.*, pp. 304 -305

aglutina a los inconformes con la denominación de Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República por el PRI para el sexenio 1988-1994. La decisión del Circulo Interno se convirtió en la más grave ruptura del régimen priísta desde 1929 y "marcó el fin de la dominación absoluta del poder por parte de un solo grupo político en México".<sup>38</sup>

A partir de esta ruptura, la elite política se dividió y buscó nuevas opciones políticas para ocupar las oficinas publicas e instituciones en donde se concentra el poder, siendo los escaños locales y de la Cámara de Diputados los únicos espacios políticos con posibilidad de disputárselos de manera inmediata al PRI, al igual que los municipios y las gubernaturas. Ante la decisión política del partido hegemónico, Cuauhtémoc Cárdenas es postulado a la candidatura presidencial por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; el Partido Popular Socialista, el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional y posteriormente el Partido Mexicano Socialista lo nombran su candidato, esto da paso a la creación del Frente Democrático Nacional (FDN), y junto con el PAN empiezan a disputarle al partido de Estado el 50 % del total de votos a nivel federal, abriendo así el camino a la democracia.

Por primera vez, expriístas y ex comunistas unieron sus fuerzas y modifican la situación política del país para siempre, pues la izquierda por fin logró juntarse y crear un partido político usando las siglas del PMS en 1989, lo anterior dio nacimiento al Partido de la Revolución Democrática, controlada por una elite que había ocupado cargos de elección popular y puestos importantes en el sistema, es decir, la izquierda por fin tenía una estructura definida, contaba con cierta representación política y espacios de poder, pero también con la posibilidad de influir en los procesos políticos y en las instituciones del Estado, esto permitió cimentar a una elite que de aquí en

---

<sup>38</sup> *Ibid.* p.. 383

adelante ocupará escaños parlamentarios, gubernaturas y la dirigencia de sus partidos. Entre los integrantes de la nueva elite perredista se encuentran: Cuauhtémoc Cárdenas, Jesús Ortega, Amalia García, Rosario Ibarra de Piedra, Cesar Buenrostro, Carlos Imaz, Heberto Castillo y Porfirio Muñoz Ledo, entre otros.

Anthony Arblaster nos dice que las minorías políticas representan a sectores del pueblo y por lo tanto deben ser tomadas en cuenta ya que en cualquier momento pueden decidir crear una nueva sociedad y que en conjunto sean mayoría, convirtiéndose esto en un peligro para la mayoría legítima, la cual tiende a olvidar que puede constituirse en una minoría al perder precisamente esa legitimidad ante sus adversarios.<sup>39</sup>

El Partido Acción Nacional, partido opositor más viejo que había tenido el sistema priísta, logró aglutinar a las fuerzas de derecha bajo sus siglas después de la nacionalización de la banca en 1982. Los sectores empresariales vieron en el PAN el medio idóneo para disputarle al PRI la Presidencia de la República, por lo que eligen a Manuel J. Clouthier,<sup>40</sup> dirigente de la elite empresarial y promotor del grupo político llamado los Bárbaros del Norte, que años después se convertirían en diputados federales, senadores, gobernadores y en integrantes del Poder Ejecutivo Federal, es decir, en una elite política que ascenderá al poder en diferentes niveles y momentos como fueron los casos de: Ernesto Rufo Appel, Francisco Barrio, Carlos Medina Plasencia, Alberto Cárdenas, Fernando Canales Clariond y Vicente Fox Quesada.

A partir de la incorporación de la izquierda y de la derecha en partidos sólidos, se hicieron presentes nuevas organizaciones políticas que fueron incorporando a líderes políticos que renunciaron al PRI, PAN y PRD; esto diversificó o a la elite política y la

<sup>39</sup> Arblaster, Anthony: Op. Cit., p. 112.

<sup>40</sup> Empresario y dirigente de la Coparmex, del Consejo Coordinador Empresarial, exmiembro del PRI y posteriormente candidato del PAN a la gubernatura de Sinaloa.

concentró en nuevos polos de poder y por ende en gubernaturas, convirtiéndose en integrantes del Círculo Político Interno de su partido.

**Cuadro 7**

ESTADO	PARTIDO	GOBERNADOR	AÑO	PROVENIENTE DEL
Baja California	PAN	Ernesto Ruffo Appel	1989	Sector empresarial
Baja California	PAN	Alejandro González Alcocer		Sector empresarial
Guanajuato	PAN	Carlos Medina Plascencia	1991	Sector empresarial
Guanajuato	PAN	Vidente Fox Quezada	1995	Sector empresarial
Chihuahua	PAN	Francisco Barrio	1992	Sector empresarial
Jalisco	PAN	Alberto Cárdenas J.	1995	Sector empresarial
Jalisco	PAN	Francisco Ramírez Acuña	2001	Sector empresarial
Querétaro	PAN	Ignacio Loyola Vera	1997	Sector empresarial
Nuevo León	PAN	Fernando Canales Clariond	1997	Sector empresarial
Aguascalientes	PAN	Felipe González	1998	Sector empresarial
Distrito Federal	PRD	Cuauhtémoc Cárdenas	1997	PRI
Distrito Federal	PRD	Andrés Manuel López Obrador	2000	PRI
Zacatecas	PRD	Ricardo Monreal Avila	1998	PRI
Nayarit	PAN- PRD- PT-PVEM	Antonio Echeverría	1998	PRI
Tlaxcala	PRD-PT- PVEM	Alfonso Sánchez Anaya	1999	PRI
Baja California S.	PRD-PT	Cota Montaño	1999	Sector académico
Morelos	PAN	Sergio Estrada Cajigal	2000	Sector empresarial
Chiapas	PRD-PAN- PT-PVEM	Pablo Salazar M.	2000	PRI
Yucatán	PAN	Patricio Patrón Laviada	2001	Sector empresarial
Sonora	PRI	Eduardo Bours Castelo	2003	Sector empresarial
San Luis Potosí	PAN	Melchor de los Santos	2004	PRI
Guerrero	PRD	Zeferino Torreblanca	2005	Sector Empresarial

Fuente: Tabla elaborada con datos tomados de las biografías de los candidatos y gobernantes.

La elite política mexicana ha demostrado que tiende a reciclarse y a no perder los espacios de control estatal, puede cambiar de colores pero no de intereses, adquiere nuevas banderas y procura modificar leyes para asegurar su reincorporación a las oficinas públicas o en los escaños del Congreso para poder participar en los proyectos que afectan a la ciudadanía o la benefician.

El nacimiento de nuevos partidos no representa la necesidad de nuevos actores o corrientes políticas que demandan apertura democrática. A partir de 1989 se ha tratado de un acto superficial de grupos que han formado parte de la elite política y han ocupado posiciones dentro de las instituciones del Estado. Ningún partido que ha nacido en los últimos 12 años ha llenado espacios vacíos del espectro ideológico, sino que obedecen a fracturas dentro de los partidos y corrientes ya existentes aglutinadas en un centro político o movidos por la cercanía de las elecciones federales y por las características de la leyes electorales,<sup>41</sup> hay que tomar en cuenta que la Reforma Electoral de 1996 abrió el camino para la creación de nuevos partidos políticos y agrupaciones políticas con políticos disidentes de otros partidos políticos, que se inscribieron para la elección del 2000 bajo las siglas de sus nuevos institutos políticos:

#### **Partido de Centro Democrático (PCD):**

- Representado por Manuel Camacho Solís y Marcelo Ebrard, acumuló cuadros políticos disidentes del PRI, que se desprendieron de ese partido a raíz de la Salida de Camacho Solís, el cual se confrontó con Salinas de Gortari al no ser elegido candidato presidencial por el Partido Revolucionario Institucional. Formó parte de la elite política gobernante y posteriormente de una elite opositora, su presencia se sitúa en el Distrito Federal y en el 2003 el primero se hizo diputado bajo las siglas del PRD y el segundo se desempeñó, al inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador como Secretario de Seguridad Pública y posteriormente como Secretario de Desarrollo Social.

#### **Partido Democracia Social (PDS).**

---

<sup>41</sup> Romero Miranda, Miguel Angel, Gutiérrez Rodríguez Javier y Mónica Moreno Gil: Hacia la consolidación de un nuevo sistema político. UAM-A , México, 2000, p. 174

- ❑ Partido socialdemócrata dirigido por Gilberto Rincón Gallardo, entre sus filas hay excomunistas, socialistas y promotores sociales que colaboraron en el Pronasol de Salinas de Gortari. El partido surge de una escisión del PRD, al rechazar el caudillismo de Cuauhtémoc Cárdenas y de otros miembros de la dirigencia nacional: Amalia García, Jesús Ortega, Jesús Zambrano, Raymundo Cárdenas, entre otros. Este partido perdió su registro y su dirigente se integró al gobierno de Vicente Fox.

### **Convergencia por la Democracia Partido Político (CDPP).**

- ❑ Partido dirigido por Dante Delgado Rannauro y Cuauhtémoc Velasco Oliva, es producto de un desprendimiento del PRI; tiene gran raigambre en Veracruz de donde su dirigente nacional fue gobernador. Por su característica de incorporación a la vida política ha tenido un gran acercamiento con integrantes del PRD y planteó la idea de realizar una alianza opositora para desplazar al PRI del Poder, actualmente ha incorporado y apoyado a expriistas a diferentes puesto de elección popular.

### **Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).**

- ❑ Dirigido por Vicente Díaz, partido fundado hace décadas por un antiguo sector de caudillos regionales desplazados por las elites de civiles que llegaron al PRI. Fue señalado de ser un partido satélite que legitimaba la hegemonía priísta. Su mejor etapa fue las elecciones de 1988, al prestar su registro para que Cuauhtémoc Cárdenas se erigiera en candidato presidencial de la izquierda. Aceptó en sus filas a ex militantes del PPS, su presencia se concentró en el norte y centro del país.

**Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN).**

- Partido encabezado por Gustavo Riojas Santana, quien se decía familiar de la esposa de Luis Donaldo Colosio y por ello heredero legítimo de las ideas del malogrado candidato priísta a la Presidencia de la República. tenía una ideología ambigua y débil al igual que su militancia y su presencia, careció de cuadros políticos de alto nivel. Planteó la posibilidad de una alianza con otras fuerzas políticas con la finalidad de sacar al PRI de la Presidencia en el 2000. En el proceso electoral del 2003 perdió su registro.

**Partido Alianza Social (PAS).**

- Al frente de este instituto estuvo José Antonio Calderón Cardoso, ex pedemista. Su intención era regresar al plano electoral al sinarquismo postulado por el PDM, careció de visión política y de cuadros de nivel. Su presencia se situó en el Bajío. En el plano inmediato buscó la realización de una alianza con la intención de preservar su registro; sin embargo lo perdió en el 2003.

Por otra parte, la reforma electoral de 1996 propició la creación de agrupaciones políticas nacionales, creándose durante el año de 1999, 41 agrupaciones que buscaron integrarse a las alianzas electorales con la finalidad de lograr espacios políticos de poder; de estas destacaron las siguientes en el proceso del 2000:

**Alternativa ciudadana 21**, dirigida por Gabriel Sánchez Armas, constituida por jóvenes ecologistas y demócratas.

**Iniciativa XXI**, dirigida por Alberto Begné Guerra, planteó compromisos estratégicos más allá del año 2000, se le vinculó desde sus inicios la PRI.

**Movimiento de Acción Republicana (MAR)**, lo fundó el empresario Francisco de Paula León Olea, para impulsar la transición democrática y el fortalecimiento de la sociedad civil, esta agrupación se ligó al PAN.

**Movimiento Social de los Trabajadores (MST)**, surge de la UNT y estuvo dirigida por Francisco Hernández Juárez, líder de telefonistas y Agustín Rodríguez del STUNAM.

**Mujeres en lucha por la Democracia**, la dirigió Ana Lilia Cepeda. Su objetivo fue consolidar un instituto de capacitación política para la mujer, y desde ahí impulsar candidaturas a cargos de elección.

**Unión Nacional Sinarquista (UNS)**, presidido por Leonardo Andraca Hernández, este fue el núcleo que dio origen al PDM.

**Sentimientos de la Nación.** Presidida por Rafael Piñeiro, organización que aglutina a algunos exmilitantes del PFCRN de Rafael Talamantes, se ha inclinado a formar alianzas con el PRD, y recientemente, a fines del 2004 logró obtener el registro como partido político, sumando a su núcleo a Patricia Mercado.

La lucha de las diferentes organizaciones políticas se concentró en el terreno electoral, la movilización de grandes contingentes sociales en todo el país giró en torno a la demanda de mayores espacios de participación y en una nueva legalidad electoral, en mayor transparencia en la realización de las elecciones y en el respeto a los resultados, dando paso, al establecimiento de partidos fuertes y con mayor autonomía respecto al Estado, siendo los casos del PAN, PRD, PT y PVEM.

Podemos afirmar, por último, que los desprendimientos en la elite gobernante y la creación de nuevas fuerzas políticas permitieron el establecimiento de la democracia en el país, se consolidó la cultura de la competencia electoral y se logró concluir con

la hegemonía de un solo partido. Asimismo, se estableció una mayor participación en los asuntos públicos por parte de grupos de la sociedad civil, y se buscó profundizar en las leyes electorales, con lo cual se sentaron las bases del establecimiento del pluripartidismo y de la poliarquía en México.

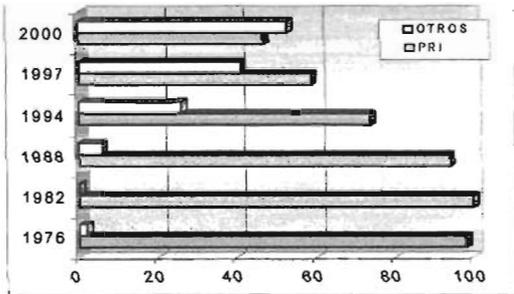
### **3.7 Las consecuencias de la nueva composición política de México.**

El arribo de nuevos gobiernos municipales, gubernaturas y a las legislaturas locales bajo partidos políticos diferentes al del Poder Ejecutivo Federal ha traído un cambio sustancial en el sistema político mexicano. Aunado a que en el Congreso de la Unión los escaños se han ido ocupando paulatinamente, a partir de 1988, por nuevos partidos políticos.

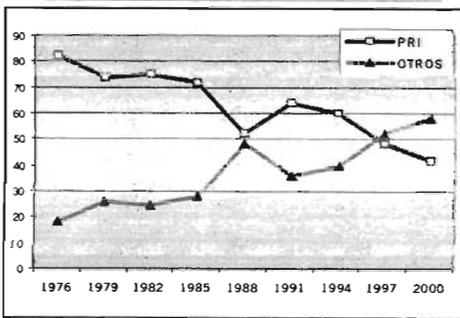
Cuadro 8

	1976	1982	1988	1994	1997	2000
PRI	63	64	60	95	76	60
OTROS	1	0	4	33	52	68
TOTAL	64	64	64	128	128	128
PRI	98	100	94	74	59	46,9
OTROS	2	0	6	26	41	53,1

Fuente: Ma. Amparo Casar (1998), Silvia Gómez Tagle (1997) e IFE, Memoria de proceso Electoral



Cámara de Diputados 1976-2000



Cuadro 9

Representación en la Cámara de Diputados 1976-2000									
	1976	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000
PRI	195	296	299	289	260	320	300	239	211
OTROS	42	104	101	111	240	180	200	261	289
TOTAL	237	400	400	400	500	500	500	500	500
PRI	82	74	75	72	52	64	60	48	42
OTROS	18	26	25	28	48	36	40	52	58

Fuente: Ma. Amparo Casar (1998).

Sin embargo, la presencia de un gobierno verticalmente dividido ha creado cierta incertidumbre en la relación de poderes y entre los diferentes niveles de gobiernos. ya que a partir de 1989 se han hecho presente gobiernos diferentes al del Presidente de la República y las leyes constitucionales no han estado bien pulidas para evitar confrontaciones innecesarias, este ha sido el caso del Distrito Federal y el de la distribución de los recursos federales a las entidades, que al estar durante 70 años bajo la hegemonía de un sólo partido, las decisiones ejecutivas no se discutían ni se cuestionaban, aspecto que al perder el PRI el monopolio político se manifestó en un problema de acoplamiento y de confrontación entre las entidades y el Ejecutivo

Federal, situación que se refleja en el Congreso de la Unión, donde los partidos opositores asumen un papel de revancha o de semileales, resalta así el caso de la unidad entre los partidos de oposición en la LVII Legislatura, que procuraron rechazar sistemáticamente las propuestas del gobierno federal.<sup>42</sup>

La presencia de una representación política más plural en los diferentes órganos del Estado es benéfico para el conjunto de la sociedad, las propuestas políticas, económicas, educativas y culturales han tenido que ser, desde 1988, consensadas entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, pues al desaparecer poco a poco la mayoría calificada de un solo partido en los congresos locales, se ha presentado el fenómeno del gobierno dividido de manera vertical.

Lo anterior dio paso a la construcción de coaliciones legislativas, con la finalidad de tomar decisiones fundamentales, ya sea para cambiar la Constitución local o para la aprobación del presupuesto (resalta el caso de la administración panista de Ernesto Ruffo Appel en Baja California en 1989, que al no tener la mayoría calificada tuvo que negociar con el PRI).

El establecimiento de los gobiernos divididos, ya sea de manera vertical u horizontal es algo que llegó para quedarse y formar parte de nuestro sistema político, no necesariamente se tienen que repetir y presentar en todos los estados y en los congresos locales o en el Gobierno Federal de manera permanente.

Este fenómeno es producto del pluralismo y de la competitividad, al igual que del buen trabajo legislativo y de gobierno que desarrollan todas las fuerzas políticas en beneficio de sus representados. Y tiende a evitarse en el momento que el partido en

---

<sup>42</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel: *Del autoritarismo a la democracia. Siglo XXI, México, 2001, p. 44*

el gobierno realiza una excelente función en la administración del gobierno, o en el caso de que un partido opositor logra convertirse desde su posición en el depositario de la confianza de la mayoría de los electores al momento de las votaciones.

Las consecuencias de la nueva composición política tanto en los congresos locales, gubernaturas, en el Congreso de la Unión y en el Poder Ejecutivo Federal tiende a ser benéfica, pues se establece la negociación, la concertación y el consenso en norma de la democracia en un país que por más de 70 años las decisiones fueron tomadas por un sólo hombre o el conjunto de la elite política gobernante, sin permitir el debate con todas las fuerzas políticas en temas de gran importancia para el país, siendo el caso de la nacionalización de la banca bajo el gobierno de José López Portillo, o las privatizaciones de paraestatales bajo el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, o todos los endeudamientos que realizaron los gobernantes priístas.

La pluralidad política trae como consecuencia el establecimiento de una nueva cultura política, más democrática y participativa, los gobiernos divididos beneficia el trabajo de los gobiernos estatales, promueve la democracia, acota la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y permite obtener un mayor entendimiento entre los partidos políticos, por lo tanto, bajo estas perspectivas los gobiernos divididos no enfrentan efectos adversos.

Por el contrario, un gobierno dividido no presentará inestabilidad mientras no se aproximen elecciones para renovar cualquiera de los poderes, ya que esto influye en el comportamiento de los partidos políticos para conseguir mayores cotos de poder, lo que tiende al chantaje y a la obstrucción de iniciativas del Poder Ejecutivo, siendo el caso de la aprobación de presupuesto, que aunque no se ha dado en su totalidad la posibilidad de parálisis legislativa, se encuentra latente, con lo que se afectaría políticas públicas y con ello al país en su conjunto.

Por otro lado, la consecuencia del establecimiento de los gobiernos divididos, tiende a ser benéfico para nuestro país, pues con este fenómeno la relación entre los poderes se debe de perfeccionar, al igual que las reglas de convivencia, el federalismo debe ser renovado bajo la perspectiva de la pluralidad política. El Poder Ejecutivo debe delimitar bien sus funciones en torno a la defensa del país, los asuntos exteriores, el comercio exterior, la moneda, el crédito, la política redistributiva, al igual que los poderes fiscales, entre otros.

Los gobiernos locales, por la misma delimitación de su campo, deben concentrarse en su función local y dejar que sus representantes en el Congreso de la Unión realicen su trabajo, y negociar con el gobierno federal bajo una agenda establecida. Por ello, la cooperación multilateral en el esquema del gobierno dividido de manera vertical se debe basar en producir resultados consensuales.<sup>43</sup>

Por último, los partidos políticos y los gobiernos deben entender que comparten a los mismos electores, por lo que se debe producir una verdadera satisfacción política, es decir, una utilidad social por el voto otorgado y no una confrontación entre las fuerzas políticas en detrimento de los electores.

### **3.8 A manera de resumen**

El establecimiento de los gobiernos divididos es el resultado de un proceso político-social en donde han intervenido diferentes actores, siendo en primera instancia la lucha de los partidos políticos minoritarios por conseguir espacios de representación en los congresos locales y en el Congreso de la Unión; asimismo, la demanda de los

---

<sup>43</sup> Colomer, Josep: *Instituciones políticas*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001, pp. 205-206.

distintos grupos sociales por más democracia y respeto a derechos políticos tendientes disentir del sistema del partido único.

Por otro lado, la “apertura político-democrática” en el sistema político electoral, permitió esquemas nunca antes vistos en comicios electorales y resultados totalmente alejados de la tradición de verticalidad y hegemonía del partido único, los gobiernos se configuraron, a partir de 1989, en: divididos, unificados, compartidos, o no unificados, a tal grado que una herramienta, la negociación, no empleada bajo los regímenes priístas por muchos años fue la única palanca para mover al nuevo México democrático; lo anterior se agudizó bajo la construcción de coaliciones y alianzas electorales, entre partidos altamente confrontados, las cuales se permitieron a partir del 1996, teniendo en las elecciones para gobernador de 1997, 1998 y 1999, la oportunidad de experimentar resultados y alcances antes de emplearla -las coaliciones- como el arma idónea para vencer la supremacía del partido en el poder.

En el siguiente capítulo se analiza los resultados y los alcances de las alianzas del año 2000, y como ha sido el resultado del gobierno emanado de la alianza electoral.

## **CAPITULO 4**

**EL ESTABLECIMIENTO  
DE LOS GOBIERNOS  
DIVIDIDOS EN MÉXICO,  
UN PRODUCTO DE LAS ALIANZAS:**

**EL CASO DE LAS ELECCIONES  
DEL 2000.**

#### 4.1 Los partidos políticos y las alianzas ante las elecciones de julio del 2000.

El fenómeno de las alianzas y coaliciones entre partidos ha cobrado gran relevancia en nuestro sistema político debido a la posibilidad de acceder a la conducción del gobierno por medio de estas circunstancias. Un factor que interviene para dar paso al establecimiento de un gobierno dividido es la formación de una alianza electoral, la cual no es la única causa, pero si es uno de los diversos fenómenos que propicia su instauración, esto se puede afirmar por la experiencia sufrida a partir de la gran alianza electoral que se presentó en las elecciones federales de 1988, con la formación del *Frente Democrático Nacional*, y que modificó la correlación de fuerzas políticas en las diferentes instituciones de gobierno a nivel local y federal.

