

EDICIONES MESA DIRECTIVA

CÁMARA DE DIPUTADOS

Alonso Lujambio

Estudios Congresionales



EDICIÓN
HOMENAJE



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXII LEGISLATURA

EDICIONES MESA DIRECTIVA

Alonso Lujambio
Estudios Congresionales

EDICIÓN
HOMENAJE



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXII LEGISLATURA

Alonso Lujambio
Estudios Congresionales

EDICIÓN
HOMENAJE

Alonso Lujambio. Estudios Congresionales.

Edición homenaje

Presentación:

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera

In memoriam:

Dip. Luis Alberto Villarreal García

Nota Previa y Presentación a la Primera Edición:

Diputado Francisco Arroyo Vieyra

Prólogo:

Alonso Lujambio

Diseño de portada e interiores:

Diseño3/León García Dávila, María Luisa Soler

Formación de interiores:

Diseño3/Yvette Bautista Olivares

Cuidado de la Edición:

Leonardo Bolaños Cárdenas

Fotografía de portada del Congreso de la Unión:

Aarón Sánchez

Primera edición, 2010

Primera reimpresión, 2013

© Cámara de Diputados, Mesa Directiva

LXII Legislatura

Quedan rigurosamente prohibidos, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las Leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos de reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante cualquier alquiler o préstamos públicos.

Impreso en México/ *Printed in México.*

Índice

PRESENTACIÓN	7
Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera	
<hr/>	
IN MEMORIAM	13
Dip. Luis Alberto Villarreal García	
<hr/>	
NOTA PREVIA	19
Dip. Francisco Arroyo Vieyra	
<hr/>	
PRESENTACIÓN A LA PRIMERA EDICIÓN	23
Sen. Francisco Arroyo Vieyra	
<hr/>	
PRÓLOGO	35
Alonso Lujambio	
CAPÍTULO 1	
<hr/>	
CIENCIA POLÍTICA Y CONGRESO	45
1.1 Entre el pasado y el futuro: La ciencia política y el Poder Legislativo en México	47
CAPÍTULO 2	
<hr/>	
LA POLÍTICA EN EL PODER LEGISLATIVO	69
2.1 Una clave constitucional: el artículo 59	71
2.2 La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión de México (1964-1997)	105
2.3 La Cámara de Diputados de México. Arreglos institucionales y proceso político	119
2.4 Presidentes y Congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano	175

2.5	1997 o adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México	231
2.6	El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México	275
2.7	Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual*	291
2.8	Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano**	323
2.9	Mesa Directiva y Comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada	355

CAPÍTULO 3

PARTIDOS POLÍTICOS Y CONGRESOS LOCALES EN LA FEDERACIÓN MEXICANA

3.1	25 años de pluralización de los Congresos locales de México (1974-1999)	417
3.2	Los Congresos locales: La precaria institucionalidad	447
3.3	Gobiernos divididos en 11 estados de la Federación mexicana (1989-1997)	481

CAPÍTULO 4

UN RECINTO PARLAMENTARIO

4.1	Donceles: un recinto parlamentario para dos cámaras representativas	515
-----	---	-----

* En coautoría con Jaime Martínez.

** En coautoría con Gerónimo Gutiérrez y Diego Valadés.

Presentación

Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera
Coordinador del Grupo Parlamentario del
Partido Revolucionario Institucional

■ UN POLÍTICO DE ACCIÓN E IDEAS

En el mundo de la política, la virtuosa combinación de un político de acción y un hombre de ideas parecería ser una rareza. Alonso Lujambio reunió plenamente tal condición, con el singular agregado de que uno de los motivos de sus reflexiones y de su contribución a la historia de las ideas y el conocimiento fueron los *Estudios Congresionales*.

El nombre y el prestigio intelectual de Lujambio, quedarán asociados al género de los estudios congresionales correspondientes al México contemporáneo, razón suficiente, pero no única -como veremos enseguida- para que, con motivo de su sensible fallecimiento, la Cámara de Diputados reedite el presente volumen publicado por el Senado de la República en 2010.

No es casual que tanto esta edición de *Estudios Congresionales*, igual que la anterior, sean fruto del diálogo político e intelectual que Alonso Lujambio siempre sostuvo con los legisladores de su tiempo y de distinta orientación política. Francisco Arroyo Vieyra, Carlos Navarrete, Ricardo García Cervantes y Arturo Núñez, entre otros, encuentran un reconocimiento puntual en estas páginas del estudioso del Congreso mexicano que no solamente nos ayudó a comprender la función de equilibrio que el Poder Legislativo tiene en una democracia consolidada, sino también su

vínculo esencial con el sistema electoral y el sistema de partidos. En estos ámbitos del régimen político, Lujambio fue un teórico destacado, un hombre de acción y, aún más, un actor clave en instituciones que han renovado la configuración del régimen constitucional mexicano.

El ciudadano consejero del IFE y el comisionado presidente del IFAI, comprendió y nos compartió el alcance de lo que, en su momento, significó la creación de estos órganos de Estado. Su desempeño ejemplar en ambas funciones da cuenta de este entendimiento y de la vocación del demócrata y el liberal con quien tuvimos el privilegio de dialogar y trabajar, desde el ámbito legislativo, sobre estas materias.

Dicho de otra manera, Lujambio estudió, enseñó, desarrolló y practicó los conceptos de la teoría política contemporánea y, a partir de ello, participó en las reformas legislativas que crearon y consolidaron instituciones que actualmente dan solidez al régimen político. Me permito dar algunos ejemplos que dan cuenta de ello y de las preocupaciones políticas que compartimos a lo largo de los años.

Primero, Alonso Lujambio nos acompañó en la inquietud que diversos legisladores y estudiosos hemos tenido por la “parálisis-indefinición” (como él la denominó) que por largo tiempo ha limitado la acción parlamentaria y la gobernabilidad del régimen político. Coincidió que la parálisis legislativa se debía a una cuestión de diseño institucional en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, de la cual México no es la excepción (véase el caso estadounidense), y explicó las implicaciones que ésta tiene en términos de limitar la capacidad del gobierno para que la población obtenga beneficios y resultados, especialmente en cuanto al crecimiento y la creación de empleo en forma sostenida, y de aminorar la pobreza y la desigualdad.

Lujambio derivaba de esta observación teórica la relevancia de entender que la pluralidad política surgida en

los últimos años en los distintos niveles de gobierno y el Poder Legislativo, como resultado del ciclo de reformas políticas que él mismo impulsó desde la academia y el IFE, constituye un capital político fundamental y, por tanto, una oportunidad de sumar capacidades de gobierno y de formar y agregar talento político.

Esta reflexión fue acompañada por un segundo concepto que deseo recuperar de nuestras conversaciones: el de “poder compartido”. Lujambio observó sobre el mérito de que el desarrollo político mexicano haya alcanzado, en forma pacífica y negociada a través de acuerdos y reformas institucionales, una pluralidad enraizada de manera progresiva en las variadas regiones de México.

Este razonamiento era acompañado por la aguda observación de que diversos periodos de inflexión en la historia nacional, como son sus revoluciones de independencia y la misma revolución mexicana, nacieron del impulso de las regiones y no propiamente del centro político y la capital del país. Esta singular paradoja, dado el conocido centralismo que caracteriza la historia nacional, fue sustentada en el estudio minucioso del Poder Legislativo federal y a nivel de las entidades federativas, el cual derivó, entre otras cosas, en dos propuestas de enorme trascendencia política: la reelección legislativa y la iniciativa preferente.

Lujambio persuadió a diversos legisladores, con paciencia y argumentos convincentes, de la relevancia de estos mecanismos institucionales para contribuir a superar la parálisis del régimen político y darle dinamismo y rumbo a la nación. Tuvo la oportunidad, no obstante su mermada salud, de observar de cerca las deliberaciones parlamentarias que, posteriormente, condujeron a la promulgación del segundo de estos instrumentos legislativos: la iniciativa preferente.

Subrayo el significado de ambas contribuciones conceptuales del estudioso de la teoría política y el Congreso mexicano, así como la satisfacción que seguramente tuvo

de ver concretados sus argumentos; uno, en la discusión parlamentaria de la LXII Legislatura y la segunda alter-nancia del siglo XXI y, el otro, en el debate contemporáneo sobre una posible reforma electoral.

En ambos casos resultó indispensable que también fue-
ra un fiel practicante e impulsor del valor de la cultura po-
lítica democrática. El debate razonado y apasionado en la
tertulia política con Alonso Lujambio, era acuciosamente
seguido por publicaciones académicas y ensayos periódicos
como los que se reeditan en esta antología de su obra. Esto
daba fuerza a sus argumentos y conocimientos y los hizo
imperecederos para las generaciones presentes y futu-
ras. Con esta reedición, que sin duda seguirá contribu-
yendo a la consolidación democrática que obsesionó sus
días y su obra, rendimos homenaje al amigo, el académico
y el político.

In memoriam*

Dip. Luis Alberto Villarreal García
Presidente de la Junta de
Coordinación Política.
Coordinador del Grupo Parlamentario
del Partido Acción Nacional

*Palabras pronunciadas en el Salón de Plenos del Congreso de la Unión el día 25 de septiembre de 2012, con motivo del fallecimiento de Alonso Lujambio.

Esta mañana falleció Alonso Lujambio Irazábal, senador de la República, amigo y ejemplo de todos los que lo conocimos.

Alonso fue un destacado académico mexicano, licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Yale; fue profesor de varias generaciones de estudiantes en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Nacional Autónoma de México. En el ITAM, además de ser maestro, fue director de la licenciatura en Ciencia Política.

Su tesis de licenciatura fue sobre el sistema de representación proporcional en el Congreso, a modo de defensa de la pluralidad en México y como reivindicación de la oposición.

Fue brillante como ensayista. Le dedicó varios años de vida a estudiar y documentar la historia del Partido Acción Nacional. Entre sus obras se puede destacar *El porvenir posible*, que es un estudio y una compilación sobre la obra y vida de Carlos Castillo Peraza; *Mil novecientos treinta y nueve*, en donde estudia y transcribe la historia y los debates de la fundación de Acción Nacional.

La democracia indispensable, compuesta por ensayos, sobre los principales personajes de la historia del Partido Acción Nacional.

Lujambio descubre y reivindica el diálogo y la negociación en Christlieb Ibarrola; el debate parlamentario en don Miguel Estrada; la preocupación social en Efraín González Morfín y la herramienta para la transición democrática en Carlos Castillo Peraza. Su legado está escrito con sus propias palabras y la mejor forma de conocerlo y recordarlo es a partir de su lectura.

Alonso Lujambio, no sólo pensó desde la Academia cómo resolver los problemas de México, fue un ciudadano que se caracterizó por fomentar e instaurar la democracia en nuestro país; tenía el dominio de la técnica, pero sabía ponerla en práctica a favor de sus semejantes. Un verdadero demócrata que ayudó a cristalizar el sueño de miles de mexicanos y de generaciones enteras. Decidir por sí mismos quién los gobernara.

Fue consejero electoral en las elecciones federales del 97, del 2000 y del 2003. En aquel primer Instituto Federal Electoral, que tanto orgullo nos generó a todos los que lo vimos nacer y organizar elecciones limpias.