Una alianza “es la unión de personas, grupos o partidos con ideas diversas que se asocian para un fin político concreto, de cuya realización se benefician mutuamente”,<sup>1</sup> por lo tanto, la constitución de una alianza es una decisión de máxima trascendencia para un partido político, pues afecta directamente no sólo sus posibilidades electorales, sino su propio perfil programático o ideológico.

La conformación de una alianza debe hacerse en base a la identificación ideológica y al interés común, más no por oportunismo político, ya que de realizarse en términos mercenarios se corre el riesgo de caer en una democracia sustentada en el chantaje y en el servilismo, convirtiendo a las instituciones del Estado en instrumentos políticos.

Cabe señalar que una alianza electoral es una estrategia empleada por diferentes partidos con la finalidad de contrarrestar los efectos de la concentración del voto originado por los sistemas electorales, o por la existencia de un aparato

---

<sup>1</sup> Martínez Silva, Mario: *Diccionario Electoral 2000*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2000, p. 16.

gubernamental al servicio de un partido hegemónico. Sin embargo, la reducción de la dispersión política es más bien aparente que sustancial, dado que excluyen el diseño de una política independiente de sus miembros posterior al acto electoral, por lo que la alianza es coyuntural. Por otra parte, el objetivo principal de una alianza no radica exclusivamente en la obtención del poder sino en el establecimiento de nuevas mayorías de gobierno, para ello es, necesario plantearse tres elementos básicos en la conformación de las alianzas:

1. **Tamaño de los partidos:** se debe evaluar la cantidad de votos que los partidos pueden proporcionar a la integración de la coalición.
2. **Número de partidos:** se debe tomar en cuenta la cantidad de partidos afines para crear alianzas competitivas y ganadoras, estableciéndose con el mayor o menor número de partidos.
3. **Heterogeneidad y afinidad de los partidos:** buscar principios ideológicos, procurando mantenerse en ellos con sus iguales.

Nuestra historia política en el siglo XX estuvo marcada por una constante de alianzas que en mucho de los casos paso inadvertido. El mismo partido hegemónico en sus orígenes fue producto de una alianza entre corrientes, grupos y partidos pequeños o regionales. Por otro lado, la suma de fracciones o posturas disidentes habían permitido presentarse ante el partido hegemónico como alternativas locales, siendo el caso de Miguel Henríquez Guzmán con la Federación de Partidos del Pueblo en 1952, alianza que permitió obtener de la votación nacional el 15.87%.

Las alianzas o coaliciones se habían presentado en nuestro país de manera constante en los partidos de izquierda, pues los requisitos electorales habían sido diseñados para evitar el crecimiento de institutos políticos adversos al PRI, siendo esto uno de

los aspectos determinantes para que los partidos de oposición buscaran como último recurso la alternativa de la alianza.

Cuadro 1

AÑO	PARTIDO	ALIANZAS CON
1979	Partido Comunista Mexicano	Hace alianza electoral con el Partido del Pueblo Mexicano, Movimiento de Acción y Unidad Socialista y Partido Socialista Revolucionario.
1982	Partido Socialista Unificado	Para crear este partido se fusionaron el Partido Comunista Mexicano, Partido Socialista Revolucionario, Partido del Pueblo Mexicano, Movimiento de Acción y Unidad Socialista y el Movimiento de Acción Popular.
1985	Partido Revolucionario de los Trabajadores	Este partido se coaliga electoralmente con la Organización Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR-LM) y con la Liga Obrera Marxista.
1987	Partido Mexicano Socialista	Es producto de la fusión entre el PSUM el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Patriótico Revolucionario, la Unidad Izquierda Comunista y el Movimiento Revolucionario del Pueblo.
1988	Partido Revolucionario de los Trabajadores	Realiza Alianza electoral con el OIR-LM, el Partido de los Trabajadores Zapatistas, el Partido Humanista, la Unidad Popular de Izquierda Revolucionaria y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria.
1988	Frente Democrático Nacional	Se realiza una gran alianza entre partidos identificados con el gobierno como el PARM, PPS, PFCRN el Partido Social Demócrata, el Partido Mexicano Socialista Mexicano, el Partido Verde Mexicano, la Corriente Democrática del PRI entre otros.
1989	Partido de la Revolución Democrática	El PMS cede su registro para la conformación del PRD junto con los integrantes de la Corriente Democrática.

Fuente: Evolución electoral de la izquierda mexicana, Mimeo, ITAM. Tesis de Licenciatura de Martínez Uriarte, María Jacqueline y Páramo Fernández, María del Carmen.

La alianza electoral de 1988 nos permite ver las consecuencias positivas que trae la formación de esta estrategia electoral de los partidos de oposición:<sup>2</sup>

1. La alianza electoral se hizo con partidos afines ideológicamente.
2. La alianza se formó con un número amplio de partidos pequeños, dándole importancia a la cantidad como segundo termino para la conformación de esta.
3. Entre mayor fue el número de partidos mayor fue el porcentaje de distritos ganados.

<sup>2</sup> López Adame, Xavier: *Coaliciones: fusiones y fragmentaciones*. En *Voz y Voto*, México, 1999, núm. 79, sep, pp. 14-15.

4. Sólo en 46 por ciento de los 300 distritos se presentaron candidaturas comunes.
5. Sólo se ganaron 22 de los 139 distritos de mayoría en donde se compitió con candidatos comunes, siendo un logro ya que ningún partido de izquierda había ganado una diputación por mayoría relativa.

Cuadro 2

Allianza de Candidatura Común	Frecuencia	Porcentaje de candidaturas	Distritos ganados	Porcentaje
PPS-PFCRN	89	64.03	8	8.99
PPS-PCFRN-PARM	28	20.14	8	28.57
PPS-PARM	8	5.76	0	0
PPS-PMS-PFCRN-PARM	5	3.60	2	40
PFCRN-PARM	4	2.88	1	25
PMS-PPS-PFCRN	2	1.44	1	50
PMS-PARM	2	4.44	2	100
PPS-PMS	1	0.72	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>22</b>	<b>15.83</b>

Fuente: Voz y voto, núm. 79. p. 14

De lo anterior parto para afirmar que la alianza entre los partidos políticos y las organizaciones autónomas permiten el arribo de los gobiernos divididos, teniendo como base las negociaciones con la finalidad de mantener la gobernabilidad del país. Aunque es de tomar en cuenta que en 1988 no se dio un gobierno dividido en ningún sentido y mucho menos en algún estado de la república. Sin embargo, la experiencia electoral de este año permitió tener presente la estrategia de la alianza electoral para poder desplazar al PRI de los diferentes espacios de poder local o federal, propiciando así alianzas y coaliciones en los estados de la República y en el Congreso de la Unión.

La competitividad propiciada por la alianza política de 1988 incrementó el interés, de los partidos políticos con registro a coaligarse con otras fuerzas políticas en elecciones locales en los casos de gobernador, a pesar de que no tenían afinidad ideológica, siendo el caso del PRD y el PAN, momento en que ambos partidos apoyaron a

Salvador Nava Martínez para el gobierno de San Luis Potosí en 1991. Este mismo hecho se presentó en Durango un año después, hecho que se repitió en las elecciones para gobernador del estado de Tamaulipas. Asimismo estos partidos concretaron alianzas electorales en los estados de Nayarit en 1999 y Yucatán en el 2001. Las otras alianzas que se han dado entre los diferentes partidos nacionales desde 1988 hasta el 2001 son las siguientes:

Cuadro 3

	Estado	Año	PAN-PRD	PAN-PVEM	PRDT-PT	PRD-PVEM	PRD-PT-PVEM	PCD-PAS-PSN	PAN-PRD-PT-PVEM	Ganó la elección
1.	San Luis Potosí	1991	1							No
2.	Durango	1992	1							No
3.	Tamaulipas	1992	1							No
4.	Nuevo León	1997				1				No
5.	Zacatecas	1997					1			Si
6.	Veracruz	1998							1	No
7.	Tlaxcala	1998					1			Si
8.	Baja California Sur	1998			1					Si
9.	Quintana Roo	1998		1	1					No
10.	Hidalgo	1998		1	1					No
11.	Guerrero	1999			1					No
12.	Nayarit	1999							1	Si
13.	Edo. México	1999		1	1					No
14.	Coahuila	1999							1	No
15.	Distrito Federal	2000			1			1		Si
16.	Chiapas	2000						1	1	Si
17.	Jalisco	2000								
18.	Morelos	2000			1			1		No
19.	Tabasco	2001					1	1		No
20.	Yucatán	2001							1	No
21.	Michoacán	2001						1		Si

Fuente: Voz y Voto. Op. cit., p. 15.

Las experiencias de las alianzas demuestra que ha sido precisamente por medio de éste método el que los partidos han incrementado su presencia electoral en los estados de la República en donde no eran conocidos o tenían poca influencia, resaltando el caso del PRD en Durango, estado que en 1989 había obtenido tan sólo el 3% de las votaciones locales, entre otros casos.

Del cuadro anterior, se puede constatar que el PRD ha sido el partido que más ha buscado alianzas con otros partidos a raíz de las reforma electoral de 1996, con lo que preserva la intención de la izquierda de mantener su presencia por medio de las

alianzas electorales, después le sigue el PT y el PVEM, quedando el PAN en cuarto lugar. Asimismo, se han dado alianzas entre partidos adversos ideológicamente y ha tenido consecuencias políticas en los estados en donde la alianza ha triunfado, lo mejores ejemplos han sido Nayarit, Tlaxcala y Chiapas y Yucatán.

El Partido del Trabajo ha sido quien más ha mostrado consistencia ideológica ya que no ha buscado aliarse directamente con el PAN. Por otro lado, del PVEM podemos distinguir un pragmatismo, ya que salta de izquierda a derecha sin ninguna objeción. De las alianzas electorales realizadas hasta antes del año 2000 podemos distinguir tres etapas de identificación y de acercamiento en base a resultados electorales entre los diferentes partidos, al igual que los resultados alcanzados por las alianzas.

En la mayoría de los estados en donde se han dado alianzas desde 1991 hasta 1998 el PRI logró alzarse con el triunfo electoral muy por encima de las coaliciones; sin embargo, después de las reformas electorales de 1996 el PRD buscó utilizar de manera acertada las nuevas reformas electorales por lo que planteó alianzas con los partidos más pequeños de ese momento que en conjunto sumaban el porcentaje necesario para poder derrotar al PRI en los estados donde habían obtenido una gran cantidad de votos y que había perdido por un escaso margen.

**Cuadro 4**  
**Alianzas electorales 1998-1999**

PRIMERA ETAPA				SEGUNDA ETAPA			
ZACATECAS	PRI 36.51	PAN 12.86	PRD-PT-PVEM 47.16	BAJA CALIFORNIA SUR	PRI 37.42	PAN 6.26	PRD-PT 55.92
TLAXCALA	PRI 44.26	PAN 8.60	PRD-PT-PVEM 46.53	GUERRERO	49.02	PAN 1.66	PRD-PT 46.97
HIDALGO	PRI 53.44	PAN-PVEM 32.00	PRD-PT 14.56	QUINTANA ROO	PRI 44.39	PAN-PVEM 17.37	PRD-PT 38.24
				EDO. MÉXICO	PRI 42.45	PAN-PVEM 35.44	PRD-PT 22.00
TERCERA ETAPA							
NAYARIT	PRI 44.81	PAN-PRD-PT-PVEM 52.91					

Fuente: Voz y Voto, núm. 79.

Entre 1998 y 1999 se presentó la oportunidad de realizar alianzas en los comicios para renovar gubernaturas y con ello experimentar sus alcances. La conformación de estas se contemplan en tres etapas; en la primera etapa la coalición formada entre el PRD, PT y PVEM en los estados de Zacatecas y Tlaxcala, dando resultados óptimos ya que al sumar los votos lograron alcanzar los primeros gobiernos producto de una alianza electoral. Sin embargo, sobresale que los candidatos para los gobiernos estatales en los tres casos eran candidatos externos, aspecto que impidió la formación de la coalición con el PAN en el estado de Hidalgo; asimismo, en esta última elección, se definieron las posiciones ideológicas entre los partidos ya que el PVEM decidió coaligarse con el PAN, delineándose así las futuras alianzas electorales.

En la segunda etapa, el PRD no buscó alianza con el PAN, pues su presencia electoral en los estados de Baja California Sur, Guerrero, Quintana Roo y el Estado de México, le daban posibilidades de lograr triunfos en alguno de los estados, por lo que preservó la alianza con el PT, sobre todo por la afinidad ideológica. Sin embargo, de las alianzas formadas entre el PAN-PVEM y el PRD-PT, sólo esta última logró ganar el estado de Baja California Sur.

En la etapa tres se puede apreciar que las elecciones al gobierno de Nayarit sirvió de experimento político para que se concretara una alianza electoral entre el PAN y el PRD, sumando al PVEM y al PT logrando un resultado favorable, desplazar al PRI del Ejecutivo y del Congreso local. En esta alianza se hizo a un lado las diferencias ideológicas y se privilegió el pragmatismo político. Sin embargo, permitió delinear una agenda política con rumbo a las elecciones federales del año 2000 y sopesar las fuerzas de cada partido.

La imagen de la alianza en Nayarit permitió desplazar la imagen del partido hegemónico, el cual era considerado de invencible, por lo que ante las elecciones federales del año 2000 los partidos empezaron a plantear la posibilidad de una "Gran Alianza Opositora para sacar de una vez por todas al PRI del gobierno".<sup>3</sup>

En 1997 se dio la creación de un grupo de cien intelectuales, artistas, analistas y dirigentes de ONG's, que plantearon la posibilidad de conformar una alianza opositora por lo que hicieron un llamado a los partidos políticos de oposición, organizaciones sociales, sindicatos independientes, movimientos populares y las organizaciones cívicas y políticas, al igual que a los ciudadanos a unirse para lograr "la eficacia y contundencia política que permitiera reemplazar al régimen político priísta y con ello lograr la transformación democrática de México".<sup>4</sup> La propuesta de fondo de los intelectuales para realizar la alianza electoral tenía un propósito fundamental lograr la mayoría opositora en el Congreso de la Unión y acabar con la sumisión del Legislativo respecto del Ejecutivo.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Cuauhtémoc Cárdenas planteó de manera constante en los primeros meses de 1999 la conformación de una gran alianza opositora, como fue el caso del foro "pensemos junto el 2000", *Excélsior*, 28 de febrero de 1999.

<sup>4</sup> Entre los convocantes a la conformación de la Alianza por la República se encontraban: **Vicente Fox, Santiago Creel, Cecilia Soto, Mari Claire Acosta**, Porfirio Muñoz Ledo, Alejandro Rojas Díaz Durán, Víctor Flores Olea, Guadalupe Loaeza, Joel Ortega, **Jorge Castañeda**, Lorenzo Meyer, Denise Dresser, **Adolfo Aguilar Zinser**, Elba Ester Gordillo, entre otros.

<sup>5</sup> Flores Olea, Víctor: *Polémica sobre las alianzas*, en *La Jornada*, 18 de enero de 1997.

El desprestigio y la debilidad del gobierno de Ernesto Zedillo, así como la conformación y confrontación política en el Congreso de la Unión y los resultados electorales en los gobiernos estatales, abrió una coyuntura política propicia para la conformación de una gran alianza electoral.

Bajo estos antecedentes las dirigencias del PRD y el PAN, PT, PVEM y los nuevos partidos que habían alcanzado su registro llevaron a cabo una serie de acercamientos y negociaciones para participar coaligados en las elecciones federales, por ello el 3 de agosto de 1999 se reunieron los comisionados del PAN, Diego Fernández de Cevallos, Santiago Creel y Luis H. Álvarez; Pablo Gómez y Patricia Olamendi, del PRD; Gonzalo Yáñez y José Narro, del PT; Jorge Emilio González, del PVEM; Manuel Camacho Solís, del PCD; José Antonio Calderón, del PAS; Gustavo Riojas, del PSN; y Dante Delgado, de CD.<sup>6</sup> Sin embargo, no encontraron un punto de acuerdo para concretar una alianza ya que el protagonismo de los principales líderes opositores: Vicente Fox Quezada y Cuauhtémoc Cárdenas, impidieron un acuerdo trascendental.

Las elecciones federales del 2 de julio del 2000, se inscriben como las más democráticas de la historia reciente de nuestro país, ya que por primera vez los partidos políticos pudieron participar en la contienda con la certeza de que sus triunfos serían respetados (aunque fueran manchados los resultados por los casos en que los candidatos del PRI y del PAN se vieron envueltos en financiamiento prohibido: caso Pemexgate y Amigos de Fox); por otro lado, el establecimiento de nuevas normas legales, la elección libre de funcionarios, el incremento de

<sup>6</sup> En esa reunión se constituyó una Comisión Negociadora y se acordó una agenda de siete puntos para derrotar al PRI en las presidenciales del año 2000: a) Preparación de documentos básicos de la Alianza: los partidos deberían presentar, de acuerdo con el COFIPE, declaración de principios, programa y estatutos únicos. Elaboración de una plataforma electoral y de un programa de gobierno; b) Diseño de una consulta nacional para elegir al candidato; c) Una agenda legislativa para promover reformas; d) Acuerdo sobre candidaturas en el Congreso; e) Cumplimiento de la ley electoral para presentar el convenio de coalición, su funcionamiento y operación; y, f) Difusión de la plataforma y posicionamiento político de la Alianza.

organizaciones y partidos políticos autónomos al gobierno, aunado a una mayor imparcialidad de los medios de comunicación han permitido el establecimiento de la poliarquía, que hemos podido constatar con el establecimiento de alianzas políticas electorales y parlamentarias.

Los partidos opositores evaluaron sus resultados en las elecciones locales y en sus experiencias de alianzas a lo largo de 1998 y 1999, por lo que plantearon la viabilidad de una alianza electoral para las elecciones federales del año 2000 entre todos los partidos con registro, aun y cuando no tuvieran afinidad ideológica, por lo que el PRD y el PAN se situaron como los dos polos a juntarse y hacer a un lado sus agendas programáticas de gobierno, con la intención de lograr una mejor oferta política para los electores.

En el mes de agosto de 1999 se llevo a cabo las pláticas entre los partidos políticos con registro ante el IFE - PAN, PRD, PT, PVEM, PAS, PCD, PSN, PARM- con la intención de conformar una fuerza "capaz de vencer al PRI con la fuerza de los votos en las urnas y terminar con siete décadas de poder de un mismo partido"<sup>7</sup>; sin embargo las diferentes propuestas de los partidos impidieron concretar una gran alianza opositora.<sup>8</sup>

Los dirigentes de los partidos opositores plantearon la alianza como la única posibilidad para poder acabar con el partido hegemónico y así arribar a la plena democracia en el país, por lo que buscaron la forma de integrarse bajo un solo bloque en donde se procuró privilegiar las características ideológicas.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> La Jornada, 11 de agosto de 1999, p., 9.

<sup>8</sup> El PRD propuso la elección universal; el PAN planteo la votación en 15 mil seccionales por medio del sorteo de la carta electoral del IFE y la decisión a través de una "muestra aleatoria" de 250 mil a 270 mil electores del listado oficial de empadronados propuesta por los demás grupos promotores de la coalición.

<sup>9</sup> En el Centro de Convenciones de la ciudad de Puebla se llevó a cabo un Foro sobre la viabilidad de la alianza electoral, cabe resaltar que en este foro no asistió el PAN. *La Jornada de Oriente*, 19 de Agosto de 1999, p. 12.

Al no lograr puntos de acuerdo entre los dos principales partidos opositores durante las negociaciones realizadas durante agosto y septiembre, los partidos se situaron en dos polos políticos: la Alianza por México constituida por partidos pegados a la izquierda; en el otro extremo se situó la Alianza por el Cambio ubicada a la derecha.

La Alianza por México se situó como de centro-izquierda, constituyéndose entre el 23 y el 27 de noviembre de 1999 por el Partido del Trabajo, Convergencia por la Democracia, Sociedad Nacionalista, Alianza Social y el Partido de la Revolución Democrática, bajo el lema de "Unidos somos mayoría".<sup>10</sup>

Los términos del acuerdo fueron los siguientes: las negociaciones políticas alcanzadas por los cinco partidos se inscribieron en 25 artículos, siendo el candidato a la Presidencia de la República, Cuauhtémoc Cárdenas, cumpliendo así con el artículo 58 del COFIPE. Por otra parte, en los distritos uninominales en los que el PRD y PT habían alcanzado triunfos en elecciones anteriores, los candidatos a puestos de elección popular fueron de estos partidos; en donde habían sido segunda fuerza y en los distritos donde gobernaba una coalición PRD-PT, estos últimos tuvieron postulaciones preferentes; en el resto de los distritos se buscó candidatos de consenso.

Asimismo, se estipuló la garantía de permitir obtener el registro al PSN y el PAS, de acuerdo a una distribución de votos progresivos, esto en cuanto a la función de los votos de la coalición, partiendo de .5%. En cuanto al PRD y el PT la tabla de distribución de prerrogativas partió desde 7% hasta el 50% en la votación de los

---

<sup>10</sup> La Alianza por México y la Alianza por el Cambio cumplieron con los requisitos establecidos en los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 y 64 del COFIPE, cumplieron en tiempo y forma, acordaron candidatos en base a sus posibilidades, adoptaron un emblema y una dirección, en los 300 distritos uninominales tuvieron candidatos a diputados al igual que con los candidatos al senado. Las asambleas de cada partido estuvieron de acuerdo en ir juntos a la contienda electoral y ocupar los mismos espacios en radio y televisión. La distribución plurinominal estuvo consensuada entre todas las fuerzas coaligadas.

comicios. Así, si la alianza obtenía 10%, 5% serían para el PRD, 2% para el PT y PCD, y .5% para el PSN y el PAS. (Artículo 63, fracción 1, inciso i del COFIPE)

En los acuerdos se estipuló que si se lograba el 20%, se distribuiría de la siguiente manera: 13.4% al PRD, 3.6% para el PT, 2% al PCD y .5% al PSN y el PAS. En el caso de 25%, 17.9% serían para el PRD, 4.1% al PT, 2% al PCD, y .5% a PSN y al PAS. Y si se llegaba a 30%, el PRD obtendría 21.9%, el PT 4.6%; el PCD 2%, mientras que al PSN y al PAS el .75%. (Artículo 63, fracción 1, inciso j del COFIPE)

En cuanto a la lista de representación proporcional del Senado se acordó que el PT obtendría los lugares 3 y 8, el PCD el seis y el PRD el resto de los primeros 15 lugares. Por otra parte, en la distribución de las diputaciones, el PRD encabezó los cinco primeros lugares en las circunscripciones cuarta y quinta; en la tercera tuvo los lugares 1, 2 y 5; en la segunda, los sitios 1, 3 y 4, y en la primera, los lugares 1, 2, 3 y 4, con lo anterior cumplieron con el requisito del artículo 59-A, fracción I del COFIPE.

El acuerdo señaló que para la elección del resto de las candidaturas se crearía una comisión especial. En cuanto a la distribución de cargos se especificó que el 50% sería para el PRD, 30% a partidos coaligados y 20% a candidatos externos.

Asimismo, se acordó formar una Coordinación Nacional Ejecutiva, integrada por dos representantes de cada partido, el candidato a presidente de la República y el representante ante el IFE, los cuales adoptarían sus decisiones por consenso, en caso contrario, el PRD tendría un peso de 50 por ciento en las decisiones. Por último, cumpliendo con lo que establece el Artículo 64, en su fracción 1 del COFIPE, el 7 de diciembre se registró formalmente ante el Instituto Federal Electoral presentando la plataforma y los objetivos de la alianza; asimismo, se llevo a cabo un acto masivo en

Foro Sol de la Magdalena Mixhuca en donde se presentó el abanderado de los cinco partidos, Cuauhtémoc Cárdenas.<sup>11</sup>

En lo que respecta a la Alianza por el Cambio, esta se constituyó con la participación de el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Acción Nacional, cabe resaltar que el primero intento integrarse a la Alianza por México hasta el último instante,<sup>12</sup> sin embargo, fue en los primeros días de diciembre cuando decidió coaligarse con el PAN y formar un bloque de centro-derecha, esta alianza se había visto ya en las elecciones locales de los estados de Hidalgo, Quintana Roo y Estado de México, en esta última tuvo una votación muy por arriba de PRD y el PT, por lo que la formula se volvió a emplear para la elección federal.

El candidato de la Alianza por el Cambio, Vicente Fox, desde 1995 manifestó su deseo de contender por la Presidencia de la República, siendo gobernador de Guanajuato procuró utilizar todos los espacios y foros disponibles para manifestar su intención política y su desacuerdo con la política zedillista; sin embargo, encontró cierta reticencia por parte de algunos panistas en el interior de su partido, entre los que destacan Diego Fernández de Cevallos y Felipe Calderón Hinojosa manifestaron su desacuerdo y buscaron evitar que Fox fuera el candidato presidencial del PAN, ante esta circunstancia, el precandidato busco apoyos fuera del PAN, por lo que se apoyó en los *Amigos de Fox*, asociación civil creada de facto con ciudadanos ajenos al PAN.

La coalición entre el Verde Ecologista y el PAN se concretó el 4 y 5 de diciembre de 1999 y abarcó las candidaturas a la presidencia, diputaciones y senadurías, al igual que la jefatura de gobierno del DF.<sup>13</sup> Cabe resaltar que el acuerdo postuló a Vicente Fox como candidato presidencial después de que se llevó a cabo una encuesta, en

<sup>11</sup> La Jornada, 19 de diciembre de 1999, p., 3.

<sup>12</sup> La Jornada, 28 de diciembre de 1999. <http://www.jornada.unam.mx/1999/nov99/991128/index.html>

<sup>13</sup> La Jornada, 5 de diciembre de 1999. <http://www.jornada.unam.mx/1999/dic99/991205/politica.html>

donde participaron 3 mil 200 personas, de las cuales 77.50% se inclinó por Fox y 22.50% por Jorge González Torres.<sup>14</sup> Como parte de los acuerdos de la alianza, el PAN aceptó entregar al PVEM siete senadurías y 11 diputaciones de representación proporcional y de mayoría relativa, asimismo, cumplieron con los requisitos establecidos en los artículos 56, 57, 58, 59, 60, 61, 63 y 64 del COFIPE.

En lo que respecta al PRI, el candidato de este partido, Francisco Labastida Ochoa, fue el ganador de la contienda interna de su partido, imponiéndose con una votación numerosa ante sus adversarios, Manuel Bartlett Díaz, Roberto Madrazo Pintado y Humberto Roque Villanueva, realizada el 7 de noviembre de 1999. Es de destacar que su proyecto político fue el que más impactó dentro de su partido, por lo que el éxito de las elecciones internas se tradujo en 10 millones de votos, convirtiéndose en una sorpresa para sus contrincantes que veían al prísmo dividido y acabado<sup>15</sup>; sin embargo, el resultado hizo de Labastida el candidato a vencer por parte de las alianzas opositoras.<sup>16</sup>

De los candidatos con ínfimas posibilidades de ganar se encontraban el expriísta Manuel Camacho Solís, postulado por el Partido de Centro Democrático de reciente creación; Gilberto Rincón Gallardo, candidato que abandonó las filas del perredismo y durante 1998 se concretó a formar el Partido Democracia Social del cual fue su candidato a la presidencia. Por último, se encontraba Porfirio Muñoz Ledo, postulado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, quien desertó de las filas del PRD por no encontrar eco en sus intenciones de ser el abanderado presidencial de este partido.

<sup>14</sup> La Jornada 4 de diciembre de 1999. <http://www.jornada.unam.mx/1999/dic99/991204/index.html>

<sup>15</sup> Excélsior, 2 de noviembre de 1999.

<sup>16</sup> Labastida obtuvo el 60% de votos emitidos el 7 de noviembre.

Bajo estas condiciones se llevaron a cabo el proceso electoral del año 2000, con partidos fuertes, coaligados con institutos políticos de reciente creación, por lo que el sistema político mexicano por primera ocasión tenía a diferentes candidatos, es decir, había una diversidad política y existían las condiciones adecuadas para poder realizar elecciones libres y democráticas.

## 4.2 Los resultados electorales y la nueva composición del Congreso de la Unión

La campaña electoral del 2000 ha sido la más democráticas que se ha visto en nuestro sistema político ya que por primera ocasión los partidos estuvieron en igualdad de circunstancias: diversos eventos políticos se llevaron a cabo, teniendo la oportunidad todos los candidatos de presentar sus propuestas políticas ante auditorios selectos de empresarios, universitarios, banqueros, asociaciones civiles, sindicatos y simpatizantes que acudieron a mítines numerosos para escuchar los planteamientos sobre política social, económica, educativa, etc.

El que menos impacto tuvo fue el candidato de la Alianza por México, Cuauhtémoc Cárdenas, ya que su estrategia de difusión fue menos eficaz;<sup>17</sup> pese a lo anterior los tres candidatos acapararon los medios de comunicación, que en esta ocasión se mostraron más imparciales y plurales, con excepción de algunos noticieros. Pese a la apertura de los medios, los descalificativos y los ataques personales fueron difundidos ampliamente por estos, motivo por el cual los electores modificaron sus preferencias a lo largo de la campaña como lo demuestran las encuestas realizadas durante los seis meses del proceso electoral.<sup>18</sup>

El 2 de julio se llevó a cabo las elecciones bajo un ambiente de gran efervescencia cívica como lo demuestran las encuestas realizadas durante el mes de junio en donde los principales candidatos Vicente Fox y Francisco Labastida eran puestos en el nivel de posibles ganadores por escaso margen.

<sup>17</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel: *Del autoritarismo a la democracia*. Ed. Siglo XXI, México, 2000, p., 99

<sup>18</sup> De 42 encuestas realizadas a nivel nacional y que fueron publicadas por la prensa durante el proceso, demuestran que hubo una fuerte competencia entre Francisco Labastida y Vicente Fox hasta el último momento.

Cuadro 5

Encuestas publicadas en junio	FOX	FLO	CCS	Otros
Reforma	39	42	16	3
GEA	39	38	19	3
Alduncin	41	35	20	4
Reuters-Zogby	41	44	15	1
Consultores y Marketing Políticos	38	41	18	3
Milenio/AC Nielsen	38	42	16	4
Democracy Watch	42	37	20	3
CEO U. de G.	39	42	16	3

Fuente: <http://www.cidac.org/mexico2000.htm>

El resultado electoral de la contienda arrojó una nueva composición política que aunque se preveía en las encuestas y en el sentir popular no se esperó un cambio tan drástico tanto en la Cámara de Diputados como en la Presidencia de la República; En el 2000 se eligió un nuevo Presidente, 500 diputados (300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional) y 128 senadores (64 de mayoría, 32 de primera minoría y 32 por lista nacional).

La votación emitida el 2 de julio modificaron por completo la configuración política del país, por primera ocasión en 71 años de control de un partido hegemónico, un partido diferente ganó la Presidencia de la República; asimismo, la integración de la Cámara de Senadores y Diputados tuvo un cambio sorprendente, pues el PRI dejó de tener la hegemonía en la última legislatura y paso a ser la primera gran minoría.

**Cuadro 6**  
**VOTACIÓN TOTAL PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2000**  
**(NUMERO DE VOTOS)**

	Entidad Federativa	Alianza por el Cambio	Alianza por México	PRI	DS	PARM	PCD	Total
<b>Estados con mayor votación.</b>	México	2,239,611	961,900	1,637,625	121,042	27,257	40,945	5,125,280
	D.F.	1,927,872	1,145,792	1,060,474	149,270	18,863	36,640	4,416,856
	Veracruz	1,066,484	492,042	1,008,778	25,438	10,976	11,510	2,675,163
	Jalisco	1,392,149	163,346	941,834	45,460	11,115	17,599	2,623,165
	GTO.	1,128,508	121,485	517,794	18,206	8,489	10,855	1,857,541
	Puebla	732,594	208,693	699,165	20,166	7,843	8,652	1,722,729
	N. L.	759,405	96,754	615,575	20,422	2,669	7,527	1,531,089
	Michoacán	419,242	544,009	441,760	13,045	6,424	7,449	1,464,710
	Oaxaca	301,268	284,030	486,202	11,048	7,305	8,378	1,139,668
	Chihuahua	549,227	76,844	460,767	11,556	3,162	4,494	1,127,986
	Tamaulipas	521,398	91,562	445,538	9,470	6,932	3,259	1,098,945
<b>Estados con mediana votación.</b>	Chiapas	288,146	271,988	469,580	5,345	4,065	4,786	1,089,465
	Sinaloa	231,313	90,947	620,076	7,185	1,690	2,183	970,834
	Guerrero	175,146	332,216	401,941	6,181	3,001	3,008	943,454
	Sonora	447,541	114,601	296,270	6,421	1,234	1,684	881,386
	BCN.	428,868	77,270	319,428	14,612	3,109	3,530	862,259
	SLP.	394,141	72,579	324,018	11,072	2,287	3,324	830,515
	Hidalgo	282,724	136,720	355,398	12,304	4,106	5,077	817,285
	Coahuila	398,854	77,504	311,278	10,383	1,890	2,178	815,860
	Yucatan	328,386	27,213	321,170	4,253	991	1,359	697,314
	Tabasco	174,843	213,982	269,420	5,826	1,732	2,598	683,077
	Morelos	291,236	124,355	193,801	12,535	3,013	2,918	640,319

**VOTACIÓN TOTAL PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2000**  
**(NUMERO DE VOTOS).**

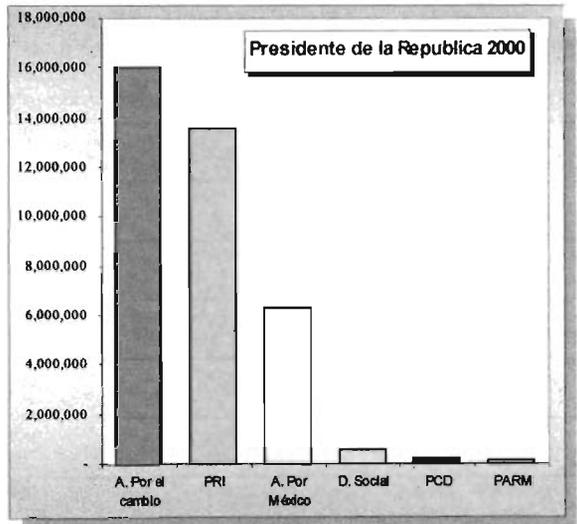
	Entidad federativa	Alianza por el Cambio	Alianza por México	PRI	DS	PARM	PCD	Total
<b>Estados con menor votación.</b>	Queretaro	290,977	39,619	192,801	10,566	8,710	3,768	560,505
	Zacatecas	170,291	117,240	197,256	6,265	2,009	3,069	508,567
	Durango	211,293	50,690	222,784	6,137	1,478	1,653	504,180
	AGS.	202,335	26,264	127,184	9,458	1,398	2,202	375,212
	Nayarit	107,378	63,153	173,758	3,091	1,023	1,187	356,935
	Tlaxcala	123,584	82,169	127,132	5,180	1,452	2,614	348,821
	Q.R.	132,473	50,518	94,196	2,391	744	929	286,528
	Campeche	104,393	35,035	106,347	2,490	1,246	1,398	260,749
	Colima	106,214	23,312	81,001	3,150	542	1,028	219,662
	BCS.	60,846	45,216	56,234	2,107	364	460	167,874
	<b>Total</b>	<b>15,988,740</b>	<b>6,259,045</b>	<b>13,576,385</b>	<b>392,077</b>	<b>157,119</b>	<b>208,261</b>	<b>37,603,923</b>

Nota: La votación se entiende como la suma de votos válidos, los votos no registrados y los nulos en cada uno de los estados que obtuvieron las Alianzas y los Partidos. Se contempla también los votos no registrados: 32,457, Votos nulos: 789,838.

Fuente: IFE.

La elección federal de julio del 2000 nos deja experiencias positivas en torno a la formación de un gobierno diferente, jugando un papel muy importante las alianzas para la transformación política de México, todo lo anterior nos dice que:<sup>19</sup>

- ✓ La Alianza por el Cambio captó **15 millones 988 mil 740 votos**, lo que representa el 42.52% de la votación total emitida a nivel nacional.
- ✓ El PRI obtuvo 13 millones 576 mil 385 votos, lo que el 36.10% de la votación total emitida a nivel nacional.
- ✓ La Alianza por México logró 6 millones 259 mil 048 votos, lo que representó el 16.64% de la votación total emitida a nivel nacional.



- ✓ Los partidos Democracia Social (DS), el Partido del Centro Democrático (PCD) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) captaron, de manera conjunta, 957 mil 455 votos, es decir apenas el 2.54% de la votación total.
- ✓ La participación de los electores se estimó de acuerdo con datos del IFE en 37 millones 603 mil 927 votantes, mientras que el Padrón Electoral era de 59 millones 727 mil 295 electores.

<sup>19</sup> Los datos han sido tomados de la página del IFE en Internet: <http://www.ife.org.mx>

- ✓ La participación de la ciudadanía ascendió a 62.96% y la abstención a 37.04%, logrando con ello un gran interés en las cuestiones públicas por parte de la sociedad.

Al hacer un análisis cuantitativo de la votación presidencial podemos observar que la Alianzas por el Cambio ganó siete de las 10 entidades con mayor número de votantes potenciales: Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Puebla y Nuevo León; Por su parte, el PRI en las 10 entidades con mayor votación sólo ganó en Oaxaca y Chiapas. Por otro lado, la Alianza por México, solo obtuvo el triunfo en Michoacán.

Bajo este mismo análisis, encontramos que las entidades en donde la Alianza por el Cambio obtuvo una mayor votación fueron en: Estado de México, Distrito Federal, Jalisco, Guanajuato, Veracruz; y en los estados con menor votación fueron: Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit y Tlaxcala.

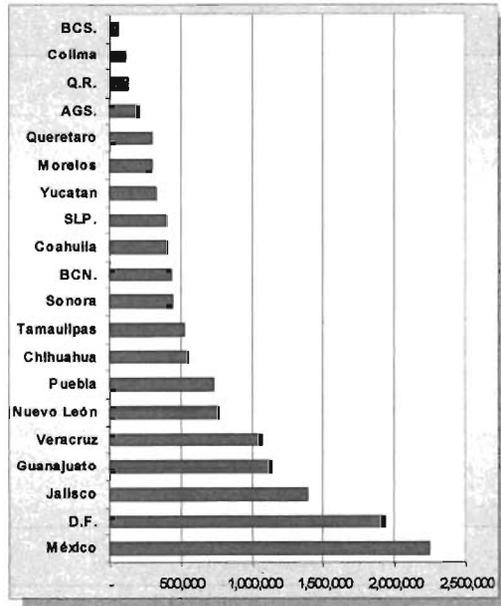
En las entidades donde el PRI obtuvo una mayor votación fueron en: Estado de México, Distrito Federal, Veracruz, Jalisco y Puebla. Y los estados con menor votación fueron en Baja California Sur, Colima, Quintana Roo, Campeche y Tlaxcala. Mientras que la Alianza por México sólo obtuvo una mayor votación en: el Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Veracruz y Guerrero. Asimismo, en los estados en donde la Alianza por México obtuvo votación muy reducida fue en: Colima, Aguascalientes, Yucatán, Campeche y Querétaro.

Siguiendo el análisis cuantitativo encontramos que la Alianza por el Cambio se alzó con el triunfo en 20 estados, el PRI ganó en 11 estados, mientras que la Alianza por México en un estado (**ver cuadro 7 y 8**).

## ESTADOS GANADOS POR LA ALIANZA POR EL CAMBIO.

Cuadro 7

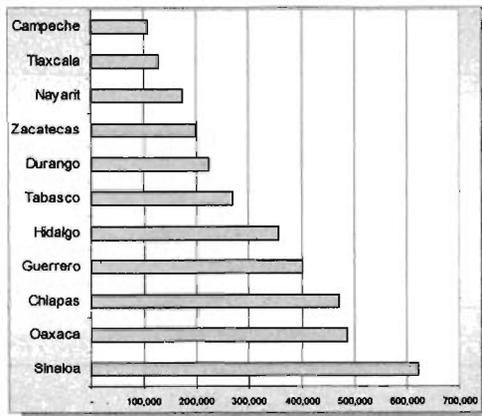
Entidad	No. de votos
México	2,239,611
D.F.	1,927,872
Jalisco	1,392,149
Guanajuato	1,128,508
Veracruz	1,066,484
Nuevo León	759,405
Puebla	732,594
Chihuahua	549,227
Tamaulipas	521,398
Sonora	447,541
BCN.	428,868
Coahuila	398,854
SLP.	394,141
Yucatan	328,386
Morelos	291,236
Queretaro	290,977
AGS.	202,335
Q.R.	132,473
Colima	106,214
BCS.	60,846



## ESTADOS GANADOS POR EL PRI.

Cuadro 8

Entidad	No. de votos
Sinaloa	620,076
Oaxaca	486,202
Chiapas	469,580
Guerrero	401,941
Hidalgo	355,398
Tabasco	269,420
Durango	222,784
Zacatecas	197,256
Nayarit	173,758
Tlaxcala	127,132
Campeche	106,347



En cuanto a la votación para diputados federales la configuración fue otra, la votación nacional para cada partido fue de la siguiente manera:

**Cuadro 9**

**Resultados de Diputados federales por Mayoría Relativa 2000**

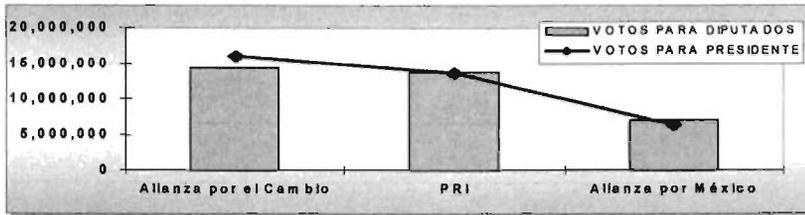
ESTADO	Alianza por el Cambio	PRI	Alianza por México	OTROS	TOTAL
Aguascalientes	190,974	126,479	30,641	16,211	370,698
Baja California	412,127	316,328	76,664	25,171	846,036
Baja California S.	42,022	50,499	63,294	4,172	163,203
Campeche	84,617	112,304	39,399	11,025	257,549
Coahuila	349,749	350,778	76,508	17,320	808,497
Colima	89,429	85,740	27,302	9,425	216,477
Chiapas	258,447	470,557	278,046	18,642	1,073,707
Chihuahua	526,186	461,256	83,607	23,923	1,118,431
Distrito Federal	1,629,332	987,144	1,315,989	368,327	4,384,940
Durango	190,694	223,791	62,764	11,516	498,406
Guanajuato	1,027,971	560,696	146,085	54,729	1,841,670
Guerrero	122,385	418,414	348,250	15,822	928,058
Hidalgo	234,046	374,625	151,893	27,979	810,902
Jalisco	1,280,876	936,780	206,804	123,965	2,599,362
Estado de Méx.	2,029,202	1,661,568	1,031,760	266,117	5,087,911
Michoacán	371,688	453,486	549,387	40,919	1,448,625
Morelos	280,426	187,196	124,083	26,733	633,447
Nayarit	95,618	173,421	65,677	7,640	350,691
Nuevo León	724,804	616,422	104,535	43,187	1,519,536
Oaxaca	275,676	488,045	276,896	38,368	1,121,919
Puebla	678,010	714,461	217,840	50,120	1,706,920
Querétaro	271,875	190,815	41,672	35,009	554,481
Quintana Roo	113,595	98,391	57,697	6,443	282,389
San Luis Potosí	348,569	348,111	76,574	23,813	824,421
Sinaloa	239,992	525,940	155,583	19,349	959,010
Sonora	376,618	328,873	138,422	12,336	871,042
Tabasco	126,000	278,717	240,525	13,971	675,107
Tamaulipas	444,655	494,689	97,250	25,763	1,084,381
Tlaxcala	91,546	137,194	92,940	15,737	346,549
Veracruz	891,262	1,040,396	582,538	55,511	2,634,577
Yucatán	309,796	328,538	28,196	9,000	690,757
Zacatecas	119,153	192,506	165,195	12,910	502,880
<b>Total</b>	<b>14,227,340</b>	<b>13,734,140</b>	<b>8,954,016</b>	<b>1,431,153</b>	<b>37,212,579</b>

En la votación para Diputados de Representación Proporcional los resultados dieron otra percepción política:<sup>20</sup>

**Cuadro 10**

PARTIDO	VOTOS PARA DIPUTADOS	VOTOS PARA PRESIDENTE
Alianza por el Cambio	14,227,340	15,988,740
PRI	13,734,140	13,576,385
Alianza por México	6,954,016	6,259,048

<sup>20</sup> Datos tomados de la página de Internet del PAN: <http://www.pan.org.mx>



Asimismo, en la votación para senadores de Mayoría Relativa, el PRI preservó su primacía ante los electores y se ubicó en la primera fuerza política, siendo así un importante bastión del prisma:

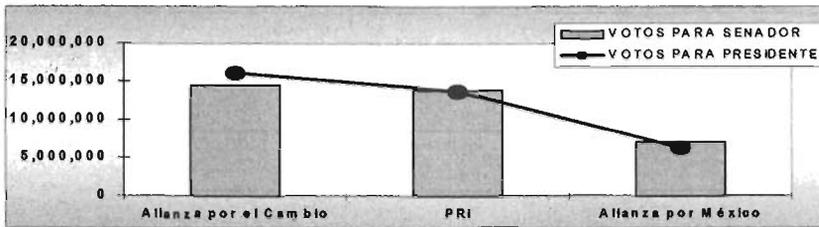
**Cuadro 11**  
Resultados de Senado de la República 2000