También fue presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, instaurando, por primera vez, la transparencia como práctica del Estado moderno para abatir la corrupción.

Fue secretario de Educación Pública y precandidato del PAN a la Presidencia de la República. Le sobreviven su esposa Teresa Toca y sus tres hijos: Iñigo, Tomás y Sebastián, a quienes a nombre propio y de mi partido dedico esta intervención.

Para concluir, repetiré en palabras de Alonso Lujambio el significado de nuestro Congreso: “Aún en el marco del autoritarismo, la pluralidad de esta Cámara posibilitó el surgimiento de un ámbito institucional para la discusión y el razonamiento. Aquí se han tejido, durante años y años, relaciones personales entre miembros de distintos partidos políticos; se han hecho explícitas las diferencias; se han creado vínculos entre quienes, desconociéndose, se ignoraron u odiaron.

Muchas amistades entre miembros de distintos partidos han nacido en la convivencia continua y difícil de la Cámara de los Diputados. Esa convivencia parlamentaria, que a ojos de muchos, casi todos, ha parecido inútil. A la postre, ha resultado extraordinariamente positiva para México”.

Veinticinco días fue senador de la República, un enamorado del Parlamento que sabía que en el Congreso se construyen las relaciones necesarias para cambiar el país.

Hoy en la mañana un compañero de la bancada me decía: “Duele cuando se va un amigo, pero duele más cuando se va un hombre bueno”. Los hombres buenos trascienden, Alonso Lujambio trascendió. Descanse en paz.

Nota previa

Dip. Francisco Arroyo Vieyra
Presidente de la Cámara
de Diputados
Enero, 2013

■ ALONSO, MI AMIGO:

NOTA DE AMPLIO AFECTO AL QUE SE FUE.

Contesto la llamada de Alonso Lujambio en su calidad de Presidente Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, quien con el talento de su inteligencia me conmina a la firma de un convenio para el sistema Infomex. De ahí se desprende una cita en la que iniciamos una charla que continuaría hasta el día en que se fue. Amplias inquisiciones filosóficas respecto a Suárez, Victoria y San Isidoro de Sevilla, los intrincados pensamientos alrededor de la teoría pura del derecho de Kelsen, y el compromiso de la reforma al artículo 1 de la Constitución.

Surge también el interés de ambos no sólo por el derecho parlamentario, sino por la arquitectura de los recintos, charla de amigos pues, que se materializaría en dos libros, este que tiene en sus manos y que le llenaba profundamente de orgullo, entre otras cosas porque el Senado de la República es editor y otro, en coedición, magnífico y bello sobre arquitectura parlamentaria.

De hecho, la presente obra es resultado de la compilación original que hizo mi entrañable amigo Arturo Núñez, en ese momento senador y vicepresidente de la Mesa Directiva, de numerosos ensayos escritos por Alonso y publicados en diversas revistas especializadas. Para dar mejor estructura a la obra, los artículos seleccionados fueron readaptados y actualizados de puño y letra directamente por Lujambio.

Alonso era preciosista, trabajaba la investigación histórica como un joyero fundiendo valiosa pieza; claro que no estábamos de acuerdo en todo y su reivindicación de algunas luchas merecía, no el reclamo, pero sí el lance liberal de mi postura.

Un miércoles anterior a la Semana Santa de 2010 nos reunimos, cenamos amablemente en el Lipp de Polanco y al calor de “tres herraduras” le dije “en una semana eres secretario de Estado y precandidato presidencial”; obtuve una carcajada por respuesta; quién nos dijera que al siguiente miércoles me estuviera hablando para decirme “brujo”.

Luego y por varios lunes merendamos ya muy serios en el despacho “Vasconceliano” y acabamos de confeccionar la segunda de las ediciones.

Alonso era un gran ser humano, honorable a carta cabal y muy trabajador, cuidadoso de su investidura, cumplía a plenitud las formas, aunque el buen humor de ambos nos permitiera perderlas cuando se trataba de abordar algún tema controversial.

En ese tránsito conocí a su bella esposa Tere y a varios de sus amigos cercanos con quienes compartí la gran tristeza de su enfermedad, que tomó con profunda entereza. Hablé con él varias veces a Arkansas, algún día me envió una foto por Blackberry y me impresioné profundamente. Otro día le exigía que me contestara porque una chismosa conductora estaba dando la noticia de su muerte, ambos nos reímos y coincidimos en una verdad sacramental: la señora estaba mal informada; me dijo que en tal caso, algún día la saludaría desde el más allá.

Alonso fue de esos amigos que se quedan para la posteridad, se fue antes de lo debido, pero créanme que lo recuerdo vivo, inteligente y digno.

Septiembre, 2012

Presentación

a la primera edición

Sen. Francisco Arroyo Vieyra
Vicepresidente de la Mesa Directiva
de la Cámara de Senadores
LXI Legislatura
Enero, 2010

■ CAPÍTULO 1. CIENCIA POLÍTICA Y CONGRESO

El pasado y el futuro del Poder Legislativo en México, es abordado en esta obra que compendia diversos ensayos escritos por el autor, privilegiando como sujeto de análisis a la Cámara de Diputados; la idea central de integrar los trabajos desarrollados por Alonso Lujambio en una sola publicación, es el permitir a sus lectores, conocer las investigaciones documentadas que en su momento contribuyeron a conocer en mayor acercamiento la evolución del Poder Legislativo Mexicano en sus dimensiones federal y estatal.

Integrados en un estricto orden cronológico, los diversos análisis nos llevan a una revisión histórico-política del acontecer legislativo y nos conducen a conocer el papel que ha tenido la ciencia política en el estudio del caso mexicano, y nos ofrece un panorama particular de la configuración del sistema de partidos en México, así como el entramado constitucional que ha posibilitado emerger a una integración plural de las cámaras legislativas. El análisis se desenvuelve con mayor claridad a partir de la era posrevolucionaria y concluye con escenarios que se han ido presentando hasta el año de 1999. Su lectura contribuye a reconocer que el sistema democrático mexi-

cano ha evolucionado en forma permanente dentro de los marcos de la institucionalidad constitucional y con características propias de la nación mexicana.

Nuestra nación, forjada bajo un régimen presidencial, durante varias décadas privilegió la predominancia del Poder Ejecutivo Federal y de los Poderes Ejecutivos locales, por encima de los otros poderes constituidos, lo cual como bien lo menciona este estudio, inhibió a los poderes legislativos, atrofiando el despliegue de las facultades constitucionales de las que fue dotado este poder.

Cómo es señalado en esta obra, la ciencia política avocó su interés en mostrar el funcionamiento y actuación de los poderes Ejecutivos, dejando de lado su interés por los Legislativos. Es hasta el último decenio del siglo pasado, a partir del surgimiento de la creciente pluralidad de fuerzas políticas reflejado en las cámaras legislativas y en cargos de representación popular en los estados y los municipios, que la Ciencia Política vuelve objeto de estudio el papel desempeñado por el Poder Legislativo.

Los trabajos literarios contemporáneos que existen sobre el Poder Legislativo son aún escasos, si se considera el papel relevante que viene desempeñando en las últimas décadas. Este trabajo se añade a la producción literaria en la materia, que abona en forma sistemática en pos de los antecedentes históricos, evolución, desenvolvimiento y futuro del Poder Legislativo en México. El autor se ha significado por ser pionero en el estudio del Poder Legislativo en México, y lo ha hecho desde la perspectiva comparada y desde el ámbito local; de su trabajo dan constancia obras literarias de su autoría como: *Federalismo y Congreso en el cambio político de México* (1995); *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana* (1996), y *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana* (2000).

La revisión de los estudios documentales relacionados con el desempeño del Poder Legislativo en México, que se encuentran en la primera parte de este trabajo, nos mues-

tran que su estudio sí fue relevante para los historiadores y politólogos mexicanos y extranjeros, lo cual puede ser observado en un breve recuento enunciado por el autor en el que podemos observar que ya desde los años setenta se encontraban obras colectivas de destacados juristas; y si bien se observan amplios periodos entre esos trabajos para que uno nuevo viese la luz, el interés de su estudio no claudica en su producción literaria, es así que en los años ochenta se generan trabajos en torno al Poder Legislativo. Es a partir de los años noventa que el quehacer literario sobre el tema se hace más evidente al surgir diversos estudios referentes a conocer la vida interna del Congreso Mexicano y todo lo relacionado a su funcionamiento y participación en la vida política de la nación.

Aún más, y como bien se señala en esta obra *“El politólogo que quiera involucrarse de lleno en la tarea de investigar el Poder Legislativo mexicano, debe revisar la literatura histórica sobre el tema”*. Es ahí donde se reconfirma que si bien en nuestro régimen presidencial la actuación y desempeño del Poder Legislativo no gozó de gran relevancia para la investigación de los estudiosos de la política, sí fue materia relevante para la investigación de historiadores, de ahí que se dé cuenta de investigaciones con carácter histórico que analizaron la brillante actuación del Poder Legislativo en nuestro país en ocho diversos periodos que van desde 1824 hasta 1917.

El interés mostrado por los analistas políticos en el tema, se hace evidente con mayor claridad en la década de los noventa, donde surgen una serie de trabajos inclinados a desentrañar el funcionamiento de las cámaras, particularmente la Cámara de Diputados, debido en gran parte a las reformas de 1994 efectuadas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y a la expedición de una nueva ley aprobada y publicada en el año de 1999. Cabe destacar que las reformas al marco jurídico del Congreso de la Unión, tienen su origen en el

creciente pluralismo existente en el país y particularmente en la composición de las cámaras legislativas, proceso gradual que se dio con mayor énfasis en la Cámara de Diputados en forma primaria y que alcanzó al Senado en la segunda mitad de los años noventa.

■ CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA EN EL PODER LEGISLATIVO

La segunda parte de esta obra, desarrollada ampliamente, inicia con una interesante reflexión sobre la no-reelección parlamentaria, refiriéndose a ella como uno de los engranajes en los que se sustentó el hiper-presidencialismo en México, fenómeno que observa en la figura del Ejecutivo al eje de la coalición gobernante, árbitro de las disputas y gran tomador de decisiones, generando con ello la alineación de los intereses de los congresistas con los del líder del partido en situación hegemónica: el Presidente de la República.

La preferencia por el sistema de no-reelección legislativa junto con la no-reelección presidencial, afirma el autor, posibilitaron la circulación de las élites políticas en el sistema político mexicano del siglo xx, siendo el elemento central que explica, en perspectiva comparada, su sorprendente durabilidad. Sin embargo, reconociendo que la no-reelección ha jugado hasta los últimos años un papel primordial para la construcción y estabilidad de nuestro sistema político, su permanencia no ha sido del todo positiva para el desarrollo de un auténtico Poder Legislativo.

Paradójicamente desde el año de 1933, fecha en que se estableció la no-reelección del Poder Legislativo, el Congreso de la Unión ha tenido en su agenda la discusión de reformar el artículo 59 constitucional, donde se encuentra expresada tal disposición, y de ello dan cuenta el gran nú-

mero de iniciativas que en la materia han sido presentadas en diversas legislaturas. En esta obra podemos deleitarnos con un análisis de dos momentos históricos en los que se discutió la posibilidad de reformar dicho artículo, que nos lleva a conocer las motivaciones y las conclusiones sobre ese particular.