ESTADO	PAN	PRI	PRD	OTROS	TOTAL
Aguascalientes	182,557	139,450	26,570	15,977	370,999
Baja California	416,497	318,438	75,974	24,335	851,092
Baja California S.	44,652	50,556	62,280	3,603	164,368
Campeche	72,480	115,983	33,286	26,134	258,198
Coahuila	367,372	335,089	76,867	15,987	808,952
Colima	83,640	83,266	33,266	12,418	217,232
Chiapas	257,403	472,723	283,719	17,923	1,079,921
Chihuahua	540,169	453,174	77,768	25,094	1,119,959
Distrito Federal	1,618,980	1,003,917	1,298,848	383,521	4,387,339
Durango	190,832	237,393	52,095	9,916	499,409
Guanajuato	1,056,236	536,203	140,783	55,970	1,842,258
Guerrero	131,822	413,557	349,998	16,172	934,084
Hidalgo	244,565	360,092	149,568	34,807	811,594
Jalisco	1,292,070	916,503	184,412	164,379	2,608,142
Estado de Méx.	2,023,788	1,694,001	1,018,660	260,065	5,091,134
Michoacán	362,370	444,318	575,362	38,155	1,452,345
Morelos	262,619	195,383	139,728	21,929	633,946
Nayarit	97,177	170,250	68,303	7,922	352,499
Nuevo León	698,193	591,804	138,026	62,739	1,520,069
Oaxaca	279,184	490,364	280,840	35,370	1,128,103
Puebla	691,634	703,574	216,454	52,023	1,710,044
Querétaro	271,797	195,239	41,166	32,321	554,609
Quintana Roo	94,979	100,805	75,982	5,337	283,113
San Luis Potosí	358,635	340,203	74,475	25,963	826,637
Sinaloa	255,183	561,034	109,399	18,653	961,808
Sonora	383,960	339,140	125,818	11,783	874,719
Tabasco	123,989	278,377	247,754	11,924	678,297
Tamaulipas	447,340	489,467	127,477	22,118	1,089,035
Tlaxcala	85,794	128,702	110,715	12,576	345,900
Veracruz	840,675	1,025,821	664,254	52,619	2,648,493
Yucatán	320,892	324,400	25,662	8,091	693,476
Zacatecas	117,778	218,652	146,943	11,624	507,793
	<b>14,215,252</b>	<b>13,707,778</b>	<b>7,032,452</b>	<b>1,497,448</b>	<b>37,305,557</b>

La votación para Senadores de Representación Proporcional fue la siguiente:<sup>21</sup>

Cuadro 12

PARTIDO	VOTOS PARA SENADOR	VOTOS PARA PRESIDENTE
Alianza por el Cambio	14,215,252	15,988,740
PRI	13,707,778	13,676,386
Alianza por México	7,032,452	6,259,048



✓ El análisis del voto

diferenciado de las elecciones nos señala que la Alianza por el Cambio obtuvo mayor votación para Presidente respecto a la de Diputados y Senadores. Los estados en donde se presentó la mayor diferencia de votos a favor del Presidente en relación a los Diputados fueron: Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Guanajuato. Los estados donde el Presidente obtuvo menor votación en cuanto a Diputados fueron: Sinaloa, Morelos, Aguascalientes, Nayarit y Baja California Norte; Por otro lado, los estados donde se dio la mayor diferencia de votos a favor del Presidente respecto a los Senadores fue en el: Distrito Federal, Veracruz, Estado de México, Jalisco y Tamaulipas.<sup>22</sup>

✓ El PRI obtuvo votación favorable para Presidente en cuanto a la de Diputados en las entidades de: Sinaloa, Distrito Federal, Morelos, Baja California Sur, Zacatecas, Querétaro, Jalisco, Aguascalientes Baja California Norte. En cuanto a Senadores obtuvo votación favorable para Presidente respecto a la de Senadores en las 8

<sup>21</sup> Datos tomados de la página de Internet del PAN: <http://www.pan.org.mx>

<sup>22</sup> Datos tomados de la página de la Cámara de Diputados: <http://www.odhcu.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/econycom/reportes/index.htm>

entidades siguientes: Sinaloa, Distrito Federal, Jalisco, Nuevo León, Chihuahua, Baja California Sur, Nayarit, Baja California Norte,

- ✓ La Alianza por México obtuvo una votación favorable para Presidente en relación a la de Diputados en 2 estados: Oaxaca, Coahuila; mientras que obtuvo una votación favorable para Presidente respecto a la de Senadores en 5 estados: Oaxaca, Campeche, Yucatán, Baja California Norte, Coahuila.
- ✓ Asimismo, un gran porcentaje de electores que se inclinaron a favor del PRI y de los candidatos de la Alianza por México en la elección para Diputados y Senadores no emitieron su voto a favor de los mismos en la elección presidencial, sufragando por el candidato de la Alianza por el Cambio.

Bajo este análisis estadístico, puedo afirmar que se hizo presente en la decisión del elector el voto diferenciado siendo una causa fundamental para la instauración de un gobierno dividido.

De acuerdo a los resultados arrojados para diputados y senadores, en la conformación del Congreso de la Unión se puede afirmar que la elección federal no dio un ganador definitivo, por lo que la negociación es el único camino para hacer funcionable el trabajo político en el país. Asimismo, se hizo presente el bipartidismo, a pesar de que se presentaron once partidos con registro en la contienda electoral. La distribución de los escaños legislativos fue de la siguiente manera.<sup>23</sup>

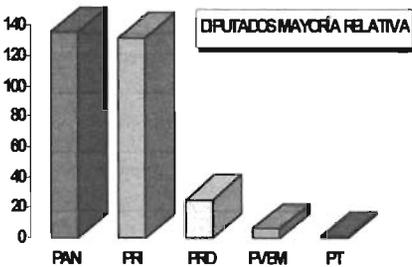
---

<sup>23</sup> Los datos han sido tomados de la página del IFE en Internet: <http://www.ife.org.mx>.

**Cuadro 13**

Diputados Mayoría Relativa

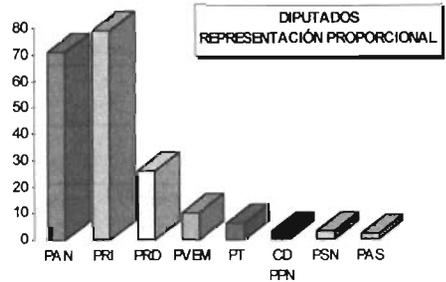
PARTIDO	DIPUTADOS
PAN	136
PRI	132
PRD	25
PVEM	6
PT	1
TOTAL	300



**Cuadro 14**

Diputados de Representación Proporcional

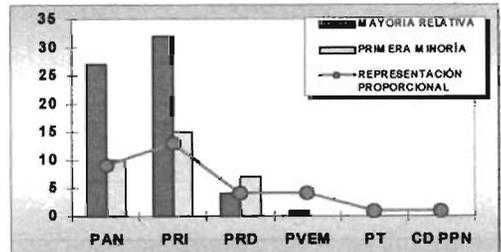
PARTIDO	DIPUTADOS
PAN	71
PRI	79
PRD	26
PVEM	10
PT	6
CD PPN	3
PSN	3
PAS	2
TOTAL	200



En la integración de la Cámara de Senadores los asientos legislativos se distribuyeron de la siguiente manera: 46 del PAN (35.9%); 60 del PRI (46%); 16 del PRD (12.5%); 5 del PVEM (3.9%); 1 del CDPPN (0.8%) y 1 del PT (0.8%). De los cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

**Cuadro 15**

PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	PRIMERA MINORÍA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
PAN	27	10	9
PRI	32	15	13
PRD	4	7	4
PVEM	1		4
PT			1
CD PPN			1
TOTAL	64	32	32



El gran resultado final de la elección federal del 2 de julio fue la culminación de un partido hegemónico que controló al país durante 71 años, propiciando que automáticamente el Congreso de la Unión pudiera por fin asumir por fin cumpliera con su responsabilidad de ser la voz de los ciudadanos y el contrapeso del Poder Ejecutivo, es decir, que la división de poderes se ejerciera de manera real y responsable.

Las elecciones del 2 de julio demostraron que la democratización de nuestro sistema político era un hecho consolidado, se paso la prueba de la confianza ciudadana y se acató el *juicio ciudadano de las urnas* por parte de los partidos políticos contendientes. Quedo demostrado que las reformas electorales realizadas años atrás permitieron una contienda electoral libre de la sospechas del fraude.

El presidente electo Vicente Fox, de la Alianza por el Cambio se alzó con una gran legitimidad democrática, sin embargo, se situó como el Presidente con menos poder en las Cámaras del Congreso de la Unión.<sup>24</sup> Fox llegó con 15 millones 988 mil votos, lo que representó el 42.5% del total de la votación nacional, sin embargo, los electores no quisieron a un Presidente con poderes absolutos, lo que demuestra que de los votantes que sufragaron por el Candidato de la Alianza por el Cambio, más de un millón 700 mil no lo hicieron por ésta para el Congreso de la Unión, hecho que habla de un voto razonado y diferenciado.

La nueva composición política del país planteó nuevas condiciones de gobernabilidad en nuestro sistema político por lo que el establecimiento de los gobiernos divididos se convirtió en un tema propio de la ciencia política mexicana.

---

<sup>24</sup> Becerra, Ricardo, Luis Emilio Giménez Cacho y Ciro Murayama: Las condiciones de la gobernabilidad, en <http://www.rolandocordera.org.mx/confi/becerra.htm>

### **4.3 El establecimiento de los gobiernos divididos, producto de las alianzas entre partidos.**

La alianza electoral ha sido una estrategia a la que las distintas fuerzas políticas no le habían dado la importancia ni el contexto adecuado en otras elecciones, aunado a la falta de una legislación realmente democrática; Sin embargo, por el consenso de las fuerzas políticas, en 1996 la Reforma Electoral abrió el camino de una autonomía plena de las organizaciones y de los partidos políticos, por lo que se estableció la coalición electoral, regulándola en sus hechos y en sus logros. Esta reforma permitió por primera vez crear alianzas locales y federales con varios partidos, dando resultados nunca antes vistos en el sistema político emanado de la Revolución Mexicana.

El planteamiento principal de este trabajo se centra en que los gobiernos divididos son también producto de alianzas entre partidos, las cuales se pueden presentar tanto en el aspecto electoral como en el Congreso de la Unión; para ello es necesario hacer unas apreciaciones respecto a las condiciones en que se presentan las alianzas políticas y porqué, también, producen gobiernos divididos.

Un hecho propio de la política es la negociación destinada a construir reglas para el manejo de conflictos, los cuales son producto de la existencia de intereses encontrados, por lo que se presentan posturas o actores que pueden ser amigos o adversarios y reconociendo a estos últimos de los que pueden ser enemigos a los que se pretende eliminar del juego o del sistema político y que por las características y condiciones de los actores no pueden competir en las mismas condiciones con los contrarios, llegando así a la conclusión de construir una gran alianza que permita

sumar fuerzas y recursos para disputar los espacios de poder que en condiciones individuales no estaría en aptitudes de hacer.<sup>25</sup>

Una vez ganada la elección bajo el auspicio de una alianza, los partidos que formaron parte de esta no están obligados a seguir juntos y a votar en el Congreso de la Unión de manera similar; los requisitos que establece el COFIPE señala que terminada la elección y disuelta automáticamente la coalición, los candidatos a senadores y diputados de la coalición que resultaren electos quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de la coalición,<sup>26</sup> dándose así una nueva confrontaciones.

Una alianza tiene a modo de característica fundamental, la temporalidad y pese a que los partidos políticos se sumaran a una misma empresa política, no pierden su individualidad, autonomía, personería y registro como tal, por lo que seguirán preservando sus diferencias y sus posiciones ideológicas y buscarán por igual eliminar a sus otros adversarios del terreno político (artículo 58, fracción 8 del COFIPE). Aun y cuando los partidos políticos coaligados logran obtener el 50%+1 de los escaños, los legisladores, adoptarán posiciones de no incondicionales del Presidente de la República emanado de la alianza, pues cada partido tendrá un número proporcional de diputados y senadores que disenterán en diferentes terrenos del Ejecutivo aliancista, ya que la coalición no desplaza el aspecto ideológico sino el factor desigual de la competencia electoral.

En la contienda electoral del 2 de julio del 2000 encontramos que la Alianza por el Cambio obtuvo por parte del PAN 207 diputados en total por los principios de

<sup>25</sup> En el Diccionario Electoral CAPEL. Juan Rial señala la necesidad de hacer coaliciones en base al desplazamiento de los adversarios para instaurar un nuevo programa o un proceso político más largo. Tomado de la página de Internet: <http://www.jidh.ed.cr/diccelect/documentos/coalición%20de%20partidos.htm>

<sup>26</sup> Artículo 62, fracción primera, inciso g del COFIPE.

mayoría relativa y representación proporcional, el número de senadores por los tres principios fue de 46, el PVEM alcanzó 16 diputaciones por ambos principios y 5 senadores, lo que en conjunto la Alianza por el Cambio obtuvo 223 diputados y 51 senadores.

La Alianza por México obtuvo por parte del PRD 51 diputados y 15 senadores, el PT alcanzó 7 diputados y 1 senador; Convergencia por la Democracia logró 3 diputados y 1 senador; el PAS obtuvo 2 diputados de RP y 3 el PSN lo que en conjunto representa como peso en el Congreso a 66 diputados y 17 senadores. Sin embargo, las alianzas no mantuvieron su compromiso de echar a andar un proyecto conjunto en el Congreso de la Unión, y mucho menos de mantenerse aglutinados, en el caso de la Alianza por el Cambio, bajo el liderazgo del Presidente de la República el cual fue objetivo de el PAN y el PVEM.

Pero, un producto notorio de las alianzas que contendieron en la elección de julio del 2000 ha sido el establecimiento de un gobierno dividido a nivel federal, o en palabras de Josep M. Colomer un gobierno dividido horizontalmente, ya que al pulverizarse la Alianza por el Cambio en el Congreso, el total de diputados contrarios al Presidente Fox es de 293 (58.6%) y 82 senadores (64%) por igual en la LVIII Legislatura , presentándose así un *Gobierno Dividido de Tipo C* en ambas cámaras .

Esto se debe a la falta de coincidencia ideológica por una parte, al interés de desplazar a un adversario sin tener un planteamiento pleno de gobierno y sobre todo por la falta de una visión política de Estado. La ambición se ha mostrado al momento en que el dirigente Jorge González Torres pretendió buscar la titularidad de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca,<sup>27</sup> y por la no incorporación

<sup>27</sup> La ruptura definitiva la dio a conocer el senador Jorge Emilio González cuando hiciera público el rompimiento con el Primer Mandatario; el dirigente de los pevemistas argumentó que esta decisión no estaba ligada al hecho de que no le hubieran dado la Secretaría de Medio Ambiente en el gobierno foxista, sin embargo, a partir del 1 de septiembre del 2001 han votado en contra del Presidente Fox.  
<http://www.reforma.com/nacional/nota/20010902/035790.htm>

de los principales panistas al gabinete de Vicente Fox, cancelando así el consenso entre las fuerzas que llevaron al actual jefe del Ejecutivo al poder.

En la conformación de las alianzas en el año 2000 encontramos que los partidos buscaron conformar las coaliciones basados en que quien pierde una curul el oponente la gana, a lo que Neumann y Morgersten llamaron la condición de *suma cero*,<sup>28</sup> sin embargo, lo más importante -considero- era conseguir una posición ganadora, pues con ello se evitaba en el futuro una ingobernabilidad entre los poderes; en la Cámara el partido ganador debió procurar implementar la compensación entre los partidos contendientes para prevenir un gobierno dividido, es decir, que quien perdió bancas en la elección pudiera lograr posiciones dentro del gobierno, o lo que es lo mismo una bonificación, con lo que se aseguraba un gobierno de unidad.

Las alianzas produjeron un gobierno dividido, amparado en las leyes electorales signadas por el COFIPE, su logro máximo ha sido acabar al partido hegemónico de Estado, abrir a la democracia las instituciones de gobierno, pero ante la falta de negociación para sacar adelante los principales problemas del Estado mexicano, el gobierno emanado de la alianza ha acrecentado y polarizado a las fuerzas políticas y con ello establecido el gobierno dividido como parte de la vida política del país dando lugar una presencia constante de ingobernabilidad política.

Una de las principales causas de los gobiernos divididos en nuestro país y que es objeto de gran interés en las negociaciones de las alianzas es la representación proporcional, ya que esta "abaratada" el coste de entrada de un partido en el

<sup>28</sup> Expresión derivada de la teoría de juegos que se refiere a una situación de estricta competencia en la cual lo que uno gana (+1) el otro lo pierde (-1), con lo cual la suma de las ganancias resultantes es cero (+1-1=0). Neumann, J. V. Y Morgenstern, O.: *The Theory of games and Economics Behavior*.

legislativo, dándole la posibilidad a pequeños grupos tener influencia en el proceso legislativo, simultáneamente promueve la fragmentación legislativa, siendo los casos de Convergencia por la Democracia, del Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista y del Partido del Trabajo.

Asimismo, por medio de esta modalidad el PRD y el PAN han logrado situarse como fuerzas políticas bajo el amparo de una alianza, en donde sumaron las condiciones necesarias para poder competir ante el PRI en el 2000 con miras a la renovación del poder federal, ya que por primera ocasión las alianzas tuvieron las siguientes condiciones:<sup>29</sup>

las principales coaliciones y partidos contaron con más de cien millones de dólares para sus campañas.

- ✓ Por primera vez, un abanderado de la oposición, Cuauhtémoc Cárdenas, recibió más recursos públicos para sus actividades proselitistas que el candidato del PRI, esto por la conformación de la Alianza por México.
- ✓ A la Alianza por el Cambio le correspondió 30.2% del financiamiento público para gastos de campaña; Al Partido Revolucionario Institucional 30.3%; a la Alianza por México 34.1%, y a los partidos de Centro Democrático, Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social 1.8% para cada uno.
- ✓ En el mismo sentido operaron los espacios oficiales destinados a los partidos y candidatos en los medios de comunicación: Alianza por México contó con 19% del tiempo en radio y 22 en televisión; el PRI, 20% en radio y 26 en televisión; Alianza por México 18% en radio y 21 en televisión; Centro Democrático,

<sup>29</sup> Becerra, Ricardo, Luis Emilio Giménez Cacho y Ciro Murayama: Las condiciones de la gobernabilidad, en <http://www.rolandocordera.org.mx/confi/becerra.htm>

Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social dispusieron cada uno de 14% en radio y 11 en televisión.

Todo lo anterior permitió situar ante el electorado a los candidatos a senadores y diputados de mayoría relativa, e incrementar la presencia de los partidos a nivel nacional consiguiendo una mayor votación y con ello un gran porcentaje para los diputados de representación proporcional. Por otra parte, como producto de la fragmentación excesiva del voto, el resultado de esta aritmética política se presentó en cinco condiciones del juego parlamentario los cuales condicionaron la gobernabilidad del país de aquí en adelante:

1. Ningún partido logro mayoría, incluso, ninguna de las coaliciones electorales tuvo mayoría;
2. Los partidos pequeños no alcanzaron a ser bisagra, ni siquiera todos juntos;
3. Cualquier cosa que fuera aprobada por la Cámara de Diputados debió ser producto de una alianza parlamentaria, y
4. La Constitución de la República sólo podría ser modificada con el concurso del PRI. En el caso de que se unieran todas las bancadas, ni aun así alcanzarían los votos para cambiarla. En el PRI quedó la llave del cambio constitucional de este país y la gobernabilidad. (Cabe recordar que la Constitución especifica que para todo proyecto de ley o decreto deberá ser aprobado por las dos terceras partes del número total de votos, es decir 333 diputados, Art. 72, inciso C)

El paso más importante que sigue de aquí en adelante es hacer productiva la pluralidad que ya caracteriza a la representación política nacional tanto en el

Congreso como en los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, el gobierno dividido llega a ser sano para el país y para la ciudadanía pues el disenso fortalece a la democracia y evita las decisiones personales y caprichosas de los gobernantes.<sup>30</sup> México vivió un consenso unánime bajo los gobiernos priístas, los medios de comunicación se sujetaban a la indicaciones de la Secretaría de Gobernación, los órganos electorales se encontraban limitados para la formación de alianzas y para el establecimiento de nuevos partidos políticos autónomos, el Presupuesto Público era designado por el presidente en turno y no se permitía ninguna modificación.

La conformación de alianzas en todo caso debe producir un gobierno dividido con sentido de negociación y responsable con los electores que se manifestaron por que sus representantes populares alcanzaran acuerdos sin dejar a un lado sus apreciaciones ideológicas pero no para crear un caos de ingobernabilidad que trajera consecuencias graves para el país.

La Cámara de Diputados surgida de la elección federal de 1997 estuvo marcada por el hecho inédito de que por primera vez en la historia el partido en el gobierno no contaba con una mayoría absoluta. La composición plural de esa legislatura fue, junto con la instalación progresiva de la diversidad política en gobiernos estatales y municipales, uno de los factores previos al 2000 más destacados de la transición. Pero pese a los pronósticos de la posible ingobernabilidad del Congreso por la presencia de una mayoría opositora al Presidente nunca se dio ya que los diferentes partidos se vieron en la necesidad de construir coaliciones en la Cámara de Diputados, por lo que no es un fenómeno nuevo en nuestro sistema político.

La alianza entre partidos se dio en 1988 cuando el PRI perdió la mayoría calificada (2/3) para aprobar las reformas constitucionales. Posteriormente (1993) se aprobó

---

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. Ed. FCE, México, 1990, pp. 49-50.

una reforma constitucional que impidió a cualquier partido reunir la mayoría necesaria para alterar la Constitución. Pero la novedad desde la LVII Legislatura ha sido que ningún partido tiene la mayoría para aprobar leyes secundarias.<sup>31</sup> David Mayhew señala acertadamente "que ya sea bajo un gobierno unificado o un gobierno dividido no se influye de manera significativa en la aprobación de la legislación importante común, pues se ha presentado el caso de que se han aprobado leyes en ambos casos -refiriéndose al caso norteamericano- de manera rápida,<sup>32</sup> en este último caso producto de la negociación extensa y acertada propiciada por el disenso y no por el consenso como sucede en el primer caso.

<sup>31</sup> Casar, María Amparo: *legislatura sin mayoría: como va el score*. En Nexos Internet: <http://www.nexos.com.mx/interiores/enero2000/comovascor.htm>.

<sup>32</sup> Mayhew, David: *Divided we govern: 1946-1990*. Yale University Press, New Haven, 1991, p. 4 .

#### 4.4. Elecciones locales posteriores y sus resultados.

La calidad democrática de las elecciones no se define únicamente por quien gana o quien pierde sino en razón de la legalidad que lo sustenta, en la capacidad real de las instituciones políticas para representar a los ciudadanos y en ser las mejores opciones para ocupar los puestos populares, pero sobre todo en la respuesta que como gobierno de a los electores la fuerza política ganadora.