De la lectura y reflexión de esos pasajes históricos de la vida nacional, concluyo que, la circunstancia propicia la actuación, y por tanto, la realidad democrática que envuelve a nuestro país en estos tiempos abre la oportunidad para discernir, de nueva cuenta, la posibilidad de incorporar al mandato constitucional el espíritu original del Constituyente del 17, llevando al debate nacional esta relevante cuestión política y de diseño constitucional.

En el siguiente apartado se plantean tres interesantes premisas alrededor de la Cámara de Diputados en diferentes periodos: 1962, primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política, resultado de la reforma electoral constitucional que introduce la figura de la representación proporcional, al esquema electoral mexicano; 1977, se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes, derivado de la Reforma Política impulsada en ese año; 1988, se configura como el elemento de la maquinaria constitucional que va a encender el motor del cambio democrático, al verse incrementado en ese espacio, el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional. Pluralidad es la variable que significó a la Cámara de Diputados; creciente competitividad electoral la divisa de su consolidación; generación de acuerdos, la constante que moldea la convivencia democrática del país; y, gobiernos divididos el escenario que distingue al panorama nacional y en forma inherente pone ante la lupa ciudadana la responsabilidad pública de los partidos políticos.

El Senado mexicano por su parte, observa también dos periodos de cambios significativos, un mínimo pluralismo

que hacia su interior surge a finales de los años ochenta, con cuatro senadores de oposición del total de 64 que lo constituían; y el año de 1993, con un cambio constitucional significativo con la inclusión en su composición de los senadores de primera minoría, así como senadores electos según el principio de representación proporcional, lo que generó un incremento en la totalidad de la Cámara al pasar a 128 sus integrantes. Así, los cambios generados en la composición de la Cámara de Senadores, lo convierten en un órgano legislativo con la expresión creciente del pluralismo político del país.

Discurrir sobre la operación real del Congreso, sus reglas internas, la cohesión de sus grupos parlamentarios, el papel de los coordinadores de las diputaciones de los estados para con sus pares, los métodos de coordinación con los gobernadores, el sistema de comisiones, los criterios para asignar las presidencias y secretarías de las comisiones, así como el definir su composición política, la influencia de la oposición en la práctica legislativa, la profesionalización de las bancadas, el apoyo diferenciado de los cuerpos de asesores a comisiones, y una larga lista de temas que revelarían la vida interna de las Cámaras, es sin duda una gran tarea a realizar por la ciencia política sobre el Congreso Mexicano. Este trabajo que el lector tiene en sus manos es una gran contribución al estudio del Poder Legislativo en México y del papel que juega como órgano de poder en el desenvolvimiento político de México.

Desde mi experiencia como legislador federal y local, puedo advertir al lector que no debe perder de vista en el transcurso de la lectura que si bien durante diferentes etapas el Poder Legislativo Mexicano ha sufrido acciones políticas que han inhibido su potencial legislativo como poder, en ningún modo se modificaron sustantivamente los aspectos centrales de sus atribuciones constitucionales. Por ello, es importante puntualizar que son los mismos parlamentarios, como bien señala el autor, los guardianes de la institución parlamentaria.

Enriquecedor e interesante resulta el análisis del sistema electoral mexicano y la definición que tuvo para mantener intacta la supremacía de una sola fuerza partidista al interior de las cámaras, propiciando un régimen interno que impactó en el control político, el sistema de comisiones y en el desenvolvimiento del personal de apoyo técnico del Poder Legislativo, análisis que se sitúa hasta finales de los años noventa.

Hay una propuesta del autor en relación con el sistema político que rige a nuestro país. Su evaluación la realiza a partir de considerar un escenario de sistema de partidos competitivo multipartidista confrontado con un análisis de derecho comparado de cinco países, así plantea escenarios que deberán ser considerados por el lector para crear sus propios juicios sobre el futuro de los probables cambios institucionales que permitan una democracia presidencial estable en el sistema político mexicano.

Quienes hemos tenido la honrosa tarea de ser legisladores, podemos dar testimonio que una variable indispensable para proveer de gobernabilidad a un sistema presidencial es que el Ejecutivo y el Legislativo privilegien en forma permanente el acuerdo político, y ello sin duda alguna es el deseo popular, porque son instituciones diseñadas para contrapesar los excesos de las otras, y ambas se constituyen por mecanismos de elección con que cuenta la sociedad, que ve en ellos a sus representantes populares. Diálogo y negociación son las variables permanentes que se deben de privilegiar en la relación Ejecutivo-Legislativo.

Es en este apartado, donde se nos presenta la forma en que nuestro país ha evolucionado, de un poder casi indisputado en manos de una sola fuerza partidista, a un poder que es cada vez más compartido entre las distintas fuerzas políticas. Acompañado de reflexiones de diversos expertos en el tema, se convierte en una útil descripción que nos permite conocer cómo ha cambiado de forma gradual el país; y aunado a ello, se presentan evaluaciones

que permitirían superar la dinámica política que ofrecen los nuevos escenarios inmersos en gobiernos divididos, y que sin ser fórmulas mágicas presentan opciones para discurrir sobre ellas.

El análisis que en esta obra percibimos, nos permite señalar que México ha pasado de tener un sistema de partido hegemónico con elecciones no competitivas y del ejercicio monopolístico del poder, a una democracia consensual, que es un sistema multipartidista en elecciones competitivas, en el que el poder tiene que ser compartido, y en el que es indudable que las bancadas, y no los legisladores en lo individual, son ahora los actores centrales de la vida parlamentaria mexicana.

El esquema de gobiernos divididos y su interpretación puede encontrarse en este trabajo particularmente bajo la óptica de mantener el sistema presidencial que caracteriza a nuestra nación, y por ello es ilustrativo conocer el funcionamiento del sistema norteamericano, tanto en su evolución como en el esquema que se presenta la relación existente entre la Presidencia, el Congreso y la opinión pública.

No menos importante y por demás aleccionador, resulta el análisis del sistema de comisiones y el control evaluatorio de la política pública en el proceso de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual, visto desde la óptica de un análisis constitucional y de la evolución de la Ley Orgánica del Congreso, nos ofrece un panorama de estudio que permite evaluar las acciones legislativas dirigidas a la puesta en práctica de mecanismos de control y evaluación, especializada, permanente y efectiva, de las políticas públicas. Este valioso análisis es complementado con el papel que juegan al interior del Congreso los denominados órganos de gobierno: la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno, conocida en ambas cámaras como Junta de Coordinación Política.

■ CAPÍTULO 3. PARTIDOS POLÍTICOS Y CONGRESOS LOCALES EN LA FEDERACIÓN MEXICANA

La tercera parte se refiere a la historia de la construcción institucional pluralista en las legislaturas de los estados; se ilustra la forma en la cual se han ido ampliando los espacios de la representación política en los congresos locales, producto de una cada vez más creciente competencia electoral. La ampliación del sistema de actores propició, como se puede observar en la lectura, la construcción del sistema de partidos como una copia fiel del sistema que rige en el ámbito federal. Esto es que la composición de las legislaturas se rige bajo el formato de sistema electoral mixto, y este carácter produjo cambios de extraordinaria relevancia para la operación política de las instituciones legislativas. Podemos afirmar que la nueva dinámica competitiva del sistema mexicano de partidos descentraliza la lógica de acción de las fuerzas políticas nacionales y produce diferencias regionales en la estrategia y en la conducta de los actores locales.

El aumento en las legislaturas estatales de la representación política, refleja en principio, que se ha alcanzado un beneficio para todos los partidos políticos, lo que sin duda impacta en un beneficio a la clase política en su conjunto. El escenario de gobiernos divididos que se plantea en este análisis, debe llevar al lector a concluir que sin importar las composiciones correspondientes a cada fuerza partidista, hay una constante a resaltar, y es que la negociación y construcción de acuerdos, se han procesado en un ambiente, si bien es cierto en ocasiones tenso y difícil, siempre resuelto institucionalmente, lo que redundó en la creación de una cultura de debate argumentado y negociación política, variables que derivan en la práctica de la tolerancia dentro del pluralismo. El resultado ha sido en beneficio de la ciudadanía; ahora se tiene por parte de

la clase política, mayor responsabilidad pública y mejor calidad de los gobiernos.

Del recorrido de la lectura podemos concluir, en coincidencia con el autor, que los gobiernos divididos han obligado a los actores de la escena política a negociar, a debatir sus puntos de vista, a producir acercamientos, y fundamentalmente, a compartir del poder.

■ CAPÍTULO 4. UN RECINTO PARLAMENTARIO

Concluye esta obra nuestro autor, calificando al recinto parlamentario de Donceles, como la Cámara fundacional del pluralismo político, en la consolidación del régimen posrevolucionario mexicano. La identifica como el primer espacio parlamentario que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política, y por lo tanto, el primer ámbito para la construcción de una cultura del debate para la tolerancia, la crítica y la construcción de consensos, que permitió el tránsito del régimen democrático en México.

Esta obra que se pone en sus manos, contribuye al fortalecimiento de la cultura parlamentaria y refleja que estamos viviendo épocas de cambio; comprender la evolución de nuestras instituciones enriquece nuestros conocimientos y permite entender los espacios de competencia de los poderes de la Unión. Los estudios que en este trabajo, nos ofrece Alonso Lujambio, permiten tener información puntual de uno de los poderes de mayor importancia en nuestro país. Su lectura permitirá abreviar en la historia política del Poder Legislativo en México y de algún modo motivar a desarrollar nuevas investigaciones en el tema.

Diciembre, 2009

Prólogo

Alonso Lujambio

A mis maestros
A mis alumnos

Desde hace 20 años, el Congreso mexicano vive una de las más complejas mutaciones institucionales en perspectiva histórica y comparada. Cambió profundamente en su composición política, en su procesamiento de decisiones, en su organización interna. Pero en tanto que el Congreso bicameral mexicano como Poder Legislativo se inserta en un régimen de separación de poderes, su mutación interna también produjo un cambio profundo en su relación con el Poder Ejecutivo. Este libro reúne catorce ensayos escritos entre 1993 y 2004, que plantean diversas hipótesis para explicar este doble y complejo proceso político: es una aproximación institucional-constitucional al camino que ha vivido México en su tránsito democrático.

Los estudios aquí reunidos, discuten la democratización mexicana materializada en los espacios congresionales de la representación política. México cruzó en definitiva el umbral y vive sin duda una nueva etapa histórica de su vida parlamentaria. La última década del siglo xx y la primera del xxi son claramente parte de otro momento histórico. Este libro discute la historia y el pasado de nuestros congresos, porque si no se entiende la densidad institucional del régimen posrevolucionario de México, no puede entenderse la peculiar naturaleza de su transición

democrática ni las fortalezas y debilidades de nuestro arreglo político-constitucional en la democracia de nuestros días.

Nada puede ser más honroso para un estudioso del Congreso de México, que el Congreso de México publique su obra. Al presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, el senador Carlos Navarrete, y a los senadores Ricardo García Cervantes y Arturo Núñez Jiménez, les agradezco encarecidamente su interés en la publicación de esta compilación de ensayos sobre la vida parlamentaria mexicana. El entusiasmo del senador Francisco Arroyo Vieyra, su peculiar cultura parlamentaria, su enciclopédico conocimiento del proceso legislativo mexicano, la calidez de su hospitalidad editorial, me motivaron a reunir algunos de mis ensayos sobre los congresos mexicanos y someterlos a su valoración crítica. La publicación de esta compilación me halaga especialmente, porque los senadores Navarrete, García Cervantes, Núñez Jiménez y Arroyo Vieyra han sido parte del proceso de cambio político en general, y parlamentario en particular, del México contemporáneo. Es para mí una distinción que esta obra se publique bajo el sello editorial del Senado de la República.

Ninguna obra se escribe en el vacío y ésta en particular no es la excepción. Abrevo de la generosidad de mis maestros Federico Estévez, Juan J. Linz, David Mayhew y Margaret Keck, y de la obra de autores y amigos: Jorge Carpizo, Diego Valadés, Juan Molinar Horcasitas, Jeffrey Weldon, Benito Nacif, María Amparo Casar, Luisa Béjar y otros colegas politólogos, han hecho aportaciones valiosas al conocimiento de nuestros congresos en los últimos años. Dos ensayos aquí reunidos fueron escritos en coautoría con Diego Valadés y Gerónimo Gutiérrez, y con Jaime Martínez. A los tres les agradezco que permitan la reproducción de los textos en esta compilación.

El senador Arroyo Vieyra ha hecho un recuento de los temas abordados en los estudios aquí compilados,

de modo que no haré mayor comentario al respecto. Las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal, entre los congresos locales y sus gobernadores, entre partidos en las comisiones legislativas, entre mesas directivas y comisiones de gobierno, entre representantes y representados... Estos son los grandes temas que aborda este libro. Debo aclarar, sin embargo, al lector, que he optado por no modificar las versiones que originalmente fueron publicadas en diversos libros y revistas especializadas. Ciertamente, la realidad ha evolucionado y no todos los problemas analizados en los ensayos aquí reunidos han gravitado todo el tiempo y del mismo modo sobre las posibilidades de un orden democrático representativo y eficaz. Por otro lado, la compilación como tal, que reúne ensayos escritos en un poco más de una década, deja ver el modo en que se ajusta o matiza esta o aquella hipótesis. Finalmente, alguna aproximación conceptual se encontrará reiterada en un par de ensayos. Con todo, he preferido dejar intactos los textos porque el cuadro general analítico que los reúne ofrece una visión que a mi juicio sigue vigente: no hemos resuelto en México dilemas centrales en la relación entre partidos, y en la relación entre ciudadanos y partidos. Nuestra democracia sigue esperando su reforma.

Mi generación tiene como tarea central hacer que nuestra democracia sea valorada porque es socialmente útil. Tenemos que impulsar la cultura de diálogo y la cultura de la transparencia; la cooperación y la competencia; la negociación y la exigencia; el respeto a nuestra diversidad y el respeto a las reglas que nos hemos dado para la convivencia en la diversidad; más claridad política y menos espectáculo político; más argumentación y menos show. Nuestra democracia pluralista está urgida de representatividad y de eficacia, dos valores que suelen considerarse incompatibles, pero que en todo caso deben encontrar su espacio de armonización y equilibrio.

La democracia es un sistema frágil porque supone la convivencia política en una sociedad abierta y crítica. Ni el autoritarismo ni el totalitarismo toleran el juicio ciudadano libre. Ningún régimen político se somete a la autocrítica como la democracia. En la democracia se emiten juicios devastadores que otros regímenes políticos simple y llanamente acallan. En México debemos valorar lo mucho que hemos avanzado en convivencia democrática para estar en aptitud de conservar lo construido y avanzar. Dinamitar lo que llevamos, porque nos parece insuficiente, nos va a llevar a perderlo todo. Otras democracias se han hartado de sus partidos y de sus políticos, han tirado todo por la ventana y por la puerta no ha aparecido nada. Cuando la política ha perdido su dignidad, todo se vuelve degradación, agravio, exclusión, combate entre enemigos. Los ensayos reunidos en este libro quieren ser una aportación, así sea modesta, a la discusión, entre nosotros los mexicanos, de la democracia que nos hemos dado y de la democracia que queremos.

Ciudad de México, 1° de diciembre de 2009.



Alonso Lujambio
Estudios Congresionales

EDICIÓN
HOMENAJE

Capítulo 1

Ciencia Política
y Congreso

1.1 Entre el pasado y el futuro: La ciencia política y el Poder Legislativo en México*

■ INTRODUCCIÓN

La ciencia política mexicana ignoró sistemáticamente, durante décadas, el estudio del Poder Legislativo. Nada pareciera más natural, si se piensa que, durante gran parte de la era posrevolucionaria, la composición prácticamente monocolor de las Cámaras del Congreso de la Unión y de los Congresos de los estados de la Federación eliminó del mapa político mexicano el dilema central de la acción colegiada de las asambleas legislativas: la construcción de coaliciones. Dicho en otras palabras, y de modo más preciso: el cuadro político posrevolucionario, con mayorías absolutas y calificadas de un solo partido, el del presidente y el de los gobernadores, en donde además el presidente funge como líder indiscutible del partido que lo llevó al poder, produjo poderes legislativos inhibidos y, más que incapacitados, sin estímulos para echar a andar todo el poder que la Constitución federal y las constituciones estatales les ofrecieron. Lentamente, el creciente pluralismo de la política mexicana y su reflejo en la composición partidaria

* Este ensayo fue publicado en la revista *Estudios*, núm. 54, 1999. Posteriormente se incluyó en Merino, Mauricio (coordinador), *La ciencia política en México*, México, Fondo de Cultura Económica-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999, pp. 75-92.

de las asambleas del país, han ido generando entre los practicantes de la ciencia política un interés más y más profundo sobre la dinámica legislativa. Aun así, la literatura especializada es todavía muy escasa. Este ensayo pretende ser un inventario que discute en tres partes, y a gran escala, lo que sabemos del Congreso Mexicano. La primera parte describe a vuelo de pájaro la evolución de los estudios jurídicos sobre el tema. La segunda quiere ser un acercamiento a las historias que se han escrito sobre nuestro objeto de estudio, esto es, a la historiografía del Congreso Mexicano. Finalmente, el ensayo intenta hacer un recuento de lo que la ciencia política ha investigado sobre el Poder Legislativo de nuestro país. En la conclusión, se intenta apuntalar, con una última reflexión general, la dirección futura de los estudios legislativos en México.

■ LA CIENCIA POLÍTICA, LA CIENCIA JURÍDICA Y EL CONGRESO MEXICANO

Una visión politológica del Congreso Mexicano requiere en primer término de una aproximación jurídica al objeto de estudio. Imposible entender el proceso político, formal e informal, que pasa por las Cámaras, si no se tiene antes que nada una idea clara de lo que las Cámaras deciden según la letra de la Constitución, del Reglamento Interno y de la Ley Orgánica del Congreso.

En esos campos las aportaciones no son pocas, de modo que cualquier revisión breve de las mismas cometerá injusticias, al omitir este o aquel autor u obra. Sobra decir que para el estudio de las facultades del Congreso Mexicano y su evolución histórica, es imprescindible el estudio de diversas obras de Derecho Constitucional, entre las que destaca el clásico de clásicos de Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, que viera la luz

en el año de 1944 y que para 1992 ya veía en las librerías, bajo el sello de la casa Porrúa, su decimosexta edición.¹

Desde principios de los años setenta se han editado algunas obras colectivas de destacados juristas estudiosos de esta rama específica del Derecho. La primera de ellas fue resultado de una propuesta del entonces diputado Moisés Ochoa Campos, quien puso sus buenos oficios para que se integrara en 1970 una comisión de legisladores y juristas para elaborar el primer tratado de *Derecho legislativo mexicano*, ese fue precisamente el título del libro que publicara en 1973 la XLVIII Legislatura (1970-1973), en donde se incluyen ensayos de 16 autores bajo la coordinación, precisamente, del diputado Ochoa Campos. El lector podrá consultar en el libro estudios sobre las facultades del Congreso, sobre las comisiones de ambas Cámaras, sobre la Comisión Permanente, sobre las mesas directivas del Senado y de la Cámara de Diputados, así como, muy destacadamente, un detalladísimo estudio del propio Moisés Ochoa Campos sobre las “Fuentes históricas del Derecho Legislativo mexicano”, en donde el autor revisa la evolución histórica de los reglamentos parlamentarios desde el primero de ellos, el del 11 de septiembre de 1813, formulado por José María Morelos y Pavón, hasta el Reglamento del 20 de marzo de 1934, todavía vigente, y sus sucesivas reformas hasta los años sesenta.

Once años después, se publicó el segundo volumen colectivo sobre Derecho Legislativo en México. Fue resultado de un coloquio sobre el tema, organizado conjuntamente por la Universidad Nacional Autónoma de México y la LII Legislatura del Senado de la República (1982-

¹ Véanse también otras versiones como, por ejemplo, Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1979, Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1969, y *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, y diversos ensayos en Cámara de Diputados de la L Legislatura, *Los derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, México, Porrúa, 1978.

1985), en el colegio de San Ildefonso. El evento tuvo lugar en marzo de 1984. El libro, que llevó por título *Política y proceso legislativos*, y fue editado por la casa Miguel Ángel Porrúa, incluyó 39 ensayos, casi todos muy breves (fueron originalmente ponencias), sobre ocho grandes temas: Situación actual de los parlamentos, Planeación legislativa, Dinámica legislativa, Práctica legislativa, Diplomacia parlamentaria, El Senado y el federalismo, Integración del Senado y Estudios legislativos. El volumen significaba un avance, porque a pesar del carácter dominante del enfoque jurídico, varios autores ya hacían una diferencia entre los marcos normativos y las prácticas legislativas reales.

Diez años más tarde, se publicó el tercer volumen colectivo sobre la temática que aquí nos ocupa. Fue producto esta vez de un coloquio internacional organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional y la LV Legislatura de la Cámara de Diputados (1991-1994). Ambas instituciones coeditaron el libro *El poder legislativo en la actualidad*, que compiló las 18 ponencias del coloquio. Se tocaron ahí viejos temas de debate, sobre los que no se hicieron mayores aportaciones, pero también temas que apenas se habían discutido en México, como el de la profesionalización de los legisladores (tema abordado por la estadounidense Susan Rose-Ackerman), los servicios de apoyo al trabajo legislativo (ponencias del mexicano Jesús Rodríguez y Rodríguez y del francés Pierre Avril) y la relación entre sistema de partidos y parlamento (tema abordado por la italiana Carmela De Caro, el español Javier García Roca y los mexicanos Jaime Cárdenas Gracia y Jorge Alcocer).