En el 2000 se vivió una efervescencia política sin igual en nuestro sistema político, ya que se dieron elecciones para Presidente de la República, elecciones para Diputados Federales y Senadores, al igual que para congresos locales y ayuntamientos en nueve estados: Campeche, Colima, México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Morelos y Guanajuato, y en estos dos últimos estados se eligieron gobernador. La novedad la dio el Distrito Federal con la elección del Jefe de Gobierno por seis años y por primera vez la elección de 16 Jefes Delegacionales.<sup>33</sup>

Todo lo anterior representó un gran laboratorio político y sobre todo una prueba de las distintas leyes electorales del país; siendo el caso del COFIPE, el cual permitió de acuerdo con la reforma electoral de 1996 la posibilidad de coalición entre las distintas fuerzas políticas consolidadas y las emergentes. Asimismo, la institucionalidad tan deseada por todos los partidos políticos paso la prueba de fuego, ya que el máximo órgano electoral emergió autónomo ante el gobierno y los propios partidos.

El resultado de las elecciones federales dibujó una nueva correlación de fuerzas y permitió el arribo de nuevas elites partidistas, pero sobre todo dio paso al establecimiento de coaliciones con la finalidad de desplazar a una estructura de gobierno anquilosada, corrompida y deslegitimada ante una gran parte la sociedad.

<sup>33</sup> Lujambio, Alonso: *El poder compartido*. Ed. Océano, México, 2001, pp. 123,124.

Un fenómeno que arrojó las elecciones federales del 2000 es la implantación de un formato tripartita en el sistema de partido, lo que permite la definición de los actores, el escenario en que se pueden enfrentar y la necesidad de explicar su conducta. Este hecho incremento las posibilidades de establecer las coaliciones como un medio oportuno para lograr ganar los espacios públicos. El gobierno dividido con una fuerte presencia tripartita tiene la necesidad de buscar el consenso con la *opinión pública*, ya que todos los actores del sistema entienden que ésta les asigna responsabilidad para ocupar o no los poderes del Estado, y por obvio define con su voto su fuerza electoral, muestra de esto son las elecciones locales que se han presentado después de las elecciones federales del 2000, lo cual permite ver el beneficio de las coaliciones y en la instauración de resultados de un nuevo gobierno y de su partido, propicia la reflexión de la opinión pública y con ello la valoración de su elección, reorientando así su voto en las elecciones locales inmediatas.

Posterior al 2 de julio se han presentado varias elecciones locales, donde han estado en juego gubernaturas, ayuntamientos y diputaciones locales, pero sobre todo se ha puesto a prueba la creación de coaliciones como algo normal, esto me llama la atención ya que los comicios posteriores demostrarán si el método de las alianzas realmente es un medio idóneo para contrarrestar la fuerza electoral de un partido que posee una gran fuerza electoral; también, nos demostrará si el consenso entre las fuerzas políticas realmente cimienta la democracia y da resultado óptimos en cuanto a los gobiernos emanados de las coaliciones; asimismo las elecciones son un termómetro que indica el grado de aceptación del gobierno federal producto de una alianza política.

De agosto del 2000 a mayo del 2002 se realizaron elecciones para gobernador en seis estados de la República Mexicana, se renovaron Congresos locales en 18 entidades, así como en Ayuntamientos. De las seis entidades que eligieron ejecutivo estatal

después de las elecciones federales, el PAN tenía en su poder dos estados (Jalisco y Baja California) y el PRI cuatro (Chiapas, Tabasco y Yucatán y Michoacán). Los resultados electorales mostraron la tendencia política del país y las posibilidades de los tres principales partidos. El PAN conservó los estados en que gobernaba y ganó Yucatán por medio de un alianza con el PRD, el PRI logró preservar Tabasco y el PRD triunfó en Michoacán apoyado por la coalición de partidos pequeños.

Se crearon coaliciones para los casos de Chiapas (PAN-PRD-PT-PVEM-PAS-CD) y Michoacán (PRD-PT-PVEM-PAS-CD) y se concretó una alianza entre el PRD y el PAN para la gubernatura de Yucatán.

Entidad	Partido en el poder	Fecha de elección	Coalición	Resultado
Jalisco	PAN		-	Triunfo del PAN
Baja California N.	PAN		-	Triunfo del PAN
Chiapas	PRI	20 de agosto de 2000	PRD-PAN-PT PVEM-PAS-PSD-CD	Triunfo de la coalición
Tabasco	PRI	5 de mayo de 2001	-	Triunfo del PRI
Yucatán	PRI	27 mayo de 2001	PAN-PRD	Triunfo de la coalición
Michoacán	PRI	11 de noviembre de 2001	PRD-PT-PVEM -PAS-CD	Triunfo de la coalición

La tabla anterior nos muestra que de seis elecciones posteriores al 2 de julio del 2000, en tres estados se presentó el método de la coalición, por lo que el fenómeno de la alianza, registrado en la elección federal, se legitimó como el medio apropiado para desplazar del poder al partido gobernante. Los estados en donde se realizaron elecciones posteriores al dos de julio fueron los siguientes:

Entidad	Fecha de elección	Gobernador	Diputados	Municipios
Chiapas	20 de agosto de 2000	✓		
Jalisco	2000	✓	✓	
Tabasco	2000	✓	✓	
Yucatán	27 de mayo de 2001	✓		
Baja California	8 de julio de 2001	✓		
Chihuahua	1 de julio de 2001		✓	✓
Durango	1 de julio de 2001		✓	✓
Zacatecas	1 de julio de 2001		✓	✓
Aguascalientes	1 de agosto de 2001		✓	✓
Oaxaca <sup>k</sup>	5 de agosto de 2001		✓	✓
Tabasco	5 de agosto de 2001	✓		
Chiapas	7 de octubre de 2001		✓	✓
Tamaulipas	28 de octubre de 2001		✓	✓
Michoacán	11 de nov. de 2001	✓	✓	
Puebla	11 de nov. de 2001		✓	✓
Sinaloa	11 de nov. de 2001		✓	✓
Tlaxcala	11 de nov. de 2001		✓	✓
Hidalgo K	17 de feb. de 2002		✓	✓
Quintana Roo	17 de feb. de 2002		✓	✓
Baja California Sur	3 de febrero de 2002		✓	✓

Lo anterior permite preguntar ¿Las coaliciones son la solución para desplazar a partidos en el poder? O ¿Son las coaliciones una opción verdadera para la integración de gobiernos plurales y comprometidos con sus electores? O ¿Solamente es otra alternativa que permite arribar al Poder ejecutivo sin un proyecto real de gobierno, pero con el respaldo de un gran porcentaje de los votos?

Estas interrogantes pueden ser contestadas por varias formas, pero buscando información sobre las coaliciones, encontramos que se han convertido en una de tantas opciones democrática para desplazar a un partido que se encuentra en el gobierno y permiten acabar con cacicazgos y hegemonías. Encontramos que en el país existen actualmente en los municipios una importante presencia de gobiernos

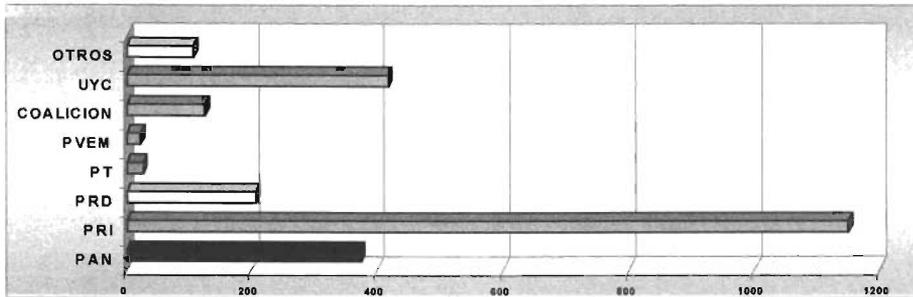
<sup>k</sup> Estos Estados realizan elección para ayuntamiento en fechas posteriores.

\* Se realizó elección extraordinaria para gobernador, pues la anterior fue anulada por el Tribunal Electoral.

emanados de coaliciones. De los 2430 municipios existentes en toda la República Mexicana el PRI gobierna en 1149, mientras que el PAN lo hace en 374 y el PRD tan sólo en 206; por la modalidad de Usos y Costumbres se dan 418 y por la opción de coaliciones se encuentran 125.

TOTAL DE MUNICIPIOS	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	COALICION	UYC	OTROS
2,430	374	1,149	206	26	23	125	418	107

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal-Cedemun-SEGOB



Los gobiernos municipales en México emanados de coaliciones representa tan sólo el 5% de los 2430. En las entidades del país, las coaliciones se han presentado en los estados de Nayarit, Chiapas, Michoacán, Yucatán, Tlaxcala, Baja California Sur, Morelos y el Distrito Federal (este último logra una alianza entre el PRD y el Partido del Centro Democrático) lo que representa el 25% de los gobiernos estatales del país.<sup>34</sup>

Por lo anterior, puedo afirmar que las coaliciones si son una opción para desplazar del poder a un partido que se encuentra en el poder y que utiliza el aparato estatal en

<sup>34</sup> Sistema Nacional de Información Municipal-Cedemun-SEGOB

beneficio particular, por su parte los coaligados suman sus fondos económicos, las infraestructuras, sus espacios en medios electrónicos de comunicación, para hacerle frente al partido gobernante, pues éste tiene al aparato estatal de su lado y los coaligados solamente una cantidad de recursos que sumados pueden equipararse al del partido gobernante, pero sigue prevaleciendo la desigualdad; aún con todo esto las coaliciones o alianzas no siempre son la mejor solución, ya que éstas no se hacen entre iguales, es decir, los partidos en cuestión no poseen los mismos principios ideológicos, sino que se basan por aspectos pragmáticos o coyunturales, viciando de origen el resultado de la coalición, el cual debe producir un gobierno realmente democrático, incluyente y plural.

Para poder evaluar si las coaliciones en nuestro país son la mejor alternativa es necesario que pasen algunos años y que otras coaliciones se presenten en los mismos estados o a nivel federal, pues aún es muy pronto para supervisar los resultados de las alianzas, ya que la Administración Pública municipal, estatal, o federal requiere de ciertos tiempos para evaluar el impacto que produce en la sociedad la aplicación de políticas públicas basadas en la perspectiva de un Plan de Gobierno consensado con fuerzas políticas adversas o que en muchas ocasiones no tienen idea de un plan de gobierno y mucho menos de experiencia administrativa.

De las coaliciones triunfantes en los estados que se han presentado hasta ahora, hemos visto cierto descontento social con las políticas empleadas por los gobierno emanados de estas alianzas, pues sigue prevaleciendo el nepotismo, la indiferencia y el derroche, como han sido los casos de Tlaxcala, Nayarit, Aguascalientes, y que en las últimas elecciones locales para diputados y ayuntamientos los partidos gobernantes han sufrido grandes descalabros políticos, ya que los electores han vuelto a mirar hacia el partido que se encontraba en el poder, descubriendo mayor madurez y eficacia que en los gobiernos de coalición.

Entidad	Partido Gobernante	Fecha de elección Local	Partido con mayoría en el congreso
Jalisco	PAN	2000	PRI
Yucatán	PAN	27 de mayo de 2001	PAN
Baja California	PAN	8 de julio de 2001	PAN
Chihuahua	PRI	1 de julio de 2001	PRI
Durango	PRI	1 de julio de 2001	PRI
Zacatecas	PRD	1 de julio de 2001	PRI
Aguascalientes	PAN	1 de agosto de 2001	PRI
Oaxaca <sup>K</sup>	PRI	5 de agosto de 2001	PRI
Chiapas	PRD	7 de octubre de 2001	PRI
Michoacán	PRI	11 de nov. de 2001	PRD
Puebla	PRI	11 de nov. de 2001	PRI
Sinaloa	PRI	11 de nov. de 2001	PRI
Tlaxcala	PRD	11 de nov. de 2001	PRI
Hidalgo	PRI	17 de feb. de 2002	PRI

Los resultados electorales de los últimos 2 años demuestran que la conformación de coaliciones entre distintos partidos políticos es una estrategia acertada que se puede emplear para contrarrestar el peso de los partidos que se encuentran gobernando y que utilizan recursos del erario público para mantenerse en el poder. Este balance lo hacen a partir de saber sus posibilidades reales de ganar las elecciones.

Una muestra de que la conformación de coaliciones es una manera de acceder al poder y de que es una herramienta para poder competir con otras fuerzas políticas la dio la reciente reforma a sus estatutos que realizó el PRI en la XVIII Asamblea Nacional. Este partido introdujo la posibilidad de conformar alianzas con partidos afines a sus principios políticos (aspecto que durante años no se contempló en este partido), así lo estableció en su apartado de estrategias políticas.<sup>35</sup>

"Nuestro Partido ha participado eventualmente en una coalición o acuerdo electoral; no debe hacerlo, si no existen las coincidencias ideológicas y los compromisos éticos que aseguren no caer en el oportunismo: el Partido privilegiará sobre cualquier concertación del voto, los principios programáticos e ideológicos." [-] "Será el Consejo Político Nacional

<sup>K</sup> Estos Estados realizan elección para ayuntamiento en fechas posteriores.

<sup>35</sup> Acta de la Reunión de la Comisión Nacional Electa de Dictamen para elaborar el Informe sobre el Análisis de Congruencia de los Dictámenes Aprobados en las Tribunas de Debate de la Mesa de Conclusiones Sobre Estrategias Políticas, Celebrada los días 19 y 20 de noviembre de 2001.

quien apruebe si el PRI participa mediante coalición con otros partidos en la elección presidencial, y así mismo, mediante alianza con otros partidos."

Cabe señalar que en las elecciones extraordinarias efectuadas en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, el 12 de mayo de 2002, el PRI por primera ocasión, bajo la nueva Ley Electoral, realizó una coalición con otros institutos políticos denominada ***Alianza Unidos por Juárez***, formada por los partidos PRI-PVEM-PSN y PT. Aunque la alianza no ganó los comicios, se sentó precedente de que las coaliciones y alianzas empiezan a ser tomadas como una importante forma de llegar al poder, recuperarlo o de retenerlo.

Por último, las coaliciones darán paso a los gobiernos divididos por que no existe un impedimento legal para evitar una formación política híbrida, es decir, la madurez institucional e ideológica de los partidos en México es casi nula, no existe una convicción sobre las necesidades de la sociedad y mucho menos un compromiso con los electores, por lo que estaremos viendo en fechas muy cercanas la conformación de alianzas entre partidos literalmente distintos y antagónicos entre si como son el PAN, PRD y el PRI.

#### **4.5 Hacia el rediseño institucional del Poder Ejecutivo y Legislativo: Negociación o confrontación.**

El arribo de un gobierno no emanado del PRI trajo como consecuencia la modificación de las relaciones entre los poderes del Estado. Puso a prueba la funcionalidad de las instituciones, es decir, ver si cada Poder realmente funciona en nuestro sistema político, y sobre todo como funciona, pues durante la hegemonía del partido de Estado, el Congreso de la Unión se encontraba supeditado a las decisiones del Presidente, con lo que de manera metaconstitucional ejercía el control de los legisladores en detrimento de la separación y división de poderes, por lo que el

consenso se presentaba de manera vertical, es decir no se atrevían a discutir –los representantes populares- libremente las leyes o las resoluciones, y se aceptaba como ley la voluntad del Presidente, ocurriendo lo mismo con el Poder Judicial.<sup>36</sup>

Ante estas circunstancias, la relación entre los poderes se deben replantear de cara a la nueva composición política del país, ya que un gobierno dividido no es un fenómeno contraproducente para la democracia, sino por el contrario, abre la posibilidad de lograr mejores acuerdos políticos que redunden en más beneficios a los ciudadanos en conjunto, evitando así la condición suma cero de las diferentes fuerzas políticas y de los actores.

El poder de la Presidencia se empezó a debilitar de manera progresiva a partir de 1988, cuando en el campo de sus atribuciones metaconstitucionales dejaron de presentarse ciertos aspectos que se atribuyó el titular del Ejecutivo bajo la hegemonía total del PRI en ambas cámaras. El Presidente perdió el control del Congreso en cuanto a mayoría calificada, pero conservo la primera mayoría; asimismo, las causas que fueron propiciando que el Ejecutivo se amoldara a los nuevos esquemas de pluralidad política y se sujetara a los lineamientos de la Constitución fueron:<sup>37</sup>

- Abandono del Ejecutivo al control sobre la organización de las elecciones federales, destacando las reformas emprendidas desde 1990, 1993, 1994 y que concluyen con la reforma electoral de 1996.
- En 1992, el Presidente deja de tener suprema autoridad en asuntos agrarios y pasa las decisiones a los tribunales agrarios autónomos (Art. 27).

<sup>36</sup> Weldon. Jeffrey: *El presidente como legislador, 1917-1934*. En Enciclopedia Parlamentaria de México (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura, Serie I al III, p. 138.

<sup>37</sup> Lujambio, Alonso: *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México. En Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.). Clacso, Buenos Aires, 2001 p.257.

- En 1993 se permite la autonomía del Banco Central (Banco de México), aspecto que le impidió al Presidente conducir la política monetaria del país.
- La Asamblea Legislativa del Distrito Federal adquiere nuevas atribuciones.
- En 1996, con la reforma electoral de este año, se estableció que el Presidente dejara de nombrar directamente al regente del Distrito Federal, dando paso a la elección del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México.
- A partir de 1993 se elevó el periodo de sesiones del Congreso pasando de tres a cinco meses.
- A partir de 1996 el presidente deja de nombrar libremente al Procurador General de la República, y la propuesta presidencial para dicho cargo pasa a ser ratificada por dos tercios del Senado.
- El titular de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deja de ser impuesto por el Presidente, pasando a ser propuesta de éste con ratificación de dos tercios del Senado.

Los cambios políticos han dibujado nuevos esquemas de negociación para lograr el consenso entre las principales fuerzas políticas, ya que en la era priísta éste se daba por indicaciones del Presidente a los legisladores y a los dirigentes del partido, pero con la llegada de nuevos actores, el consenso se transformó en disenso y oposición a las políticas del titular del Ejecutivo. El disenso no es obstrucción a la funcionalidad de gobierno, sino solamente disentir a la forma de ver y ejercer el gobierno. Por ello, es necesario buscar el método adecuado para impedir la parálisis gubernamental e ingobernabilidad del país, siendo este el principal problema a resolver por los gobiernos divididos.

Las reformas constitucionales llevadas a cabo por el Presidente durante los gobiernos del PRI pudieron realizarse porque el partido hegemónico contaba con las mayorías absolutas (66%) y por ende tenía el 50+1 de los escaños, pero ante el deterioro paulatino del control gubernamental a raíz de las elecciones de 1988, año en que el PRI obtuvo el 52% de las curules y con ello perdiendo el control de los dos tercios necesarios para controlar la Cámara de Diputados, el partido hegemónico empezó a *negociar*. Lo anterior no inauguró la época de los *gobiernos divididos*, ya que el PRI mantuvo la mayoría absoluta en ambas cámaras, pero sí dio inicio a las coaliciones por negociación como método para lograr consenso entre las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso, dando paso a que la negociación se instituyera como la herramienta indispensable para evitar la ingobernabilidad y la parálisis gubernamental.

La negociación y las alianzas o coaliciones se han presentado como la mejor palanca para destrabar acuerdos y lograr consensos entre las distintas fuerzas políticas. Las elecciones federales de 1997 establecieron el inicio en nuestro sistema político del fenómeno de *gobierno dividido*, buscando de inmediato evitar la ingobernabilidad y la parálisis por medio de las alianzas al interior de la Cámara de Diputados. Muestra de ello se presenta en un breve análisis sobre las coaliciones entre los distintos partidos representados en el Congreso durante la LVII Legislatura, pretendiendo demostrar que la negociación permite la funcionalidad de los gobiernos divididos, es decir, se toma en el aceite adecuado del engranaje político; esto se extenderá hasta la composición de la LVIII Legislatura, y se constata que a pesar de existir los gobiernos divididos el funcionamiento de los Poderes del Estado se preservan de

manera factible y en óptimo aspecto, desechando la posibilidad de la parálisis gubernamental<sup>38</sup>.

Las alianzas en el Congreso se forman de acuerdo a diferentes circunstancias políticas, ya sea por conveniencia entre las principales fuerzas políticas, por cuestiones ideológicas o por la necesidad de preservar la gobernabilidad del país. Cuanto más partidos políticos existan –nos dice David Altman– más difícil será encontrar mayorías calificadas para gobernar. Los principales interesados en la conformación de las alianzas en el Congreso es el partido del Presidente, ya que al carecer de la mayoría calificada, requiere del apoyo de las principales fuerzas que le permitan sacar las leyes más elementales o reformar la Constitución, de lo contrario se puede presentar el caso de que a pesar de la distancia ideológica las oposiciones pueden aliarse y bloquear las acciones de gobierno, siempre y cuando tengan incentivos para negociar.<sup>39</sup>

Sin embargo, las alianzas o coaliciones se darán bajo situaciones de conveniencia política, si las condiciones de negociación son benéficas para los partidos opositores se logrará el consenso necesario, por lo que se puede plantear algunas condiciones para la conformación de alianzas:

1. Si un partido opositor realiza una alianza con el partido del Presidente en el Congreso, corre el riesgo de que el beneficio de la alianza sea endosado al Presidente y a su partido, quedando el partido opositor como un partido colaboracionista y sin compromiso social, situación que le restará votos electorales en los próximos comicios federales o locales. Asimismo, si realiza una alianza con otros partidos

<sup>38</sup> Casar Pérez, María Amparo: *Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México*. En *Gobernar sin mayoría*, María Amparo Casar e Ignacio Marvan (Coor.), Taurus, México, 2002, p.355.

<sup>39</sup> Altman, David: Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, 2001, número 8 y 9, p. 394.

incluyendo al del titular del Ejecutivo, de resultar un fracaso la coalición, el costo de la alianza será pagado por todos los partidos, y solamente aquellos partidos opositores que se mantuvieron ajenos a la alianza se verán favorecidos ante la opinión pública por el fracaso de esta alianza.

2. Si de una alianza exitosa no logra beneficios un partido de oposición, y de un fracaso solo recogerá costos políticos en las próximas elecciones locales o federales, éste se opondrá de manera constante a las políticas del gobierno y su partido, y buscará alianzas con los partidos pequeños que necesiten mantener su registro o incrementar su presencia electoral como partido alternativo con miras a las votaciones federales o locales.

3. Mientras que un partido político de oposición tenga incentivos para cooperar con el gobierno y su partido, tenderá a buscar alianzas con otros institutos políticos afines a él para evitar pagar los costos políticos de manera individual en las próximas elecciones federales o locales.

4. Por último, una crisis de gobernabilidad (*parálisis gubernamental*) será evitada a través de la negociación entre la mayoría de los partidos, logrando así una alianza en el congreso con la finalidad de no cargar los costos políticos en las próximas elecciones y mostrarse como partidos maduros y comprometidos con el país, los partidos mayoritarios reclamarán como suyo los resultados óptimos de la alianza; de tener resultados negativos la coalición, los partidos podrán contrarrestar el eventual costo electoral ocasionado por su actitud cooperativa por medio de un candidato atractivo, ya sea en elecciones federales o locales.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Los esquemas antes mencionados fueron pensados en base a las apreciaciones que realiza Alonso Lujambio en: *Adiós a la excepcionalidad...*, *Op cit.*, pp. 262-263.

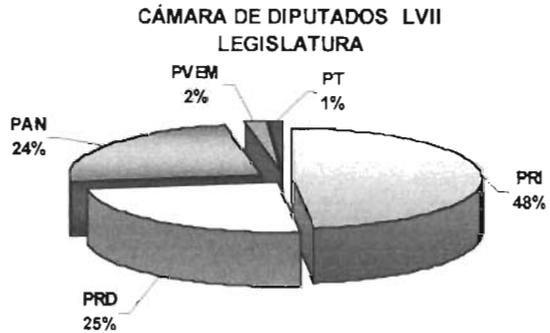
Por otra parte, es necesario considerar que con la instauración de un Congreso plural, representativo y con mayor número de opositores al partido del Presidente, la disciplina partidista se vuelve un factor determinante para alcanzar consensos y acuerdos políticos al interior de la Cámara.

La **disciplina parlamentaria** ha sido uno de los factores que ha permitido el funcionamiento de los sistemas presidenciales, pero entre más cercana este la elección presidencial, los partidos de oposición tenderán a negarse a cooperar con el gobierno y a buscar consensos con sus iguales opositores, sin descuidar sus intereses. Una de las formas en que se hace presente la indisciplina al interior de los partidos es cuando su líder parlamentario se ve favorecido por los acuerdos alcanzados y éste tenga aspiraciones presidenciales, lo que implicará que sus correligionarios voten en contra de los amarres parlamentarios que éste realice, con lo que se verá fracturada la alianza parlamentaria.

La instalación de la LVII Legislatura Federal en 1997, mostró un escenario inédito en el sistema político, por primera ocasión ningún grupo parlamentario logró la mayoría absoluta, presentándose la oportunidad de hacer auténtica la separación de poderes. El nuevo panorama cancelaba el control del Ejecutivo sobre el Congreso de la Unión. Sin embargo, la nueva correlación de fuerzas en las Cámaras obligó a replantear las funciones y facultades del Poder Legislativo. Las elecciones del 6 de julio de 1997, permitieron una Cámara de Diputados más democrática y competitiva, dando paso al primer gobierno dividido horizontal del México moderno.

PARTIDO	DIPUTADOS	PORCENTAJE
PRI	239	48 %
PRD	125	25 %
PAN	121	24 %
PVEM	8	2 %
PT	7	1 %
	500	100

Fuente: IFE



En 1997, el gobierno y su partido padecieron la nueva conformación de la Cámara de Diputados, teniendo que aceptar el papel de primera minoría. Por las características de la nueva conformación, en los primeros días de instalada la nueva Legislatura se presentó una nueva forma de hacer política parlamentaria tendiente a debilitar al gobierno, estableciéndose así la coalición de partidos adversos al del presidente, esto se originó por la pretensión de los partido PRD, PAN, PT y PVEM –llamado por los medios de comunicación el Bloque Opositor- de responder el III Informe de Gobierno.<sup>41</sup> La nueva composición política de la LVII Legislatura consintió en delinear 16 tipos de coaliciones posibles:

CASO	COALICION Y ESCAÑOS	TIPO DE COALICION	
1.	PRI+PRD	364	Mayoría calificada
2.	PRI+PAN	360	Mayoría calificada
3.	PRI+PRD+PAN+PVEM	493	Mayoría calificada
4.	PRI+PRD+PAN+PT	492	Mayoría calificada
5.	PRI+PRD+PT+PVEM	379	Mayoría calificada
6.	PRI+PAN+PVEM	368	Mayoría calificada
7.	PRI+PRD+PVEM	372	Mayoría calificada
8.	PRI+PAN+PT+PVEM	375	Mayoría calificada
9.	PRI+PRD+PT	371	Mayoría calificada
10.	PRI+PAN+PT	367	Mayoría calificada
11.	PRI+PRD+PAN	485	Mayoría calificada
12.	<b>PRI+PAN+PRD+PT+PVEM</b>	<b>500</b>	<b>Mayoría calificada</b>
13.	PRI+PT+PVEM	254	Minima
14.	<b>PRD+PAN+PVEM</b>	<b>254</b>	<b>Minima</b>
15.	<b>PRD+PAN+PT</b>	<b>253</b>	<b>Minima</b>
16.	<b>PRD+PAN+PVEM+PT</b>	<b>261</b>	<b>Bloque Opositor</b>

<sup>41</sup> Moreno, Martín: *La democracia sin veto*. En *Época*, México, 1997, N° 326, pp.: 9-11.

Como muestra el cuadro anterior, de las 16 posibilidades de coalición, solamente en tres situaciones se hizo posible realizar alianzas sin el PRI, mientras en las restantes implicaba una negociación con el PRI y el gobierno. Asimismo, los cuatro partidos de oposición pudieron integrar una mayoría opositora sumando todos sus escaños: PRD, PAN PVEM y PT que en total sumaban 261 diputados. Esta última coalición formó al llamado *Bloque opositor*. Por otra parte, en esta Legislatura el PRI tuvo 13 alternativas para realizar alianza con los otros partidos políticos, dependiendo de sus necesidades y de la coyuntura, pudo optar por negociar con alguno de los dos grandes partidos --ya sea con el PAN o el PRD--; con el PAN obtenía 360 escaños y con el PRD 364, en ambos casos representaba una coalición de mayoría calificada.

Sin embargo, pese a la oportunidad que se presentaba por primera vez de realizar una gran coalición opositora, los consensos entre los partidos fue muy difícil, ya que los diputados y sus coordinadores antepusieron intereses personales y de partido para concretar acuerdos políticos de gran trascendencia para el país.

Coaliciones Ganadoras en la LVII Legislatura  
133 votaciones entre el 6 de octubre de 1998 y el 30 de abril de 1999

CASO	COALICION Y ESCAÑOS	VOTACIONES A FAVOR DE INICIATIVAS
1.	PRI+PAN	360
2.	PRI+PRD+PAN+PVEM	493
3.	PRI+PRD+PAN+PT	492
4.	PRI+PRD+PT+PVEM	379
5.	PRI+PAN+PVEM	368
6.	PRI+PAN+PT+PVEM	375
7.	PRI+PRD+PT	371
8.	PRI+PAN+PT	367
9.	<b>PRI+PAN+PRD+PT+PVEM</b>	<b>500</b>
10.	PRD+PAN+PT	253
11.	PRD+PAN+PVEM+PT	261

Fuente: Lujambio, Alonso: *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobiernos divididos en México*. Op. Cit., pp. 270-271

En la tabla anterior se muestra la actitud de los partidos políticos frente a diversas iniciativas, pero a pesar de que en el caso 9 pareciera que todos los partidos lograron acuerdos sustanciales no es así, ya que los partidos votaron cuestiones poco

relevantes tales como: acuerdos para emitir monedas conmemorativas o permisos para recibir condecoraciones extranjeras, entre otros.

La mayor muestra de disciplina partidista se ve en la coyuntura 1 de la coalición PRI-PAN, en este caso el PAN a pesar de que en varias ocasiones se había mostrado adverso al régimen no dejó de ser leal a éste como lo demostró en el apoyo a la creación del IPAB; en esta coalición se aprobaron el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, entre otros, por lo que aquí se demuestra el caso 2, ya que el PRI y el PAN han compartido intereses comunes tanto económicos como políticos en múltiples ocasiones.

Por otra parte, en los casos 5 y 6 se ve también una colaboración de partidos leales al régimen y por ende votaciones conjuntas basadas en la disciplina parlamentaria y en los intereses partidistas. El PT y el PVEM se sumaron al PRI y al PAN, sacando reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 Constitucional, creando así el Órgano Superior de Fiscalización teniendo como objetivo supervisar el ejercicio del presupuesto federal, asimismo, sacaron adelante reformas a la Ley de Amparo, Código Penal, Código de Procedimientos Penales, entre otros.<sup>42</sup> En estos casos la hipótesis dos y tres se ven sustentadas, ya que el PVEM se mostró interesado en mantenerse cerca del PAN tanto por su afinidad ideológica como por la necesidad de alcanzar un acuerdo electoral en un futuro cercano.

El caso que más llama la atención de manera especial es el 11, ya que al inicio de la Legislatura los cuatro partidos opositores pusieron en aprietos al PRI en la Cámara al decidir por mayoría de votos que el III Informe de Gobierno fuera contestado por un partido de oposición, relegando al PRI de este acto republicano; asimismo, el Bloque Opositor suprimió la Gran Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados y en su

<sup>42</sup> Lujambio, Alonso: *Adiós a la excepcionalidad... Op. Cit.*, p. 272.

lugar crearon la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. En este caso se puede ver la hipótesis cuatro, ya que al no funcionar la alianza de los cuatro partidos opositores, éstos buscaron evitar pagar los costos políticos en las elecciones locales y federales que se acercaban, por lo que evitaron votar de manera conjunta diversas iniciativas, a tal grado que realizaron alianzas con el PRI, es por eso que se presentaron los casos 1, 5, 6, 7 y 8, dándose alianzas entre el PRI, PAN, PT y PVEM.

Asimismo, el PRD, procuró no cargar con los costos políticos de las alianzas en el Congreso de la Unión manteniéndose como el único partido opositor al régimen, ya que valoró sus probabilidades de ganar la presidencia de la República manteniéndose al margen de acuerdos parlamentarios que le significaran pérdida de votos durante la contienda electoral, por lo que prefirió capitalizar los acuerdos de los otros partidos con el gobierno y su partido. Por otra parte, el PAN hizo acuerdos con el PRI en base a que este partido tenía grandes posibilidades de lograr ganar las elecciones del 2 de julio del 2000, por lo tanto era indispensable mantener la gobernabilidad del país por medio de la aprobación de leyes en el Congreso de la Unión, evitando así la parálisis del gobierno.

Las elecciones del 2 de julio dibujaron una nueva correlación de fuerzas en el Congreso de la Unión, aspecto que marca nuevas alianzas para evitar la ingobernabilidad, la cual no se presentó en la legislatura anterior. En la LVIII Legislatura se manifestaron las siguientes posibilidades de alianzas en la Cámara de Diputados ya bajo el gobierno de Vicente Fox:

---

<sup>42</sup> Lujambio, Alonso: *Adiós a la excepcionalidad... Op. Cit.*, p. 272.

CASO	COALICION Y ESCAÑOS		TIPO DE COALICION
1.	PRI+PRD	262	Minima
2.	PRI+PAN	418	Mayoría calificada
3.	PAN+PRD	268	Minima
4.	PAN+PRD+PRI	468	Mayoría calificada
5.	PAN+PRD+PVEM	274	Minima
6.	PAN+PRI+PRD+PT	476	Mayoría calificada
7.	PRI+PRD+PT+PVEM	285	Minima
8.	PRI+PRD+PVEM+PT+CD+PAS+PSN	294	Minima
9.	PRI+PVEM+PT+CD+PAS+PSN	243	Minima
10.	<b>PAN+PRD+ PVEM+PT+CD+PAS+PSN</b>	<b>290</b>	<b>Minima</b>
11.	PRD+PT +CD+PAS+PSN +PVEM	83	Minima
12.	PRI+PRD+PT	269	Minima
13.	PRI+PT	216	Minima
14.	<b>PRI+PAN+PRD+PT+PVEM</b>	<b>491</b>	Mayoría calificada
15.	PRI+PT+PVEM	234	Minima
16.	<b>PAN+PT+CD+PVEM+PAS+PSN</b>	<b>239</b>	<b>Minima</b>

La composición de la LVIII Legislatura favorece que ningún partido tenga por sí sólo la posibilidad de realizar modificaciones a la Constitución (como es el caso de la iniciativa presidencial de modificar la ley para permitir la inversión en electricidad y en hidrocarburos) de no ser que se realice por medio de alianzas. Por otra parte, para poder tener la mayoría calificada y con ello impedir bloqueo o parálisis legislativa se requiere de cuatro alianzas posibles de manera constante: PRI-PAN, PRI-PAN-PRD, PRI-PAN-PRD-PT-PVEM.

**Coaliciones Ganadoras en la LVIII Legislatura**  
**123 votaciones entre el 1 de septiembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2001**

CASO	COALICION	ESCAÑOS	VOTACIÓN A FAVOR DE INICIATIVAS
1.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PT+CD+PAS+PSN	500	60
2.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PT+PSN+	496	8
3.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PT+PAS+PSN	498	7
4.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PT+CD+PSN	498	6
5.	PAN+PRI+PRD+PT+CD+PAS+PSN	484	5
6.	PRI+PAN+PRD+PVEM+PSN	488	4
7.	PRI+PRD+PVEM+PT+ CD+PAS+PSN	293	3
8.	PAN+PRI+PRD+PVEM+PT+CD+PAS+	497	3
9.	PRI+PAN+PVEM+PSN	437	3
10.	PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	494	2
11.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PAS+PSN	490	2
12.	PRI+PAN+PT+PVEM+PAS+PSN	447	2
13.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PT+CD	495	2
14.	PRI+PAN+PSN	421	1
15.	PRI+PAN+PRD+PT	477	1
16.	PAN+ PRI +PRD+PVEM	485	1
17.	PAN+PRD+PRI	469	1
18.	PAN+PRI+PRD+PVEM+PT+PSN	496	1
19.	PAN+PRI+PRD+PSN+CD	474	1
20.	PAN+PRI+PRD+PVEM+ CD+PSN	490	1
21.	PAN+PRI+ PVEM+CD+PAS+PSN	441	1
22.	PAN+PRI+PT+CD+PAS+PSN	433	1
23.	PAN+PRI+PRD+ PVEM+PAS+PSN+CD	492	1
24.	PRD+ PT +CD+PAS+PSN +PVEM	84	1
25.	PRI+PRD+PT+CD	272	1
26.	PRI+PAN	418	1
27.	PRI+PAN+PRD+PT+PSN	480	1
28.	PRI+PAN+PVEM	434	1
29.	PAN+PRI+PT+CD+PVEM+PAS+PSN	449	1

Fuente: Tabla elaborada con datos de la Gaceta Parlamentaria en la página de internet:  
<http://gaceta.cddhcu.gob.mx>

Como podemos apreciar en la tabla de votaciones, el hecho de tener un gobierno dividido de manera horizontal, no ha propiciado en la parálisis del gobierno panista, ya que casi la mitad de iniciativas (60) se han hecho en base al consenso entre los diferentes partidos representados en el Congreso de la Unión, y en las subsecuentes, los tres principales partidos han votado de manera conjunta en 22 casos de alianzas

de 29 que se han presentado, por lo que se puede distinguir que el disenso entre las fuerzas políticas se ha logrado dirimir por medio de la **negociación**. Por otro lado, las alianzas permiten que el establecimiento de un gobierno dividido sea funcional, y con ello se demuestra que no existe realmente ningún problema que no se pueda resolver por medio del diálogo entre las distintas fuerzas, siendo importante que las reglas del juego se puedan amoldar a las nuevas circunstancias políticas.

Otro aspecto destacable de la LVIII Legislatura es que las votaciones se dieron sobre una ausencia notable de los diputados del PRI y del PAN, que en varias ocasiones alcanzó un 40% de diputados ausentes; por otro lado, las iniciativas pasaron gracias a que los diputados no acataron la disciplina partidista y votaron bajo libre albedrío, lo que propició funcionalidad y congruencia parlamentaria.

Asimismo, desde el inicio de la LVIII Legislatura hasta el 15 de diciembre de 2001, se presentaron 94 iniciativas de reformas a diversos artículos de la Constitución. Durante este periodo la única reforma que aprobó el Congreso de la Unión, durante el lapso que analiza este estudio fue la modificación a los artículos 1, 2, 4, 18 y 115, reformas conocidas como la **Ley Indígena** publicada el 14 de agosto de 2001 en el Diario Oficial de la Federación. Por otro lado, se propusieron modificar 80 de los 136 artículos de la Constitución, siendo el grupo parlamentario del PRD quien más iniciativas presentó (32 iniciativas). Un hecho sobresaliente es que se presentaron propuestas de iniciativa coincidentes en los artículos 3, 4, 31, 35, 36, 59, 71, 72, 73, 93 y 100. Y el artículo que más propuestas de modificación presentó fue el **73 Constitucional**, con un total de 26,<sup>43</sup> siendo precisamente un artículo que regula las facultades del Congreso y las relaciones que debe mantener con el Poder Ejecutivo.

De todo lo expuesto anteriormente puedo decir que solamente a través de la

<sup>43</sup> Datos tomados de División de Política Interior del Servicio de Investigación y Análisis y del Diario de los Debates de la Cámara de Diputados: <http://www.cddhcu.gob.mx/biblioteca/publica/invevana/polint/dpi34/index.htm>

negociación entre las distintas fuerzas políticas partidistas y el gobierno se podrá sacar adelante el trabajo parlamentario y se evitará la parálisis del gobierno; Por otra parte, desde el inicio de la actual administración se presentaron síntomas de ingobernabilidad, como fue el caso de la Ley Indígena, en donde, se llegó al punto de no lograr un acuerdo entre el Presidente y su partido, situación que ocasionó un grave problema en el Congreso. Sin embargo, la sensatez del acuerdo y la negociación se impuso aun en las condiciones más extremas como ha sido el caso de la Ley Presupuesto para el 2002.

El desgaste del gobierno de Vicente Fox ha sido compartido por los partidos con los que ha hecho alianzas en las circunstancias más críticas, como es el caso del PVEM y PRD, cabe destacar que el partido del sol azteca sacó adelante con sus votos la ley resupuestaria en los últimos minutos del 2002; aspecto que se repitió con la reducción del subsidio a la energía eléctrica y con Ley Indígena, acción que manifestó en detrimento de los resultados electorales a lo largo del 2001 y en la votación para la renovación de su dirigencia nacional del 17 de marzo del 2002, en donde no logró superar el 26% de su padrón nacional que era de más de 4 millones de militantes, y en últimas consecuencias se reflejó en las elecciones de diputados federales del 2003, cabe resaltar que este partido ha demostrado los síntomas que se señalaron en la condición número 1 de las alianzas.

Por otro lado, las condiciones del punto dos se han presentado para el PRI, ya que de las alianzas en el Congreso es el que más se ha beneficiado de no formar parte de alianzas constantes con el partido del Presidente, pues es el partido que ha logrado remontar la votación adversa que obtuvo en las elecciones del 2000, de ser el gran perdedor, ha pasado a figurar como el beneficiario de los errores del gobierno, pues ha ganado elecciones locales, obteniendo mayoría en los congresos estatales, en municipios que habían sido ganados por el PAN o el PRD en otros años y bajo otras condiciones; por otra parte, es el partido que más expectativas causó en la

renovación de su dirigencia nacional, atrayendo la atención de los medios de comunicación, muy por encima del PAN o del PRD; asimismo, es quien logró remontar el número de sus diputados en las elecciones federales del 2003.

El acuerdo entre los partidos representa el gran reto del Presidente de la República, ya que de no lograr un consenso entre las distintas fuerzas –incluido su partido- la parálisis legislativa se hará presente en cualquier momento. El Poder Ejecutivo ha perdido atribuciones y privilegios –los que le daba el poder metaconstitucional le permitían imponerse en el Congreso y ante sus correligionarios- siendo precisamente su máximo debilitamiento la falta de control en las cámaras, agravándose por la indisciplina partidaria, la cual se ha hecho presente en reiteradas ocasiones, destacando la falta de apoyo para su candidato a la dirigencia nacional del PAN, Felipe Bravo Mena; Carlos Medina Plascencia por parte de los legisladores, con lo que se manifestó que el presidente Fox no cuenta con el apoyo total de sus legisladores.

Por ello, considero que es necesario que la Cámara de Diputados revise sus atribuciones y sus límites, aspecto que llama la atención ya que de las iniciativas presentadas en la LVIII legislatura, sobresale la que se refiere a las funciones del Congreso (Art. 73). Bajo este tenor el Poder Legislativo requiere cambios sustanciales en su vida interna y en su relación con los otros poderes, actores sociales y ciudadanos. Internamente, la Cámara de diputados debe instrumentar nuevas reglas que fortalezcan la actividad legislativa tales como:<sup>44</sup>

1. Aumentar la duración de los períodos de sesiones;
2. Democratizar el funcionamiento interno de las comisiones de dictamen y hacerlas trabajar permanentemente durante los recesos;
3. Aumentar el tiempo legislativo para el desahogo de las iniciativas de los legisladores;
4. limitar el envío de iniciativas por parte del Ejecutivo a las primeras semanas del período de sesiones.

<sup>44</sup> Alguna de estas apreciaciones fueron tomados de : *Los Retos del Congreso: eficacia, responsabilidad y pluralismo*. En Carta de Política Mexicana, núm. 283, 18 de enero de 2002.

5. Que el Congreso posea más atribuciones de ratificar algunos de los nombramientos del gabinete presidencial (Secretario de Relaciones Exteriores, Pemex, SEP, Contraloría, SSP, entre otros).
6. Revisión plena de la facultad del veto presidencial, para especificar cuando posee esta atribución el Ejecutivo y en que modalidad.
7. Revisión del sistema constitucional de responsabilidad del Presidente de la República, y precisar sus atribuciones.
8. Creación de un cuerpo interdisciplinario que auxilie y asesore a los legisladores en diferentes materias.
9. Profesionalización de los diputados electos, evitando la reelección legislativa, y requiriendo estudios mínimos para ocupar cargos de elección popular.

Pero más allá de sus facultades constitucionales, la Cámara de Diputados es el único espacio democrático viable para dismantelar las estructuras creadas por el viejo régimen del partido hegemónico y diseñar las nuevas reglas del juego político del México plural y poliárquico. Anteriormente, las negociaciones sobre la reforma del Estado las hacía el Ejecutivo con las direcciones de los partidos, ahora el escenario de esa reforma debe ser el poder Legislativo, teniendo como arbitro al Poder Judicial.

El Poder Ejecutivo no puede estar exento de la revisión de sus facultades, se le deben establecer límites más precisos y controles más efectivos con los cuales se evite un retroceso hacia el presidencialismo y se establezca un verdadero sistema presidencial,<sup>45</sup> apegado a las leyes y los consensos. El Ejecutivo debe ubicarse como el principal cumplidor de las leyes; sin embargo, la falta de visión y sensibilidad política, así como de conocimientos básicos del funcionamiento de la política y de las leyes, obstaculizan cualquier intento democrático y propician ingobernabilidad, derrumbando los logros democráticos alcanzados.

Los últimos acontecimientos registrados por el Poder Ejecutivo ya bajo un ambiente más aceptado de los gobiernos divididos, han dado muestras de la necesidad de acotar y enmarcar las acciones de este poder; los casos suscitados por el Jefe del

---

<sup>45</sup> Valencia Carmona, Salvador. *Hacia un nuevo Sistema Político y Constitucional*. En Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, 2003, núm. 8, enero-junio..