Otros libros de enfoque jurídico, importantes para la reflexión politológica, son los siguientes. En 1988 nuevamente la casa Porrúa editó el volumen colectivo *Técnica legislativa*, una obra que discute, con un lenguaje muy especializado, el proceso de confección de leyes, más allá de su proceso de creación cameral. El ensayo analiza la

estructura que han de seguir las iniciativas de ley, las reglas de redacción de la exposición de motivos, las llamadas reglas de supletoriedad y lingüística legislativa. Un libro importante para todo el que quiere entender de principio a fin el proceso de creación de las leyes.

En segundo lugar, está la obra, editada por el propio autor, Miguel Ángel Camposeco, en 1984, titulada *Manual de temas legislativos*. El libro evoca al de José Romero, publicado por la Cámara de Diputados en 1914, titulado *Guía para consultar las prescripciones constitucionales y del reglamento actual del Poder Legislativo de la Unión*, esto es, una especie de diccionario de conceptos relacionados con la labor legislativa, un libro muy útil para los legisladores novicios (es decir, para casi todos, si se piensa que en cada legislatura más de 85% de los diputados no tienen experiencia alguna en el campo de la creación de normas) pero también para los estudiosos del proceso legislativo, en la medida en que condensa en un solo volumen información que se encuentra dispersa en una gran diversidad de fuentes.

Otro libro dedicado a los aspectos jurídicos generales de la actividad parlamentaria es el de Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, editado por el Fondo de Cultura Económica en 1993. El libro incluye información muy útil de derecho comparado.

Por último, cabría mencionar algunos estudios jurídicos, y no soy exhaustivo aquí para no agobiar al lector, que sin duda resultarán útiles para quien quiera especializarse en temas de política legislativa. En primer lugar, sobre las comisiones legislativas, existen dos estudios imprescindibles con enfoque jurídico. Me refiero a los de José Antonio González Fernández, "Las Comisiones del H. Congreso de la Unión" (en *Obra jurídica mexicana*, PGR, 1988), que combina los enfoques jurídico e histórico, y el de Luis Raigosa Sotelo, "Las comisiones parlamentarias en el Congreso Mexicano" (*Revista mexicana de estu-*

dios parlamentarios, I, 3, 1991), con importantes reflexiones de derecho comparado.

Sobre normatividad interna, agregaría a lo ya expuesto el ensayo de José Barragán Barragán, "Algunas consideraciones de carácter histórico sobre el régimen interno del Congreso de la Unión" (*Revista mexicana de estudios parlamentarios*, I, 2, 1991). Sobre la reforma de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso (creada en 1979 y apenas reformada en 1981), véase el excelente, aunque breve, estudio de uno de sus creadores, el entonces diputado Miguel González Avelar, "La Nueva Ley Orgánica del Congreso" (*Quórum*, IV, 31, 1994).² Sobre la evolución pos-revolucionaria, de orden estrictamente constitucional, del Congreso Mexicano, existen dos ensayos, el de José de J. Orozco Enríquez, "El Poder Legislativo en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior" (*Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en el septuagésimo quinto aniversario*, UNAM, s. f.) y el de Diego Valadés, "Las transformaciones del Poder Legislativo mexicano" (*Obra jurídica mexicana*, PGR, 1988). Una propuesta muy reciente de reformas a los mecanismos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo se encuentra en el capítulo cuarto del libro de Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional* (México, UNAM, 1996). La obra con enfoque jurídico más reciente³ presenta un carácter esencialmente descriptivo pero valioso, ya que incluye consideraciones acerca de las reformas a la Ley Orgánica del Congreso en 1994.

Como corolario, aclaro al lector que las referencias bibliográficas que encuentre citadas en estas obras pueden ofrecer, en el conjunto, una visión prácticamente exhaustiva del análisis jurídico de nuestro Poder Legislativo.

² Véanse los ejemplares del *Diario Oficial* del 25 de mayo de 1979, del 28 de diciembre de 1981 y del 20 de julio de 1994.

³ Pedroza, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión: Integración y funciones*, México, UNAM-III, 1997.

■ CIENCIA POLÍTICA, HISTORIA Y PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

El politólogo que quiera involucrarse de lleno en la tarea de investigar el Poder Legislativo mexicano debe revisar la literatura histórica sobre el tema. No podemos dejar de subrayar que los historiadores mexicanos no se han sentido particularmente atraídos por el Congreso. Como se verá, no existe un gran volumen de literatura, prácticamente sobre ninguna etapa de nuestra historia, salvo quizá, como veremos aquí, la muy breve de la presidencia de Francisco I. Madero, en la que el Congreso jugó un papel determinante.

Dos investigaciones históricas de gran envergadura han estudiado, casi siempre de paso, el Poder Legislativo. Me refiero a la magna obra coordinada por Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México* (México, Hermes, varios tomos publicados entre 1955 y 1965), que estudia la República restaurada y el porfiriato, en donde encontramos referencias constantes a la vida parlamentaria de la época. Con base en aquella investigación, Cosío Villegas publicó a finales de los sesenta un elegante ensayo, "El Congreso vigilado", en donde se analizan muy puntualmente tres Legislaturas del Congreso, la VIII (1876-1878), la IX (1878-1880) y la X (1880-1882), para sostener la hipótesis del inicio del ocaso parlamentario después de la Revolución de Tuxtepec en 1876 (*Revista Mexicana de Sociología*, XXXI, 1, 1969)⁴ Cabe mencionarse también la obra colectiva *Historia de la Revolución Mexicana 1911-1960*, ambiciosa empresa de El Colegio de México coordinada en su origen por Daniel Cosío Villegas, que incluye dos decenas de tomos publicados a finales de los años setenta. Distintos autores analizan en diversos volúmenes diferentes mo-

⁴ No olvidemos que el consecutivo de nuestras legislaturas no comienza con la Constitución de 1917 sino con la de 1857.

mentos del Congreso en la Revolución y en la era pos-revolucionaria, particularmente Luis Medina Peña en los volúmenes 18 y 20 dedicados al periodo 1940-1952.

Pero procedamos en orden. Del periodo que va de la primera República federal (1824-1834) a la Revolución de Ayutla (1855) sabemos poco. Obras generales como los clásicos de Michael P. Costeloe, *La primera República federal en México, 1824-1834* (México, Fondo de Cultura Económica, 1975) y de Moisés González Navarro, *Anatomía del poder en México, 1848-1953* (México, El Colegio de México, 1977) nos ofrecen pistas pero nunca una visión integral o por lo menos una hipótesis sobre el papel que el Congreso jugó en aquellos años.⁵ Casi 15 años después de que su libro viera la luz, el propio Costeloe publicó un breve ensayo sobre el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los primeros 20 años de la vida independiente de México, en donde plantea la hipótesis de que el *cleavage* civiles *versus* militares se traducía institucionalmente en un conflicto entre poderes: si bien los generales dominaron la ruta de acceso al Poder Ejecutivo, por otro lado fueron especialmente incapaces de controlar al Congreso, que estuvo siempre compuesto por mayorías de civiles electos (“Generals vs. Politicians: Santa Anna and the 1842 Congressional Elections in Mexico”, *Bulletin of Latin American Research*, VIII, 2, 1989). Por otro lado, y si bien esta obra concentra su atención en el análisis de los poderes extraordinarios del presidente en el periodo en comento, “The Liberal Cloak. Emergency Powers in XIXth Century Mexico”, de José Antonio Aguilar, constituye una importante aportación al análisis de esta esfera de la relación Ejecutivo-Legislativo en el siglo XIX (Chicago University, tesis doctoral en Ciencia Política, 1996).

5 Una fuente de consulta obligada, sin embargo, es la monumental compilación a la que el autor, Mateos, Juan A., dedicó 35 años, *Historia parlamentaria del congreso mexicano, 1822-1856*, México, varios editores entre 1877 y 1912. Por otro lado, la extraordinaria obra de Lucas Alamán aborda de modo disperso reflexiones acerca del Congreso mexicano en la primera mitad del siglo XIX.

Sin embargo, dos extraordinarias obras dedican su atención al Congreso en dos momentos específicos de nuestro siglo XIX. Una es la de Reynaldo Sordo Cedeño, *El Congreso en la primera República centralista* (México, El Colegio de México-Instituto Tecnológico Autónomo de México, 1993), que analiza el periodo 1833-1841, es decir, el que corre del ocaso del primer gobierno liberal, el de Valentín Gómez Farías (1833-1834), durante el cual el Congreso está dominado por una facción, ya, de liberales puros, al término del tercero –y último– gobierno de Anastasio Bustamante (1839-1841), cuando el Congreso empieza a ser testigo de nuevas alianzas entre conservadores y liberales moderados. En segundo lugar, está la obra de Cecilia Noriega Elío, *El Constituyente de 1842* (México, UNAM, 1986), que estudia el breve, pero interesantísimo, periodo entre el levantamiento de Paredes y Arrillaga en 1841 y la promulgación de las Bases Orgánicas de 1843. El Congreso Constituyente de 1842, que como se sabe nunca logró sancionar su obra, destaca por la elevada calidad de sus debates, en donde distintas tendencias políticas en conflicto intentan repensar una conciliación a través de un nuevo arreglo constitucional. La autora analiza, entre otras cosas, datos comparativos (edad, ocupación, procedencia, etc.) del Constituyente de 1842 y del de 1843, y logra explicar el nuevo giro conservador que la política mexicana diera una vez fracasada la tarea del Constituyente de 1842.

Pero el ensayo más ilustrativo sobre el periodo, exquisito a mi modo de ver, aunque extremadamente breve, es, también, de Reynaldo Sordo Cedeño. “El Congreso y la formación del Estado-nación en México, 1821-1855” (en Josefina Vázquez [coord.], *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994). Sordo describe el periodo como “la época de oro del Poder Legislativo mexicano”, en la que dicho poder es mucho más estable que el Ejecutivo: hubo 22 Congresos en el periodo, pero el Ejecutivo cambió 45 veces de manos (10 veces fue Santa

Anna). Por otro lado, entre 1824 y 1855, es decir, en el espacio de 31 años, solamente durante cinco años y cinco meses no hubo Congreso en México (de los cuales dos años y cuatro meses corresponden a la última dictadura de Santa Anna, de abril de 1853 a agosto de 1855), a diferencia de otros países latinoamericanos, como Argentina bajo Rosas, en donde el caudillismo como dictadura eliminó del mapa político al Poder Legislativo durante largos periodos. Sordo analiza en su ensayo, entre otras cosas, los conflictos entre el Congreso y los presidentes Santa Anna, Bustamante, Paredes y Arrillaga, Herrera y Arista (quien renuncia a la presidencia el 5 de enero de 1853, frente a un Congreso ya francamente obstruccionista).