Ejecutivo en relación al apoyo abierto y desmedido del Presidente a su esposa para conseguir situarla como candidata a la Presidencia en el 2006, los actos de corrupción de algunos integrantes del Gabinete presidencial, así como la protección a los involucrados en los escándalos; los desacatos del Jefe de Gobiernos del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, a los llamados del Poder Judicial, y las leyes promulgadas por la Asamblea Legislativa, los actos de corrupción de sus operadores, nos convocan a encontrar un punto de equilibrio para sujetar los intentos de restauración de la omnipotencia del Poder Ejecutivo.

Por todo lo anterior, la reforma que se ejecute tiene que ser integral en todo su ámbito, pues se debe superar prácticas viciosas o excluyentes, entre las propuestas se deben incluir se encuentran robustecer los mecanismos de comunicación de los funcionarios del Ejecutivo hacia el Legislativo; respeto pleno a los pesos y contrapesos que existen entre los poderes; implantación del Plebiscito, Referéndum y de la Revocación de Mandato ante las iniciativas del Presidente, así como de las ocurrencias u actos que pongan en riesgo la estabilidad de la nación, entre otros.

La nueva composición política del país, propicia replantear las funciones de las diferentes instituciones políticas para poder mantener la gobernabilidad. Por eso es, necesario que el Poder Judicial asuma su papel de mediador ante los otros poderes de manera autónoma, con los límites que le marca la propia ley constitucional; contando con un amplio presupuesto económico y con la posibilidad de presentar iniciativas de ley que hasta ahora no le es permitido constitucionalmente. Por otro lado, la pluralidad política trae como consecuencia una gran cantidad de conflictos entre los poderes. Por lo que será necesario especificar con exactitud los límites de cada poder y de no ser acatados se tendrá que recurrir a los tribunales constitucionales. Las posibilidades previstas en nuestro orden constitucional para

lograr tal fin son el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad (Art. 103, al 107).<sup>46</sup>

#### **4.6 El Poder Judicial: garante de la democracia.**

Hasta ahora nos hemos concentrado en la relación y respeto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, omitiendo la importancia del Poder Judicial y de la necesidad de que ocupe su lugar ante los otros poderes. La única forma de evitar que se vuelva a repetir la experiencia del predominio del Ejecutivo, la consolidación de un tirano sexenal o de un dictador en turno es adecuando la estructura constitucional.

Debemos tomar en cuenta que lo que socava al equilibrio de poderes constitucionales es un poder judicial sometido, parcial y corrupto. Un poder judicial que no aplica la justicia con el mismo criterio al fuerte que al débil no es un poder al servicio del pueblo.

La justicia supeditada a la política se toma en perversa y fútil, carente de credibilidad y de respeto. Ejemplos sobran: durante la revolución francesa cientos de personas que por disentir de los integrantes de la Convención o del Directorio fueron enviados a la Guillotina; en Rusia, fueron perseguidos y confinados en regiones apartadas de Liberia; en México, el Presidente en turno usó a la Justicia para desaparecer a sus adversarios, encarcelarlos (Caso de la "Quina" con Carlos Salinas de Gortari, el caso de Raúl Salinas de Gortari con Ernesto Zedillo, etc...).

Debe quedar claro que un gobierno dividido es una expresión plena más no única del equilibrio de poderes, que tiene su base en la Constitución Política; la democracia se

---

<sup>46</sup> Cossio D. José Ramón: *Gobiernos divididos y control de la constitucionalidad*. En *Este País, México*. 2000. núm. 116. Nov. pp. 30-32

convierte entonces en el espacio adecuado donde los poderes conviven en toda su gama, de manera abierta y clara ante sociedad y que en palabras de Fernández Santillán se podría decir entonces que "la democracia es el gobierno del poder público en público"<sup>47</sup> oponiéndose así al poder oculto.

Para que un gobierno plural pueda mantenerse como tal es necesario que todos los elementos que le dan forma y sustento a un régimen democrático asuman su papel, y cumplan a carta cabal todas las reglas establecidas en la Constitución, por lo tanto, los Poderes del Estado deben de ser autónomos entre sí y evitar que un poder sobresalga por encima de otro, es decir que el poder controle al poder.

El presidencialismo mexicano subsistió y prevalece aun gracias a la preponderancia del Presidente sobre los otros poderes del Estado, es decir, el titular del Ejecutivo logró inutilizar las acciones de las instituciones políticas establecidas en la Constitución para "compartir y contrabalancear el poder presidencial",<sup>48</sup> incluyendo al Poder Judicial.

Haciendo una revisión del papel desempeñado por este poder, el Judicial, podemos distinguir que durante el régimen priista fue el brazo ejecutor del Presidente en turno, adquiriendo un papel de subordinado, que pese a los cambios sufridos en la actualidad, ya con un gobierno dividido, se preserva esta condición en grado considerable, toda vez que se sigue golpeando a los adversarios del Presidente con medidas judiciales, tal y como acontece con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, al cual se le descalifica y se le entabla juicios con

<sup>47</sup> Fernández Santillán, José F.: *La democracia como forma de gobierno*. En Cuadernos de divulgación de la cultura política, México, IFE, 1995, p. 31.

<sup>48</sup> Casar, María Amparo: *Las bases político-institucionales del poder presidencial en México*. En Carlos Elizondo Meyer-Sierra y Benito Nacif Hernández (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, 2002, FCE, p. 42.

plena identificación de la mano presidencial como son los casos del Encino, Paraje San Juan, entre otras situaciones.

Sin embargo, esta condición de subordinación no fue culpa sólo del Poder Judicial, ya que existió contubernio entre los otros dos poderes, el Ejecutivo y Legislativo, para poder reducir la función autónoma del Poder Judicial, existen ejemplos de sobra en donde los tribunales federales o estatales, tuvieron problemas para realizar la ejecución de sus sentencias, cuando los miembros del Ejecutivo se negaron a cumplirlas.

El poder Legislativo no realizó durante décadas las adecuaciones y revisiones de la ley para frenar la supremacía presidencial; pareciera que el Poder Judicial Federal omitió desempeñar sus funciones dentro de la división de poderes. Sin embargo, el Poder Judicial actuó conforme a las reglas establecidas por el Congreso de la Unión, por ello el maestro Fix Fierro considera que el poder judicial fue el poder más débil del régimen político y como tal fue su desempeño.<sup>49</sup>

La institución judicial fue desplazada en su ejecución y aplicación por la práctica constante de recurrir a la autoridad ejecutiva para resolver controversias constitucionales, confrontaciones entre poderes o Entidades Federativas, utilizando medidas políticas como la desaparición de poderes o la remoción o nombramiento de gobernadores en donde la justicia tenía que aplicarse; asimismo, encontramos que ante la incomodidad de la ley se optaba por la reforma constitucional para que la justicia fuera a conveniencia del titular en turno de la Presidencia de la República.

Con la aparición de los gobiernos divididos, el Poder Judicial esta en condiciones de ocupar su lugar para lograr un verdadero equilibrio de poderes, toda vez que sus

<sup>49</sup> Fix Fierro, Hector: *Poder Judicial*. En María del Refugio González y Sergio López Ayllón (eds.). *Transiciones y diseños institucionales*, México, 1999, UNAM, p. 177.

integrantes impidan, con ayuda del Congreso de la Unión, la tentación de controlar y mancillar la autonomía judicial.

Los elementos de la poliarquía han permitido que la sociedad mexicana alcance a dimensionar la importancia de la institución judicial, por ello, ante los cambios políticos suscitados dentro del régimen es indispensable contar con un *nuevo árbitro* que permita la convivencia y cohabitación de las distintas fuerzas políticas y sociales, así como el respeto mutuo entre los Poderes del Estado y las Entidades Federativas

Con el establecimiento de los gobiernos divididos, el Poder Judicial deberá ser revisado en cuanto a su diseño institucional, toda vez que con el detonante de la pluralidad política la gobernabilidad del país se encuentra sujeta a la actuación de la institución judicial.

#### **4.7 La Administración Pública ante los gobiernos divididos: la reinención del gobierno.**

Ante la aparición y consolidación de los gobiernos divididos en México, es necesario replantear la función de la Administración Pública, toda vez que esta es la que ejecuta las decisiones de los gobernantes, y la que tiene que dar respuesta a la sociedad no importando si eligieron al titular en turno del Ejecutivo, si están de acuerdo o en contra del partido en el gobierno; por ello es importante preguntarnos ¿Cuáles son los nuevos mecanismos institucionales que se requieren para que la Administración Pública cumpla con su función ante un ambiente de gobierno dividido tanto vertical como horizontalmente, de tal forma que se haga más receptiva, transparente, responsable y que pueda ser sujeta al juicio ciudadano de la urnas?

La Administración Pública es el instrumento que permite al titular del Ejecutivo de cualquier nivel de gobierno control sobre los recursos económicos, técnicos, y hasta políticos con la finalidad de doblegar a críticos o contrincantes ya sea en la Cámara de Diputados, en los gobiernos estatales o municipales, en los partidos políticos o en la propia opinión pública.

Hasta antes de la aparición del primer gobierno de oposición en nuestro país, la Administración Pública federal, estatal, o municipal se encontraba supeditada a la decisión del titular del Ejecutivo en turno, es decir, con cada cambio de gobierno cada gobernante reinventaba la función pública y los programas de gobierno, con la finalidad de opacar los logros de la anterior administración o desacreditarla.<sup>50</sup> Sin embargo, a raíz del primer gobierno dividido horizontal que se presentó con la LVII Legislatura, la Administración Pública necesariamente tuvo que replantearse en cuanto a su función y sus alcances.

Ante un escenario de mayor competencia política, es indispensable encontrar elementos nuevos que permitan homologar los objetivos entre políticos y administradores públicos.<sup>51</sup> Con lo anterior, la **eficacia** se convierte, entonces, en el objetivo máximo a conseguir dentro de la pluralidad política, situación que permitirá que los gobiernos divididos sean apreciados por los electores como una oportunidad de desarrollo y no como retroceso o conflicto constante.

Desde Plutarco Elías Calles hasta Ernesto Zedillo Ponce de León, la actuación de Administración Pública fue objeto de control político y social, se crearon instituciones de gobierno sin consultar a la sociedad y legitimado con el apoyo "cortesano" de:

<sup>50</sup> Ver De los Reyes Alvarado, Yolanda: La participación social y la administración plural, en *La Administración y el pluripartidismo*. Revista de Administración Pública, INAP, México, 1997, núm. 96, p. 1.

<sup>51</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo: *La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México*. Conferencia impartida durante el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Lisboa, Portugal, octubre 2002.

Congreso de la Unión. La Administración Pública de la era priísta tuvo grandes aciertos, permitió estabilidad social, combatir a la pobreza, dar seguridad social a diferentes sectores; sin embargo, produjo también un gran aparato burocrático, con obsoletos programas y con una enorme burocracia, situaciones que impidieron a la Administración Pública "ser el motor de la evolución social",<sup>52</sup>

Una característica propia de la poliarquía --la cual ya tiene arraigo y carta de naturalización en México-- es la de **elegir a los funcionarios** y poder influir de manera democrática en la agenda pública al proponer y modificar programas o situaciones en donde se beneficie a la sociedad en su conjunto o por lo menos a la mayoría de ésta.<sup>53</sup>

Sin embargo, en la eficacia de resultados no sólo influye el que elijamos a los funcionarios de primer nivel, se requiere de manera punitiva la **rendición de cuentas**. Un gobierno que sea capaz de rendir cuentas a los ciudadanos es realmente un gobierno democrático, porque está abierto a la indagación y fiscalización de sus recursos, así como a la manera en que se emplean, procurando con ello dar respuesta a la gran mayoría de la población.

La pluralidad política debe ser sinónimo de revisión y comparación de resultados por parte de los ciudadanos, a tal grado de que se pueda contar con información fidedigna sobre la administración del país en cualquier nivel de gobierno; la evaluación ciudadana será, entonces, la única capaz de darle a los gobiernos divididos el *apellido* que necesitan para demostrar que aunque funcionen bajo situaciones de conflicto y confrontación, no pierden el objetivo de garantizar a la

<sup>52</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio: *Introducción a la Administración Pública de México*. Ed. Harla, México, 1985, p. xxxii.

<sup>53</sup> Dahl, A. Robert: *Los dilemas del pluralismo democrático, autonomía vs control*. Alianza Editorial, México, 1991, pp. 71-79.

sociedad los estándares óptimos de seguridad, educación, salud, bienestar económico, entre otros.

Asimismo, la rendición de cuentas es la herramienta que permitirá dignificar el papel de la Administración Pública ante los ciudadanos, toda vez que por medio de ésta se puede detectar actos de corrupción y deshonestidad de los funcionarios públicos, afectando con ello la imagen de sus partidos y con posibilidades de ser castigados en las elecciones próximas.

El cambio político o alternancia, no necesariamente crea por sí mismos mayor eficacia y eficiencia del gobierno, ya que ésta debe depender en gran parte de las atribuciones establecidas de antemano en la Constitución y en sus leyes secundarias, y no sólo de las políticas públicas que implementen los nuevos gobernantes, de lo contrario se corre el riesgo de repetir viejas prácticas, y peor aún incrementar las decisiones unilaterales, arbitrarias y revanchistas en contra de los adversarios políticos.

El caso del gobierno dividido de Vicente Fox, es una clara muestra de que ante la falta de un verdadero proyecto de gobierno, se optó por establecer reformas administrativas de tipo cosmético; tuvo la oportunidad de transformar realmente a la Administración Pública y con ello ampliar aún más su bono democrático que le entregó la sociedad con su voto, prefiriendo renombrar programas ya establecidos por la administración anterior, dejando de lado propuestas serias de reformas estructurales, a tal grado que se introdujo en los servidores públicos un Código de Ética, pensando tal vez que con ese documento se podría borrar deficiencias e ineficacias. En ese tenor se canceló la opción de una mayor profesionalización de la burocracia, a cambio se logro la aprobación de una Ley del Servicio Civil de Carrera a

modo, con la finalidad de enquistar en las estructuras administrativas a los actuales servidores públicos de la administración panista.

La falta de resultados de una Administración Pública sin orientación ni apoyos dentro de un gobierno dividido, conlleva a la falta de interlocutores con las demás fuerzas políticas, tal es el caso que durante los cuatro años del gobierno foxista muy escasas propuestas de reformas estructurales han pasado en el Congreso

Haciendo un análisis somero de la Administración Pública de Vicente Fox podemos verificar que ésta ha carecido de fuerza y de reconocimiento por parte de la sociedad, las expectativas de cambio cifradas en él fueron muchas por parte de los electores, pero los resultados han sido magros. Días antes de asumir el poder, el Presidente electo anunció ajustes y la reestructuración de las actividades administrativas del gobierno federal; habló de la creación de una oficina de "gerentes" con las mejores cualidades, con la encomienda de "trabajar por México"; presentó un *staff* de "hombres y mujeres reconocidos, a partidistas", "con experiencia en el sector privado, empresarios y talentosos"<sup>54</sup>; creando, sin el consenso ni apegado a la realidad áreas administrativas, pretendiendo solamente dar un impacto de cambio ante los electores de su proyecto :

Creó las siguientes áreas dentro de la Administración Pública:

#### **1. Área de crecimiento con calidad**

Secretarías de Comercio (Secretaría de Economía); Hacienda; Relaciones Exteriores; Comunicaciones y Transportes; Agricultura; Turismo; Energía, y Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>54</sup> Ver La Jornada en Internet: <http://www.jornada.unam.mx/2000/nov00/001128/003n1pol.html>



**2. Área para el desarrollo humano**

Secretarías de Gobernación; Salud; Trabajo; Educación, y Desarrollo Social.

**3. Área de orden y respeto**

Secretarías de la Defensa Nacional; Marina; Contraloría (ésta sufrió cambio de nombre un tiempo después, renombrándose Secretaría de la Función Pública); Seguridad Pública (de nueva creación); Reforma Agraria, y Procuraduría General de la República.

Cada una de estas áreas fueron pensadas para ser coordinadas desde Los Pinos por personas cercanas y contratadas por el Presidente; además, se crearon Coordinadores Generales de Políticas Públicas del Gobierno Federal.

Pese a las modificaciones que el gobierno de Vicente Fox ha realizado hasta el momento dejó pasar la oportunidad de realmente hacer una Administración Pública eficiente, ya que varios de sus proyectos no han tenido el sustento por proyecto real, tal vez esta carencia de un objetivo concreto han permitido que durante las intensas negociaciones para la aprobación del presupuesto de egresos se halla logrado el fortalecimiento de las instancias de auditoria y supervisión por parte del Poder Legislativo, tal es el ejemplo de la aprobación de la Auditoria Superior de la Federación.

Sin embargo, la eficiencia del Administración Pública no radica en si es grande o reducida, sino en la capacidad de respuesta a la sociedad ante sus demandas; pero el gobierno actual que criticaba la burocracia y el despotismo de los priistas, ha logrado alcanzar hasta cierto punto una homologación por la decisión del Presidente de crear oficinas sin razón ni sentido, que han sido suprimidas por su escaso resultado y la

nula respuesta de las demás dependencias a sus propuestas. Tales son los casos de Consejo de Seguridad Nacional que ocupaba, Adolfo Aguilar Zinser, Innovación Gubernamental, entre otros.

Podemos verificar que no son los administradores públicos los que demandan el incremento del sector público sino los políticos que con el objetivo de ganar la simpatía del electorado realizan cambios sin sustentos de funcionalidad o como mero acto efectista para demostrar trabajo y resultados inmediatos.

Puedo asegurar que los nuevos mecanismos institucionales viables para hacer eficiente a la Administración Pública es garantizando la rendición de cuentas, el fortalecimiento del sentido de responsabilidad mediante la transparencia y el combate a la corrupción por medio de leyes que impidan que funcionarios desvirtúen el sentido social de la Administración Pública y la usen para sus objetivos personales, como sucede con el caso Marta Sahagún, que dada la cercanía y relación sentimental con el Presidente de la república, se le permite intervenir en el funcionamiento de entidades públicas como la Lotería Nacional, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, para allegarse fondos económicos que beneficien a la Fundación Vamos México que ella preside, pues no existen leyes que impidan o limiten el rango de acción de funcionarios parientes cercanos a ellos.

Por último, la intensa competencia electoral que se ha presentado en nuestro sistema político tiene un fuerte impacto en el ámbito de la Administración Pública; sin embargo, existen lagunas legales tanto en la Constitución como en las leyes secundarias o reglamentos que impidan el abuso de las posiciones administrativas en beneficios personales, por lo que corresponde al Congreso de la Unión erigirse en el nuevo diseñador de la Administración Pública con la intención de regular tentaciones mesiánicas, que se presentan en todos los niveles de gobierno con el arribo de

nuevos titulares; por ello, el Congreso es el más viable toda vez que en él se encuentran todas las voces de la sociedad, que en ocasiones también son intransigentes y carecen de visión, pero es más factible que en este poder exista la posibilidad de lograr consensos en torno a la administración que se necesita ante un gobierno dividido, una Administración Pública Imparcial.

#### **4.8 Retos y perspectivas de los gobiernos divididos en México**

Una de las principales preocupaciones en torno a los gobiernos divididos por parte de los estudiosos del sistema político mexicano es la parálisis y confrontación que redunde en una crisis institucional, aspecto que es latente en la actualidad por la falta de elementos claros en las leyes mexicanas.

De entrada, los gobiernos divididos deben resolver los mecanismos institucionales que les permitan evitar ingobernabilidad; demostrar que producen beneficios a la sociedad, y sobre todo que permiten la consolidación de un estado poliárquico, toda vez que no debe haber un retorno a la hegemonía de un sólo partido, sino a la institucionalización de la voluntad popular expresada en la urnas. Todo esto concita a encontrar soluciones a las grandes carencias institucionales, las cuales se convierten en los retos para hacer de los gobiernos divididos una forma adecuada de convivencia política.

Para que los gobiernos divididos puedan funcionar ya sea de manera horizontal o de manera vertical, es indispensable pensar en como evitar conflictos mayores, y lograr que los *límites funcionales* sean reales y operables tal y como lo establece el artículo 49 Constitucional.

Esto nos implica reflexionar en torno a la convivencia política de manera vertical de un gobierno dividido; teniendo como ejemplo la confrontación constante que se ha producido entre el Gobierno Federal y el gobierno del Distrito Federal, pues desde que tomaron posesión se ha producido una serie de situaciones que han llegado al hartazgo en declaraciones y en falta de resultados de ambos, aspecto que han estado acompañados por escándalos de corrupción por ambas partes, que van desde el uso inmoral de recursos públicos, como sucedió con la compra de toallas de más de 4,000 pesos por parte de la Presidencia de la República, hasta video grabaciones de sobornos a operadores políticos del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La sociedad, puede no comprender que estos hechos son perpetrados por políticos de distintos partidos, o también puede determinar que todos los institutos políticos son corruptos y que da igual quien sea electo, pues su único objetivo es el enriquecimiento a costa del puesto público.

Estos acontecimientos nos permiten reflexionar que no es la falta de acuerdo lo que podría ser un obstáculo para la consolidación de los gobiernos divididos, sino que el gran reto es lograr establecer sanciones inmediatas a los actos de corrupción de los servidores públicos, de igual manera debería haber una sanción a los gobernantes que no den resultados en el corto plazo a las demandas ciudadanas y que no cumplan con sus propuestas de campaña, ya que estas fueron las principales atracciones de los electores hacia ellos, porque de no ser así estaríamos avalando una manera de timar a los ciudadanos que han optado por candidatos que han ofrecido soluciones aparentes a problemas reales.

Una medida que considero oportuna y que permitiría lograr mayores acuerdos entre los gobiernos es reformar la Constitución para establecer que los gobernantes y los representantes populares terminen sus periodos de gobierno y de responsabilidad tal

y como lo establece el cargo para el que fueron electos, postergando sus aspiraciones inmediatas y privilegiando la encomienda que se les ha dado por medio del voto ciudadano; es decir, impedir que utilicen el puesto como “trampolín” para conseguir otro, anteponiendo su beneficio personal en detrimento de la sociedad en su conjunto.

El que los gobernantes estén pensando en su próximo puesto los conlleva a tener roces con instituciones públicas en donde existen también posibles contrincantes o detractores, tal es el caso de Andrés Manuel López Obrador, que se perfila como posible candidato presidencial por el PRD, Marta Sahagún esposa del Presidente, los gobernadores del Estado de México, Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, o los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados.

Bajo otro tenor, para que los gobiernos divididos tengan un buen funcionamiento institucional, se requiere del fortalecimiento de los órganos electorales, consolidando su autonomía frente a los partidos políticos, los gobiernos locales y lograr el profesionalismo de los funcionarios de todos los niveles. Es importante normar los financiamientos de las precampañas, regulándolas por igual, para evitar que de manera prematura se influya o manipule a los electores.