Sobre el Constituyente de 1857 destaca, para un estudio de los debates, las fuentes primarias de Francisco Zarco, *Historia y crónicas del congreso constituyente, 1856-1857* (México, El Colegio de México, 1956 y 1957). El clásico de clásicos, crítico de la obra de aquel Congreso, es el de Emilio Rabasa, *La constitución y la dictadura* (México, 1912, reimpreso en 1957 por Porrúa). Una brillante defensa del Congreso Constituyente de 1857 se encuentra en Daniel Cosío Villegas, *La constitución de 1857 y sus críticos* (México, Hermes, 1957). Un excelente análisis estadístico de la composición social de dicho Congreso y de la conducta legislativa de sus miembros, por cierto sorprendentemente ignorado por los estudiosos mexicanos del tema, es el del estadounidense Richard N. Sinkin, "The Mexican Constitutional Congress, 1856-1857: A Statistical Analysis" (*The Hispanic American Historical Review*, LIII, 1, 1973). Un buen análisis del arreglo constitucional de 1857 y de sus consecuencias en términos de la relación, conflictiva casi siempre, entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo las presidencias (en periodos de paz) de Juárez y de Lerdo, es el de quien fuera precisamente biógrafo de Sebastián Lerdo de Tejada, Frank A. Knapp, "Parliamentary Government and the Mexican Constitution of

1857: A Forgotten Phase of Mexican Political History” (*The Hispanic American Historical Review*, XXXIII, 1, 1953). Ahí el autor analiza cómo el Congreso Constituyente de 1857 decide retirarle al Ejecutivo la capacidad de iniciativa y le deja un veto suspensivo prácticamente inútil, en buena medida como reacción a la última dictadura de Santa Anna. Lo natural entonces hubiera sido que el presidente, o por lo menos su gabinete, dependiera de la confianza del Congreso (con la Cámara de Diputados como Cámara Única). Pero la Constitución de 1857 le ofreció al presidente plena libertad para nombrar y remover a los miembros de su gabinete, dando como resultado un permanente jaloneo entre poderes en la definición de la integración del gabinete presidencial. Finalmente, sobre el Congreso entre el Constituyente de 1857 y el arranque del Porfiriato está la obra de Fernando Dworak, en donde se analizan la inestabilidad del gabinete presidencial a partir de la compleja relación Ejecutivo-Legislativo, las tasas de reelección durante la República restaurada y la evolución del sistema de comisiones legislativas, entre otras variables.⁶

Del Congreso durante el porfiriato sabemos poco. Más allá de los datos que nos ofrece Cosío Villegas en las obras ya citadas, que por cierto dan sustento a la hipótesis de un Congreso completamente subordinado al dictador, se encuentran las obras de François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la revolución* (México, Fondo de Cultura Económica, 1988), que toca de paso el tema, y sobre todo la de Marcello Carmagnani, *Estado y mercado. La economía política del liberalismo mexicano, 1850-1911*, en donde el autor analiza la política presupuestal del porfiriato y concluye, entre otras muchas cosas, que no fue sino a partir de la última década del siglo XIX, y no antes,

6 “La Constitución sin la dictadura. Un estudio sobre la organización de los poderes Ejecutivo y Legislativo en México, 1857-1880”, Tesis de licenciatura, México, ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, 1998.

cuando el debate parlamentario perdió centralidad en las definiciones presupuestales del régimen. Sobre la reelección en el porfiriato, mítica por lo demás, que llevará a Cosío Villegas a describir al Congreso de la época como “un museo de Historia Natural”, se encuentra en proceso el estudio de Sophie Sosa Palazuelos, “La reelección en el Congreso durante el porfiriato” (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura en preparación). Una de las conclusiones preliminares a las citadas por Sosa, es que la reelección en el porfiriato experimentó distintas tasas en distintos momentos, llegando a su clímax en el periodo 1892-1898, precisamente cuando, según el estudio de Carmagnani, el Congreso comienza su ocaso definitivo.

Pero es sin duda la XXVI Legislatura, la de la presidencia de Madero, la que ha despertado mayor interés entre los historiadores. Fue por lo demás un momento de gran entusiasmo sobre los nuevos alcances de la actividad parlamentaria en México, actitud que condujo a debates congresionales como aquel que planteara ardientemente, si miembros del gabinete de Madero debían o no comparecer ante la representación nacional y, por tanto volverse o no sujetos de censura, no importa si formal o no, por parte del Congreso. El debate no se limitó a los miembros de la XXVI Legislatura. También invadió el mundo de la discusión intelectual, tal como lo corroboran las obras de, en primer lugar, Antonio Enríquez, *Dictadura presidencial o parlamentarismo democrático* (México, Imprenta de A. Enríquez, 1913), quien argumenta en favor del parlamentarismo, “principalmente porque aleja toda posibilidad de mantener o crear caudillajes y dictaduras como las que hemos tenido”. Y, en segundo lugar, la de Manuel Cruz, que critica, según él por ignorantes, a los defensores del parlamentarismo, en su obra *El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra* (México, Imprenta Franco-Mexicana, 1918), en donde se argumenta

en contra de “pruritos innovadores” que terminan en “utopías irrealizables”. De hecho, Cruz, quien escribe el prólogo de su obra en abril de 1918, no sólo responde a Enríquez, sino a los enemigos de Carranza, que presentan en el Congreso, apenas vigente la todavía no mítica Constitución de 1917, esto es el 15 de diciembre de 1917, una sofisticada iniciativa de reforma constitucional para llevar a México del presidencialismo al parlamentarismo o, mejor dicho, a una especie de semipresidencialismo parlamentario al estilo de lo que poco después se vería en la República de Weimar o, ya en los cincuenta, en la V República francesa.⁷

Pero volvamos a nuestra materia. Existen tres obras sobre la XXVI Legislatura. La de Jorge Sayeg Helu, *Significación histórico-política de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura federal* (México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1979), de carácter descriptivo, retoma esencialmente lo que ya Diego Arenas Guzmán nos había ofrecido en los cinco tomos de su *Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura federal* (México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1961 a 1966). Las otras dos obras son más analíticas, la de Josefina Mac Gregor, *La XXVI Legislatura. Un episodio de la historia legislativa de México* (México, Cámara de Diputados, 1983) y la de Pablo Picatto, *Congreso y revolución* (México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1991). Sobre las elecciones que dan origen a la XXVI Legislatura, véase el estupendo ensayo de François Xavier Guerra, “Las elecciones legislativas de la Revolución Mexicana: 1912” (*Revista Mexicana de Sociología*, LII, 2, 1990) que analiza con gran detalle las dificultades de un

7 Se presentó otra iniciativa en el mismo sentido pero mucho más simple, el 25 de noviembre de 1921. Huelga decir que, en abril de 1916, la Soberana Convención Revolucionaria de Aguascalientes también se pronunció en contra del régimen presidencial y en favor del parlamentarismo.

orden democrático en el México que Francisco I. Madero pretendía transformar.

■ LA CIENCIA POLÍTICA DEL CONGRESO MEXICANO

Una gran diversidad de obras, tanto de politólogos mexicanos como de extranjeros, han tocado muy de paso el tema del Poder Legislativo en la era posrevolucionaria. En una de las obras clave de la historia de la ciencia política en México, *La democracia en México*, de Pablo González Casanova (México, Era, 1965), se ofrecen datos empíricos sobre producción legislativa, tanto presidencial como congresional, para arribar a la conclusión de que “el sistema de equilibrio de poderes no funciona”, de que el Legislativo “simplemente sanciona los actos del Ejecutivo”. Frente a estos hechos, los estudios legislativos no parecían avivar el entusiasmo de nadie. Otros temas atrajeron la atención de los investigadores.

El mexicano-estadounidense Rudolph O. de la Garza rompió con el desinterés de la disciplina en la materia, al escribir en 1972 una obra dedicada íntegramente al Congreso Mexicano, “The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System” (Universidad de Arizona, tesis doctoral). De la Garza observa al Congreso de México bajo la óptica del estructural-funcionalismo, teoría dominante en la ciencia política estadounidense en aquellos años. La contribución más importante de dicha obra tiene que ver con la “función” del Congreso como ámbito de reclutamiento de las élites políticas posrevolucionarias. La separata de la obra general que discute este tema puede consultarse en “La función reclutadora de la Cámara de Diputados” (*Revista Mexicana de Ciencia Política*, XXI, 1975).

Después de la obra de De la Garza, tendríamos que esperar prácticamente dos décadas para conocer nuevas contribuciones extensas, de la ciencia política, al conoci-

miento de nuestro Poder Legislativo con ambición analítica. Una obra ambiciosa, completamente dedicada a uno de los temas más complejos y peculiares del Congreso en México, es la de Benito Nacif Hernández, “The Mexican Chamber of Deputies. The Political Significance of Non-Consecutive Re-election” (University of Oxford, tesis doctoral, 1995). El estudio de Nacif analiza las carreras políticas de los parlamentarios mexicanos del partido en el poder para detectar el modo en que los incentivos institucionales están colocados (y particularmente la prohibición de la reelección inmediata) para mantener sistemáticamente débil el Poder Legislativo.

Sobre el tema particular del origen, evolución y consecuencias de la devastadora regla de la no-reelección se han escrito extraordinarios ensayos en los últimos años, que complementan, enriquecen o corrigen algunas de las ideas de Nacif. Emma Campos analiza empírica y exhaustivamente, para el periodo 1934-1997, el modo tan precario en que las dos Cámaras del Congreso Mexicano reclutan exlegisladores federales y locales en “Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997” (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura en Ciencia Política, 1996). Igualmente, Maite Careaga estudia el intento frustrado de modificar la regla de la no-reelección a mediados de los sesenta, cuando en 1964 la Cámara de Diputados aprobó la reforma al artículo 59 constitucional, pero el Senado la rechazó en 1965, en “Reformas institucionales que fracasan. El caso de la reforma reeleccionista en el Congreso Mexicano, 1964-1965” (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura en Ciencia Política, 1996). Un excelente análisis de los orígenes históricos de la prohibición se encuentra en Jeffrey Weldon, “Congress, Political Machines, and *the Maximato*: The No-Reelection Reforms of 1933” (ponencia

presentada ante la Latin American Studies Association en Atlanta, Georgia, marzo de 1994).

Sin embargo, la fórmula electoral, la que define la integración de las Cámaras, fue objeto de investigación desde mediados de los ochenta, y aún antes, aunque fuera muy en la coyuntura,⁸ desde que la reforma electoral del 28 de diciembre de 1963 posibilitara la representación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados con lo que entonces se llamara “los diputados de partido”. Cabe mencionar aquí las obras de Juan Molinar Horcasitas, “The Mexican Electoral System: Continuity by Change” (en Paul Drake y Eduardo Silva [comps.], *Elections and democratization in Latin America*, San Diego, UCSD, 1986); Alonso Lujambio, “La proporcionalidad política del sistema electoral mexicano, 1964-1985” (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura en Ciencias Sociales, 1987) y, más recientemente, Leonardo Valdés Zurita, “Las consecuencias políticas de las reformas electorales en México, 1978-1991” (El Colegio de México, tesis doctoral en Ciencias Sociales, 1993).

Sobre el sistema de comisiones, la literatura sólo cuenta con un puñado de obras. Está concluida la investigación de Cecilia Martínez Gallardo, “Las Legislaturas pequeñas. El sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México (1824-2000)” (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura, 1998), de modo que ya tenemos una visión panorámica. En mi ensayo “La Cámara de Diputados en México. Arreglos institucionales y proceso político” (en Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM-III, 1995) he analizado en perspectiva comparada el sistema mexicano de comisiones legislativas, con el fin de detectar el

8 Véanse de la Madrid Hurtado, Miguel, “Reformas a la Constitución Federal en materia de representación”, *Revista de la facultad de derecho de la UNAM*, México, XIII, abril-junio de 1963; Moya Palencia, Mario, *La reforma electoral*, México, Plataforma, 1964, y Fuentes Díaz, Vicente, *Origen y evolución del sistema electoral*, México, edición del autor, 1967.

origen de su debilidad, y he proporcionado evidencia empírica de su evolución desde finales de los años ochenta: el tamaño de las comisiones, su composición partidaria, la titularidad partidaria de sus presidencias y secretarías, etc. Un cambio lento, ambiguo, pero con dirección correcta. Por otro lado, existen hasta donde llega mi conocimiento solamente dos estudios sobre comisiones específicas. Uno es el de Jorge Padilla Jiménez de la Cuesta, “El Congreso: La inconexión electoral. La Comisión de Información, Gestoría y Quejas de la Cámara de Diputados en México” (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura en Ciencia Política, 1995) en donde el autor analiza la notoria debilidad de la relación entre los diputados y sus representados en distritos uninominales y el modo en que esa precaria relación se institucionaliza en la citada comisión. Se trata de un excelente estudio de caso que utiliza las herramientas del análisis institucional para entender un tema clave de la agenda de la investigación legislativa en ciencia política. El otro estudio, el de Álvaro López Lara, investigador de la UAM, “Legislar y negociar: El quehacer de las comisiones legislativas en México” (ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Ciencia Política, México, septiembre de 1996) analiza brevemente tres comisiones presididas por diputados de minoría en las LV y LVI Legislaturas (Asentamientos Humanos, Justicia y Energéticos), para intentar comprender la importancia de presidir las comisiones desde la oposición en el espacio del Poder Legislativo mexicano.⁹

El tema de la producción legislativa es de la mayor relevancia. En este campo sólo existen dos estudios terminados y otros dos en proceso. Entre los primeros está

9 Acerca del sistema de comisiones en el Senado, está prácticamente concluido el estudio de Quijano, Gabriela, “La evolución del sistema de comisiones en el Senado mexicano, 1934-1997”, Tesis de licenciatura en preparación, ITAM, Departamento de Ciencias Sociales.

el de Jeffrey Weldon, "The Mexican Congress and the Presidency, 1917-1940" (ponencia presentada en la reunión anual de la American Political Science Association, en San Francisco, California, agosto de 1996). Gracias a la introducción del *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados desde 1917 a un CD-Rom, Jeffrey Weldon ha podido evidenciar con datos duros para el periodo 1917-1940 (iniciativas del presidente, iniciativas presentadas por el propio Congreso, enmiendas del Congreso a las iniciativas del presidente, vetos presidenciales a iniciativas aprobadas por el Congreso, superaciones congresionales de vetos presidenciales, etc.) la progresiva destrucción del poder del Congreso y el surgimiento del hiperpresidencialismo posrevolucionario.¹⁰ El otro estudio concentra su atención en la producción legislativa de la era de los "diputados de partido" y es de Luisa Béjar, "El papel de la Legislatura en el sistema político mexicano, 1964-1979" (UNAM, tesis doctoral en Ciencia Política, 1995). Béjar nos ofrece evidencia, entre otras cosas, de que alrededor de 93% de las piezas de legislación aprobadas por el Congreso en el periodo estudiado tuvieron su origen en la oficina del Ejecutivo.

Algo sabemos, por otro lado, de la actividad legislativa de la izquierda independiente entendida como PCM-PSUM-PMS-PRD, gracias al ensayo de Adrián Michel y Dolores Prieto ("La izquierda independiente en la Cámara de Diputados, 1979-1994", ITAM, mimeo, 1996). El estudio demuestra, entre otras cosas, que de las 130 iniciativas de ley que estas fuerzas introdujeron a la Cámara en el periodo estudiado, sólo 15% fueron dictaminadas en comisiones. De ellas, las aprobadas por el Pleno no sobrepasa 5%. Dato importante: el PRI y la izquierda independiente no

¹⁰ Sobre el particular puede consultarse también la obra de Casar, María Amparo, "The sources of presidential authority in postrevolutionary Mexico", Tesis doctoral, University of Cambridge, 1997.

cooperaron en la política legislativa de la etapa posterior a la Reforma Política de 1977. Sobre el PAN tenemos pocos datos y un estudio en proceso, el de Paola Martorelli, "El trabajo legislativo del Partido Acción Nacional, 1946-1994" (ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura), que muestra una especie de ciclicidad en la producción legislativa de Acción Nacional. La primera legislatura en la que participa el PAN (la XL, 1946-1949) muestra una frenética actividad, que cae abruptamente en los cincuenta para repuntar notoriamente en la primera Legislatura de los "diputados de partido" (la XLVI, 1964-1967), para nuevamente inhibir su producción legislativa en la segunda década de los sesenta y a todo lo largo de los setenta. Los ochenta y los noventa son décadas, nuevamente, de alta productividad parlamentaria de Acción Nacional, si bien las tasas de rechazo de sus iniciativas no disminuyen sino hasta finales de los años ochenta y principios de los noventa.

Sin duda, la producción legislativa del Congreso de México se altera ahora que vivimos bajo un gobierno dividido, esto es, gobiernos en donde el partido del titular del Poder Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta de los escaños en una o ambas Cámaras del Congreso. Finalmente, esta situación, tan común en América Latina, se ha presentado en México en la LVII Legislatura (1997-2000). En torno a este punto de la agenda, el autor de estas líneas ha escrito un ensayo y se encuentra preparando la edición de una obra colectiva. En el primero, discuto qué tipo de estrategias pueden seguir los partidos políticos mexicanos para evitar parálisis institucional e ingobernabilidad en la relación entre poderes ("Presidentes y congresos: Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", incluido en esta compilación). Por otro lado, apareció a mediados de 1997 un trabajo comparativo con cinco estudios de caso (Baja California, Baja California Sur, Aguascalientes, Guanajuato y Chihuahua) en don-

de se analizan los *Gobiernos divididos en la Federación mexicana* (México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997) desde 1989, en que se presenta el primero. El libro analiza en cada caso las modificaciones que el gobierno dividido ha traído al sistema de comisiones, al reglamento de sesiones, a la Ley Orgánica de los Congresos locales, así como los distintos tipos de coaliciones parlamentarias que los partidos han construido a partir de las distintas configuraciones de los sistemas de partidos locales, así como las producciones legislativas respectivas. Cabe señalar en este casi totalmente inexplorado rubro, relacionado con la comparación politológica de Congresos estatales en México, que existe una investigación que ha estudiado la evolución del tamaño de las legislaturas, entre otras las de los estados de nuestra Federación, para arribar a la conclusión de que dichas asambleas son pequeñas casi bajo cualquier parámetro con las que se les quiera medir, así como las consecuencias de subdimensionar a los cuerpos de deliberación legislativa (Rafael Vergara, “El tamaño de las asambleas nacionales”, ITAM, Departamento de Ciencias Sociales, tesis de licenciatura en Ciencia Política, 1995).

Para terminar, se encuentra recientemente publicado un extenso estudio de orden lingüístico-sociológico de Teresa Carbó, que analiza *El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950*, en particular el contenido de tres debates sobre el mundo indígena mexicano: el que se dio en 1920 sobre el Departamento de Educación y Cultura para la Raza Indígena, el de 1935 sobre el Departamento de Asuntos Indígenas, y el de 1948 sobre el Instituto Nacional Indigenista (México, CIESAS-EI Colegio de México, 1966).¹¹

¹¹ Es necesario mencionar la existencia de otro libro, que pese a no ser propiamente especializado, sí ofrece datos interesantes y compila información valiosa que se encontraba dispersa: Gil Villegas, Francisco, (coord.), *El Congreso mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1994.

■ CONCLUSIÓN

En el pasado reciente, distintos proyectos que han intentado darle cierta continuidad a los estudios legislativos han fracasado. De la *Revista mexicana de estudios parlamentarios* de la Cámara de Diputados, solo vieron la luz tres números a principios de los noventa. Por su parte, la revista *Estudios parlamentarios* de la Fundación Cambio XXI del PRI, sólo dio a conocer dos números, también a principios de esta década. La situación empieza, sin embargo, a cambiar. Un seminario permanente en el ITAM sobre estudios legislativos, un diplomado en la UNAM y un proyecto de diplomado en la UAM-Iztapalapa, las revistas *Quórum* y *Crónica legislativa* de la Cámara de Diputados y *Estudios parlamentarios del Congreso* del Senado de la República, así como el ambicioso proyecto de investigación organizado por el Congreso y El Colegio de México, ya revierten la precaria situación anterior. Estamos, pese a todo, y todavía, entre el pasado y el futuro. Sin duda, la dinámica política mexicana, y la traducción de ésta en poderes legislativos crecientemente pluralistas tanto a nivel federal como estatal, producen un caldo de cultivo propicio para que la ciencia política mexicana se involucre más en los estudios parlamentarios. La situación es de cualquier modo promisoriosa y existen plenas razones para justificar el optimismo.



Capítulo 2

La Política en
el Poder Legislativo

2.1 Una clave constitucional: el artículo 59*

Texto constitucional vigente

ARTICULO 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

(Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933).

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

(Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933).

* Este texto se publicó originalmente en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo xviii, México, Editorial Porrúa-Senado de la República, LIX Legislatura, 1994, pp. 150-169.

Comentario

La Constitución de 1917 no estableció límite alguno para que los ciudadanos pudieran determinar por sí mismos la reelección o no de sus representantes, senadores de la República y diputados federales. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933 cuando se estableció la prohibición de la reelección inmediata para los integrantes de las dos Cámaras federales. Obviamente, la Constitución de 1917 no dedicó artículo alguno a “no prohibir” la reelección de los parlamentarios mexicanos. Permitir sin límite la reelección de diputados y senadores no exigía dispositivo constitucional alguno. Por ello, la reforma de 1933 planteaba, entre otros, dilemas relacionados estrictamente con la hechura del texto constitucional: ¿En dónde debía ubicarse la prohibición? ¿Debía adicionarse a un artículo preexistente o crearse un artículo nuevo y específicamente dedicado al propósito mencionado? Si se optaba por lo segundo y no se quería recorrer toda la numeración del articulado constitucional a partir de ahí, eventualmente se tendrían que reubicar diversos dispositivos constitucionales entre varios artículos. El Congreso de la Unión optó precisamente por lo segundo: dedicar un artículo específico al establecimiento de dicha prohibición y reubicar en el cuerpo constitucional otros dispositivos normativos. ¿Fue correcta la decisión de ubicar la prohi-

bición precisamente en el artículo 59 constitucional? A mi juicio sí. La Constitución de 1917 dedicó 20 artículos (del 51 al 70) a la Sección I (“De la Elección e Instalación del Congreso”) del Capítulo II (“Del Poder Legislativo”) del Título Tercero. Los primeros cinco artículos (del 51 al 55) se referían a la Cámara de Diputados; los siguientes cuatro artículos (del 56 al 59) se referían a la Cámara de Senadores y, finalmente, los siguientes 11 artículos (del 60 al 70) se referían a disposiciones comunes a ambas Cámaras. Dado que en 1933 la prohibición de la reelección se refirió a ambas Cámaras, el Constituyente Permanente optó por ampliar el articulado de las disposiciones *comunes*, colocando la prohibición de la reelección legislativa en el artículo 59. Es decir: a partir de 1933, es el artículo 59 y no el 60 en donde dan inicio las disposiciones comunes a ambas Cámaras contenidas en la Sección I (“De la Elección e Instalación del Congreso”) ya referida. El artículo 59 original se refería a los requisitos para ser senador. En 1933, el Constituyente Permanente decidió reubicar dicha disposición constitucional en el artículo 58. Por otro lado, el artículo 58 original se refería a la duración del encargo de los senadores (cuatro años), y al modo de renovación del Senado (por mitades cada dos años). Dicha disposición también fue reformada en 1933 y reubicada en el artículo 56. Originalmente, el artículo 56 constitucional sólo se refería a la composición del Senado (dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal), de modo que a partir de 1933 incluyó no sólo ese dispositivo sino el que provenía del artículo 58 relativo a la renovación del Senado para establecer, ahora precisamente ahí, que dicha Cámara se renovarían “en su totalidad cada seis años”. Fue así como el Constituyente Permanente “abrió el espacio” de un artículo especial dedicado a establecer que:

Artículo 59. Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los Senadores y Diputados Suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los Senadores y Diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Y es precisamente esa, desde 1933, la disposición constitucional vigente (junio de 2005).