Se requiere del fortalecimiento pleno del sistema de partidos, imponiendo nuevos requisitos para alcanzar el registro como instituto político, y aumentar el porcentaje de votación para garantizar su representación en el Congreso, pues de no lograr esto corremos el riesgo de hacer de la democracia, como hasta ahora de cierta manera se esta haciendo, un negocio y no una forma de vida.

Otro de los retos de los gobiernos divididos, es que los partidos del titular del Ejecutivo logren alcanzar la disciplina partidista y que respalden y respeten los

acuerdos alcanzados entre los líderes parlamentarios, los partidos y el Ejecutivo, de lo contrario la confrontación se hará presente.

Uno de los más grandes retos para lograr gobiernos divididos con gran aceptación y sustento social, es lograr evitar la creación de alianzas chantajistas y pragmáticas en el Congreso o entre el Ejecutivo y algún partido, en donde no se privilegie el bien común, ni los intereses reales de la sociedad a la que se representa; es decir, se debe imponer en la ley un requisito para que las coaliciones se hagan entre partidos con ideologías afines o cercanas, pues las que hemos visto hasta ahora han sido entre partidos con principios ideológicos distintos, garantizando a futuro un gobierno amorfo, inmerso en conflictos por la falta de cumplimientos a los acuerdos pactados al momento de la conformación de las alianzas.

Por otra parte, entre las perspectivas de ventaja que tienen los gobiernos divididos es lograr el equilibrio entre los poderes del Estado; una mayor fiscalización del gasto público, con lo que se estaría combatiendo la corrupción y sobre todo la impunidad; asimismo, se tendría un Poder Legislativo en toda su capacidad para contener y corregir las desviaciones de los otros poderes, pero a la vez se impide la creación de leyes a conveniencia de algún grupo económico o político por que al existir pluralidad en el Congreso, éste se convierte en un asunto de interés público y por lo tanto en foco de atención de la sociedad, con lo que las leyes muy difícilmente pasarían sin el consenso social, tal es el caso de la reforma educativa que el Gobierno Federal pretende realizar sin consentimiento de la sociedad en su conjunto, o como se manifestó ante el desafuero de Andrés Manuel López Obrador

El voto abundante y decidido de los ciudadanos en las urnas cambió la configuración del sistema político que perduró por más de 70 años en nuestro país; ahora se pueden manifestar los gobiernos divididos y los gobiernos unificados y pueden

aparecer en una constante rotación, es decir, un gobierno dividido seguido de un gobierno unificado y viceversa, o puede ser de otra manera, pero lo único seguro es que cualquier gobierno que se dé en México de aquí en adelante tendrá que ser competitivo y si es un gobierno dividido lo tendrá que ser aún más.

## **CONCLUSIONES**

Las demandas de mayor democracia por parte de los distintos grupos y partidos políticos en la última etapa de siglo XX permitieron cambiar el rumbo del país, y orientarlo hacia un régimen democrático; el sistema político, precisamente por estas luchas, fue incorporando elementos institucionales que permitieron la reconfiguración sociopolítica y cultural de la nación mexicana.

La lucha política emprendida por los partidos políticos de oposición combatieron de diversas formas el excesivo poder concentrado en el Presidente de la República durante los gobiernos emanados del PRI, y dieron una lucha frontal por conseguir un régimen más democrático, plural, incluyente y participativo.

Para poder alcanzar estos fines, las fuerzas políticas buscaron esquemas adecuados, sin embargo, al no tener acceso a los puestos de elección popular, ya sea por recursos económicos, por no cumplir los requisitos establecidos en la ley o ser perseguidos por los diferentes aparatos represores, los partidos buscaron la conformación de alianzas o coaliciones estratégicas para concentrarse bajo las siglas de partidos nacionales que pudieran hacerle frente al partido en el gobierno.

Propuestas y demandas se hicieron de manera constante y por diferentes vías solicitando reformas y apertura política para dar cabida a los disidentes del sistema, buscando los grupos opositores debatir, en el mismo terreno que el Estado ha ideado para lograr acuerdos, proyectos y programas para la sociedad, siendo el Congreso de la Unión o las diversas cámaras estatales, así como las gubernaturas y presidencias municipales y por ende la Presidencia de la República.

Ante la cerrazón del sistema se presentaron intentos de levantamientos populares, insurgencia militar o movimientos civiles, los cuales hicieron que el Estado cediera posiciones por medio de leyes o creando instituciones para dar respuesta a estas situaciones, tales como el reconocimiento a los partidos de izquierda, el Instituto

Federal Electoral, los diputados y senadores de partidos, espacios a los institutos políticos en los medios de comunicación para la difusión de sus propuestas, financiamiento público a los partidos políticos, el Tribunal Federal Electoral, entre otros.

Las instituciones democráticas erigidas durante los gobiernos priistas fueron hechas a modo del partido en el gobierno, el voto libre y secreto fue letra muerta, la representación popular se tornó en una simulación, las elecciones sólo fueron el medio para legitimar las designaciones del titular del Ejecutivo en cualquier nivel de gobierno, los medios de comunicación eran controlados de manera rigurosa a tal grado que no se permitía la crítica al sistema y a su máximo representante; el Poder Judicial estaba sujeto a la voluntad del Presidente, siendo su brazo represor contra los disidentes a su investidura.

Fueron décadas de control riguroso, en donde el predominio del partido único ocupaba todos los espacios de poder en el país, de manera vertical: los Congresos locales eran controlados por la mayoría absoluta del partido en el gobierno; las presidencias municipales y las gubernaturas de los estados también estaban sometidas al partido hegemónico; de manera horizontal los poderes del Estado eran ocupados por militantes del PRI, la mayoría absoluta del Congreso de la Unión estaba supeditado a este instituto político, las designaciones de jueces y magistrados del Poder Judicial se hacían entre prominentes priistas, teniendo al Presidente como el eje central de las decisiones y el vértice del sistema presidencial.

Los movimientos sociales influyeron en la toma de decisiones, rompiendo la hegemonía política del partido único –como es el caso de las elecciones presidenciales de 1988 con el FDN- ya que poco a poco se fue dando una mayor participación en las esferas políticas de organizaciones de la sociedad civil –como los del 1985-, las cuales lograron impulsar leyes más incluyentes, plurales y democráticas

–la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal–, consolidando con ello una mayor autonomía de las organizaciones y partidos de oposición frente al Estado –surgimiento del PRD en 1989–.

Esta situación dio paso a los esquemas de la poliarquía, es decir, elecciones libres, sufragio efectivo, mayor libertad de expresión, partidos reconocidos y financiados con recursos públicos, los cuales, lograron por fin autonomía ante el poder político del Presidente y del aparato estatal.

La consecuencia de mayor libertad y democracia se reflejó en las urnas, situación que permitió al PAN, PRD y partidos minoritarios tener una mayor cantidad de diputados y senadores desde 1988, consolidándose como fuerzas políticas en las elecciones federales de 1997, teniendo la mayor expresión de autonomía ante el gobierno en las elecciones del 2 de julio del 2000, pues bajo una coalición electoral se reconfiguró el mapa político del poder en México y se dio paso al establecimiento de las formas de los gobiernos divididos, aspecto que fue posible gracias a la introducción y aceptación de nuevas instituciones en el sistema político, los cuales han sido señalados por Robert A. Dahl como instituciones propias de los estados poliárquicos.

Los cambios a las leyes electorales suscitados en 1996, permitieron el acercamiento de las distintas fuerzas políticas y su aglutinamiento bajo programas políticos consensados que terminaron en la conformación de dos grandes alianzas políticas que convergieron en la lucha por conquistar la Presidencia de la República a través del voto popular, tiendo como garantía la imparcialidad del Instituto Federal Electoral y de los tribunales electorales, así como otras instituciones políticas y jurídicas.

Bajo este mismo tenor, en los estados de la República desde 1998 empezaron a manifestarse coaliciones políticas que buscaban sumar fuerzas políticas, recursos económicos y aspectos técnicos para hacer frente a la hegemonía del partido mayoritario. Iniciando la época de los gobiernos divididos precisamente en las

entidades federativas y en los congresos locales; los gobiernos divididos se iniciaron en México de forma vertical, es decir de abajo hacia arriba hasta llegar a los poderes máximos del Estado, aquellos que conviven de manera horizontal: el Legislativo, el Ejecutivo y por último al Judicial.

Después de analizar la situación en que se dieron la conformación de las coaliciones electorales puedo señalar que éstas si han influido de manera notable y hasta cierto punto determinante en el establecimiento de los gobiernos divididos, toda vez que para poder luchar contra un partido que tiene el respaldo del aparato estatal, es decir, la posibilidad de manipular a los medios de comunicación, de influir en programas para orientarlos hacia electores afines al partido en el gobierno, de poder corromper a legisladores, y utilizar al poder Judicial para reprimir a los contrincantes, se requirió de la suma de prestigios y proyectos políticos, de la suma de los espacios en los medios de comunicación a que tenían los partidos, entre otros; de tal forma que contando con el respaldo y la garantía de las instituciones de la poliarquía recientemente incorporadas al sistema, se pudo entonces llegar a una gobierno dividido, el cual representa la expresión popular emanada de las urnas y por ende el arribo un Estado plenamente democrático; pero también puedo señalar que el gobierno dividido se crea en las alianzas o coaliciones desde el momento en que se suman proyectos políticos totalmente adversos, desde el punto de vista ideológico.

Otro elemento que influye en la edificación de un gobierno dividido es la poca seriedad de los militantes, diputados o dirigentes de un partido, toda vez que en la menor oportunidad traicionaran los principios que han jurado o que enarbolan en al espacio de poder público.

Asimismo, las alianzas y coaliciones si han permitido el establecimiento de gobiernos divididos en nuestro sistema político pues desde 1997 se han presentado en casi todas las elecciones tanto locales como federales, se han visto lo mismo para

presidencias municipales como para gobernadores, y han logrado polarizar las preferencias electorales a tal grado que han fragmentado a los propios partidos y han propiciado el pragmatismo militante, con lo que se ha sumado a las diferentes maneras de crear un gobierno dividido, por lo que se deben buscar los elementos adecuados para evitar que ante la democracia imperante en nuestro sistema político se imponga la partidocracia por encima de la poliarquía.

Por otra parte, el gobierno dividido debe significar: el respeto a disentir de proyectos políticos con los cuales no comparte el electorado; el reclamo de la ciudadanía a la falta de interés de sus gobernantes para resolver problemas para los cuales fueron electos como autoridades; el rechazo a la uniformidad política que conlleva al establecimiento de dictaduras que tratan de socavar la unidad e identidad de la nación; la negativa ciudadana de aceptar modelos económicos que minan sus ingresos; el repudio a las formas personales de ejercer el gobierno; y sobre todo el rescate del significado del voto y de la división de poderes.

Los gobiernos divididos han llegado al sistema político mexicano para quedarse, de tal manera, que a partir del año 2006 en adelante podrá no haber un gobierno dividido de manera horizontal pero si lo habrá de manera vertical y viceversa, ante lo cual lo único que tenemos a nuestro alcance es la negociación política de cara a la sociedad y a los electores, y no a la componendas o acuerdos ventajosos o facciosos.

Sin embargo, ante la falta de leyes adecuadas que permitan el buen funcionamiento de los gobiernos divididos, como son: la especificación de las funciones de la esposa del Presidente y de las primeras damas de los estados; la posibilidad de incluir en la Constitución la remoción del titular del Ejecutivo por la falta de resultados; la sanción penal a los gobernantes por inmiscuirse en asuntos electorales; la de impedir que los gobernantes renuncien antes de que concluyan las responsabilidades contraídas con la ciudadanía por pretender ocupar otro cargo político sin haber cumplido con las

responsabilidades que contrajeron anteriormente; la falta de rendición de cuentas, entre otras características, pueden echar abajo las conquistas de la sociedad en torno a las expresiones de democracia a las que ha llegado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- A. Z. Manfred y N. A. Smirnov: *La Revolución Francesa y el Imperio de Napoleón*. Editorial Grijalbo, México, 1969.
- Altman, David: *Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura*. En *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, 2001, número 8 y 9.
- Arblaster, Anthony: *Democracia*. Editorial Nueva Imagen. México, 1991.
- Aristóteles: *Política*, libro IV, capítulo XI. Porrúa, México, 1996.
- Beauregard Rivas, Luis Alberto: *Dilemas de una democracia contemporánea: el papel del Poder Legislativo*. En *Cohabitación Política en México*. Muñoz Domínguez, Jaime, Coord., Grupo Editorial Siete, México, 1997.
- Blanquel, Eduardo: *La revolución mexicana*. En "Historia Mínima de México.", El Colegio de México, México, 2000.
- Bobbio, Norberto. "Gobierno", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. Tomo I. México: Siglo XXI, 1981.
- Bobbio, Norberto: *El futuro de la democracia*. FCE, México, 1986,
- Bovero, Michelangelo: *Origen y fundamentos del Poder Político*. Grijalbo, México.
- Buchanan, James y Gordon Tullock: *El calculo del consenso*. Espasa-Calpe, Madrid, 1980.
- Budge, Ian: *La Estabilidad de la Democracia*. Editorial Paidós, Argentina, 1971
- Cardiel Reyes, Raúl: *Curso de Ciencia Política*. Porrúa, México, 1978.
- Carlos Casillas, "Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política", en *Nexos*, octubre de 1998.
- Castellanos Hernández, Eduardo: *Las reformas de 1996*. Edición del Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo A.C., México, 1998, p. 150.
- Colomer, Josep M.: *Instituciones Políticas*. Editorial Ariel, Barcelona, 2001.
- Colosi, Thomas R.: *Negociación Colectiva: El arte de conciliar intereses*. Ed. Limusa, México, 1989.

Constitución Política de México, 2001.

Córdova, Arnaldo "La Reforma del Estado. El Ejecutivo y el Legislativo", en Centro de Estudios para un Proyecto de Nación, (compilador), México, La Búsqueda de Alternativas, Ediciones de Cultura Popular, Fac. de Economía, UNAM, México 1990.

Cossio D. José Ramón: *Gobiernos divididos y control de la constitucionalidad*. En *Este País, México, 2000*, núm. 116. Nov.

Crespo José A.: *Urnas de Pandora, Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. CIDE-Espasa Calpe Mexicana, México, 1995.

Dahl, Robert: *Acerca de la remoción de ciertos impedimentos a la democracia en los E.U.*. En "Los Fundamentos morales de la República norteamericana", Ed. Rel, Argentina, 1993.

-----"La democracia y sus críticos". Editorial Paidós, Buenos Aires, 1992.

-----"Un prefacio a la teoría democrática". Ediciones Gernika, México, 1987.

-----"Los dilemas del pluralismo democrático, autonomía vs control". Alianza Editorial, México, 1991, pp. 71-79.

Duverger, Maurice: *Los partidos Políticos*, Ed. FCE, México, 1988.

Echazarreta Ceballos, Saúl y Juan Reboulen Bernal: *Tendencias y alternativas ante la nueva conformación del Poder Legislativo*. En *Cohabitación Política en México*. Muñoz Domínguez, Jaime, Coord., Grupo Editorial Siete, México, 1997.

Flores Olea, Víctor: *Polémica sobre las alianzas*, en *La Jornada*, 18 de enero de 1997.

Fraga, Gabino; *Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México, 1984,

Gallo T., Miguel Ángel: *Historia de México contemporáneo*. En *Textos Universitarios*, Ed. Quinto Sol, México, 1995.

Guillen López, Tonatiuh: "Gobierno dividido en Baja California: Integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995". En *Gobiernos divididos en la federación mexicana*. Coord. Alonso Lujambio, Ed. CNCPyAP-UAM-IFE, México, 1996.

- J.J. Rousseau: *El Contrato Social*, Porrúa, México, 1992.
- James Q. Wilson: *El gobierno de los Estados Unidos*. Ed. Limusa, México, 1992.
- Jordan, David: *Robespierre, el primer revolucionario*. Javier Vergara Editores, Buenos Aires, 1986.
- Linz, Juan j.: *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial Mexicana. México, 1990.
- López Adame, Xavier: *Coaliciones: fusiones y fragmentaciones*. En *Voz y Voto*, México, 1999, núm. 79, sep.
- López Buitrón, Jaime Domingo: *Concertación/negociación sobre el perfil del Administrador Público*. En *La Concertación en México*, Edición de la Asociación Franco-Mexicana de Administradores Públicos, A.C. México 1991.
- Lujambio, Alonso: *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. En *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.). Clacso, Buenos Aires, 2001.
- Lujambio, Alonso: *El poder compartido, Ensayo sobre la democratización mexicana*. Ed. Océano, México, 2001.
- Márquez Padilla, Consuelo: *Dos Obstáculos para la consolidación del Estado en el siglo XIX*, en "Evolución del Estado Mexicano", Formación 1810-1910, Tomo I. Ediciones El Caballito, México, 1986.
- Martínez Álvarez, Cesar y Juventino Rodríguez R.: *Historia de México en el contexto universal*. Publicaciones Culturales, México, 1996.
- Martínez Patraca, Víctor Manuel: *Del autoritarismo a la democracia*. Siglo XXI, México, 2001.
- Martínez Silva, Mario: *Diccionario Electoral 2000*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 2000.
- Mayhew, David: *Divided we govern: 1946-1990*. Yale University Press, New Haven, 1991.
- Medina Viedas, Jorge: *Elite y democracia en México*. Ed. Cal y Arena, México, 1998.

- Michel, Robert: *Introducción a la sociología política*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1969.
- Montesquieu: *El Espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo VI, Ed. Porrúa, México 1987.
- Moreno, Daniel: *Derecho Constitucional Mexicano*. Pax-México, México, 1982.
- "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo: 1916-1985". Ed. Pax, México, 1985.
- Moreno, Martín: *La democracia sin veto*. En *Epoca*, México, 1997, N° 326.
- Morris P. Fiorina: *Divided Government*. Allyn & Bacon, Boston, 1996.
- Muñoz Domínguez, Jaime; *Estudio introductorio*, en *Cohabitación política en México*, (comp.). Grupo Editorial Siete, México, 1997.
- Muñoz Patraca, Víctor Manuel: *Del autoritarismo a la democracia*. Siglo XXI, México, 2001.
- Peters, B. Guy: *El nuevo Institucionalismo*. Ed. Gedisa, Barcelona, España, 2003.
- Pichardo Pagaza, Ignacio: *Introducción a la Administración Pública de México*. Ed. Harla, México, 1985, p. xxxii.
- Porrúa Pérez, Francisco: *Teoría del Estado*. Porrúa, 1985.
- Rivera Escamilla, Mario: *Sobre la gobernabilidad*. En *Gobierno y Administración*, revista de la Facultad de Administración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, núm. 1, México, marzo-junio 1997.
- Romero Miranda, Miguel Ángel, Gutiérrez Rodríguez Javier y Mónica Moreno Gil: *Hacia la consolidación de un nuevo sistema político*. UAM-A, México, 2000.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- "Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis", vol. 1, Madrid, Alianza Editores, 1980.
- Serra Beltri, Andrés: *Historia de las ideas e instituciones políticas*. Porrúa, México, 1992.

- Seyeg Helu, Jorge: *El poder legislativo mexicano*. Trillas, México, 1991.
- Smith, Peter H.: *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*. México, El Colegio de México.
- Suárez Farías Francisco: *Elite, tecnocracia y movilidad en México*. UAM-Xochimilco, México, 1991.
- Thurber, James A.: *La Democracia dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*. Heliasta, Buenos Aires, 1995.
- Tena Ramírez, Felipe: *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1985.
- Touchard, Jean: *Historia de las Ideas Políticas*. Editorial Rei, México, 1990.
- De los Reyes Alvarado, Yolanda: *La participación social y la administración plural, en La Administración y el pluripartidismo*. Revista de Administración Pública, INAP, México, 1997, núm. 96, p. 1.
- Weber, Max: *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- Weldon. Jeffrey: *El presidente como legislador, 1917-1934*. En Enciclopedia Parlamentaria de México (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura, Serie I al III.
- Zolo, Danilo: *Democracia difícil*. Alianza Editorial, México, 1995, p. 40-41.

**HEMEROGRAFÍA**

- Alonso Lujambio, (ed)., Poder Legislativo. *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, UAM-IFE-CNCPyAP 1996, texto publicado en *Enfoque*, núm. 176, 25/0597, revista publicada por el periódico Reforma.
- Alarcón Olguin, Victor: *Los difíciles retos de la responsabilidad poliárquica*. En Estudios Políticos, núm. 19, cuarta época, sep-dic, 1998.
- Camou, Antonio: *Democracia o gobernabilidad: Los hilos de la transición*, Cuaderno de Nexos, núm. 185, mayo 1993.
- Carpizo Mcgregor, Jorge: *Renovar el presidencialismo*. En Nexos, núm. 256, abril de 1999.
- Martínez Illescas, Roberto: *La Política, los políticos y su léxico*. En Ambiente Universitario México, marzo, 1989, año 1, núm. 5.
- Merrien, François-Xavier: *Del gobierno y los Estados-providencia contemporáneos*. En Revista Internacional de Ciencias Sociales, Marzo 1998, núm. 155.
- Hurtado, Javier: *Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México*, en Este País, abril de 1998.
- Los Retos del Congreso: eficacia, responsabilidad y pluralismo*. En Carta de Política Mexicana, núm. 283.
- Excélsior, 2 de noviembre de 1999

**INTERNET**

- Acosta Silva, Adrián: *Gobernabilidad y Democracia, Perspectivas del debate a veinte años del reporte a la Comisión Trilateral*. En Noésis, revista publicada por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Año V jul./dic. 1994, núm. 13. Tomado de la Pagina de Internet: <http://www.uacj.mx/noesis/adrian.htm>
- Casar, María Amparo: *Legislatura sin mayoría: como va el score* . En Nexos Internet: <http://www.nexos.com.mx/internos/enero2000/comovascorcore.htm>.

La Jornada 4 de diciembre de 1999:

<http://www.jornada.unam.mx/1999/dic99/991204/index.html>

La Jornada, 19 de diciembre de 1999.

La Jornada, 28 de diciembre de 1999.

<http://www.jornada.unam.mx/1999/nov99/991128/index.html>

La Jornada, 5 de diciembre de 1999.

<http://www.jornada.unam.mx/1999/dic99/991205/politica.html>

Página de Internet del PAN: <http://www.pan.org.mx/inbas/ppios.doc>

Página de Internet del PRD: <http://www.prd.org.mx>

Página de Internet: del PRI: <http://www.pri.org.mx>

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg: *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Tomado de la página de Internet: [http://www.nexos.com.mx/cya/cambio\\_democratico/introduccion.asp](http://www.nexos.com.mx/cya/cambio_democratico/introduccion.asp)

Woldenberg, José: *Partidos, elecciones y sistema de gobierno en México*. En *Le Monde Diplomatique* Edición mexicana - Noviembre 1997, tomado de la página de Internet: <http://www.monde-diplomatique.fr/mx/1997/11/woldenberg.html>