Así, han pasado ya 72 años (1933-2005) en que el Congreso de la Unión renueva en su totalidad, cada tres años para los diputados y cada seis años para los senadores (con un interregno de renovación parcial en la primera mitad de los noventa del siglo xx) a los miembros de ambas Cámaras federales, sin posibilidad de reelección inmediata. Pero no lo fue así en los primeros 109 años de vida constitucional independiente (1824-1933). Los únicos antecedentes que podríamos encontrar están en la Constitución española de Cádiz (1810) y en la Constitución mexicana de Apatzingán (1814). La Constitución de Cádiz estableció en su artículo 110: “Los diputados no podrán volver a ser elegidos sino mediando otra diputación”. Por su parte, la Constitución de Apatzingán estableció en su artículo 57, en un lenguaje muy similar: “Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación”.¹ Este sistema de reelección no consecutiva fue tomado por ambas constituciones de Francia que, con todo, ya desde 1804, en el momento cumbre del Consulado y a punto de iniciarse el Imperio Napoleónico, había establecido la reelección indefinida de los diputados.

El largo periodo de la historia constitucional mexicana en el que no existe límite alguno a la reelección de

¹ Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1992.

diputados y senadores dio inicio en 1824. La decisión no fue inercial sino plenamente consciente. Hubo entonces una proposición presentada al Constituyente para que se adoptara entonces el modelo Cádiz-Apatzingán. No prosperó la idea, pues el 28 de julio de 1824 fue aprobado un dictamen que la Comisión de Constitución rindió en los siguientes términos:

La Comisión examinó con la debida circunspección y más maduro detenimiento la importante cuestión de la reelegibilidad de los diputados y senadores y, habiendo encontrado gravísimos inconvenientes en que se prohibiese la reelección, se abstuvo de referir ésta en el número de las restricciones que aparecen en el proyecto. Su silencio en esta parte acredita su modo de pensar; pero ya que se le obliga a manifestar su opinión en este punto, tiene el honor de presentar a la deliberación del Congreso la siguiente proposición: que no se admitan más restricciones para la elegibilidad de diputados y senadores que las que constan en los artículos constitucionales expedidos para la elección de los diputados de que ha de componerse el futuro Congreso.²

Por desgracia, la Comisión de Constitución no se explayó en lo relativo a los “gravísimos inconvenientes” que había encontrado en la prohibición de la reelección de los parlamentarios. Pero por lo visto el argumento caló hondo: durante la llamada Primera República Federal, entre 1824 y 1836, sólo cuatro estados de la Federación adoptaron el modelo Cádiz-Apatzingán (Durango, Oaxaca, Tabasco y Yucatán). Después, las constituciones centralistas de 1836 (las llamadas Siete Leyes Constitucionales) y de 1843 (las llamadas Bases Orgánicas) aceptaron también el principio de la reelección indefinida de los diputados y senadores. Igualmente lo hizo el Acta de Reformas de 1847 que puso en vigor otra vez a la Constitución de 1824. Es en ese pe-

² Christlieb Ibarrola, Adolfo, *Crónicas de la no reelección*, México, Ediciones de Acción Nacional, 1965.

riodo cuando aparece el único libro de filosofía política escrito por un mexicano en el siglo XIX: la *Cartilla Política*, de Manuel Eduardo de Gorostiza,³ publicado en Londres en 1833, cuando el autor era a la sazón embajador de México ante el gobierno británico. Gorostiza dedica buena parte de las conclusiones de su libro precisamente a la posibilidad de la reelección de los miembros de las asambleas representativas como condición para considerarlas precisamente eso: representativas. Gorostiza sí hizo explícitos sus argumentos en torno al debate que nos ocupa. Tolere el lector que se reproduzca literalmente un fragmento del capítulo de conclusiones del libro aludido, en el que Gorostiza analiza dos variables clave para potenciar el carácter *representativo* de las asambleas mexicanas en el arranque de su vida independiente: la duración del mandato de sus miembros y la posibilidad de que su acción representativa sea juzgada por sus representados al final de sus mandatos. Dice al final de su libro Manuel Eduardo de Gorostiza:

Conclusión

Así se ve que en la forma popular representativa todo depende y se cifra en la creación y acción constante del gran cuerpo político o Congreso, piedra angular en que reposa todo el edificio que alza el pueblo por las manos de sus representantes.

Y la acción del Congreso será constantemente buena y responderá a su vital *objeto a medida que logre identificar a sus miembros con el pueblo que los elige, y al que van a representar.*

Para identificarlos lo más posible se requiere únicamente el que ellos reporten mayor provecho, como miembros de la comunidad, en que ésta esté bien gobernada; que el que pudieran prometerse o procurarse pasajeramente, como miembros del Congreso, en beneficio propio, si abusaran de su poder y facultades durante el periodo de su representación.

3 Gorostiza, Manuel Eduardo de, *Cartilla política*, Londres, Santiago Holmes, 1833. El Fondo de Cultura Económica publicó una edición en 2006.

De ahí que cuanto más breve sea este periodo, comparado con aquél en que el miembro del Congreso vuelve a vivir después como simple individuo de la comunidad, más seguridad habrá de alcanzar aquel resultado, pues habrá mayor dificultad de compensar el sacrificio de los provechos del periodo más largo con las utilidades del más corto; más empeño e interés se tendrá entonces en procurar aquéllos.

Y de ahí que la mejor garantía para el pueblo respecto al representante esté en la mayor brevedad que se pueda dar al periodo de la representación.

¿Pero cuánto debe durar éste? Aquello, ni más ni menos, que sea suficiente para que cada Congreso a su vez proponga, delibere, resuelva y haga cumplir lo que la Constitución prevea que pueda requerir el bien público en un cierto espacio dado.

Esto no implica, de modo alguno, el que un representante que haya respondido bien a la confianza de los electores no pueda ser reelegido por éstos, concluido el periodo de su representación. Antes bien, creemos lo contrario, y añadimos que no sólo se puede hacer, sino que *se debe hacer*: lo primero, porque la misma garantía ofrece a los electores la no-reelección que la reelección casual y dependiente de su voluntad, puesto que *en ambas hipótesis el representante se abstendrá igualmente de obrar mal*, estando en los dos igualmente con el pie en el estribo para entrar en la vía que le devuelve a la vida privada; lo segundo, porque es un aliciente más para que los representantes en general obren bien; *porque es una recompensa en manos del pueblo o un castigo, tan fáciles ambos como recomendables*, y porque *el representante reelecto lleva al bisoño todas las ventajas que proporcionan a un hombre de negocios la experiencia y el hábito del trabajo*.

Hemos dicho que es un castigo fácil, y lo hemos recomendado bajo este punto de vista, teniendo presente que cualquier otro que la legislación imponga al representante que abusó de su poder (y obvio es que ha de imponer alguno), ha de ser siempre difícil y largo en su aplicación...

En cuanto a los electores, poco o nada podemos añadir a lo que expresamos cuando nos ocupábamos de los electores constituyentes. Los que tienen interés, derecho y poder para edificar, lo tienen igualmente para mante-

ner en pie, reparar y hermosear el edificio... [Cursivas del autor].⁴

El argumento de Gorostiza era doble: por un lado, el representante sujeto a la evaluación electoral-ciudadana al concluir su mandato se encuentra con que sus representados tienen la oportunidad de recompensarlo o castigarlo, instrumentos con que no cuenta cuando el juicio ciudadano en las urnas, y la eventual reelección derivada de ese juicio, están prohibidos; por otra parte, el representante que ha logrado la reelección logra asimismo acumular la “experiencia” en los complejos asuntos parlamentarios que sólo da “el hábito de trabajo”. Estos argumentos fueron vertidos en 1833 y son los que se han usado durante décadas, pero especialmente en la última, entre quienes están convencidos de la necesidad de volver al espíritu original de la Constitución de 1917.

Efectivamente, el Constituyente de 1917 nunca tuvo en mente la necesidad de establecer el principio de la no-reelección para los miembros del Congreso. Tampoco el Constituyente de 1857, su antecedente inmediato, había introducido la prohibición señalada. Es cierto: en el marco de la Constitución de 1857 se vivió la longeva dictadura de Porfirio Díaz, y la Revolución mexicana que estalló el 20 de noviembre de 1910 se levantó en su primera fase en contra de la reelección reiterada del presidente Díaz. La posibilidad de la reelección de diputados y senadores durante el Porfiriato convirtió a las Cámaras del Congreso de la Unión, dice Daniel Cosío Villegas, en “un museo de historia natural”.⁵ No había elecciones propiamente, pero los representantes podían reelegirse. El problema en todo caso no estaba en la posibilidad de la reelección, sino en la imposibilidad de la elección. Tan

⁴ *Ibid.*

⁵ Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, México, Hermes, 1957.

es así, y esto es digno de subrayarse con todo énfasis, que ningún plan revolucionario demandó el establecimiento de la no-reelección *parlamentaria*. Qué lástima que Francisco I. Madero inició su extraordinario movimiento político con la bandera: “Sufragio Efectivo, No Reelección” y no le agregó “presidencial”: “Sufragio Efectivo, No Reelección Presidencial”. A la larga nos hubiera ahorrado más de una lastimosa confusión. Bastaba en el mundo parlamentario con que hubiese *sufragio efectivo*. La no-reelección parlamentaria no era necesaria, ni ambicionada ni deseada para los revolucionarios. Un dato histórico de la más alta relevancia es el hecho, indiscutible, de que el Constituyente de 1917 haya centrado el principio anti-reeleccionista en la figura del Presidente de la República (y en todo caso en la de los gobernadores) y nunca en la de los cuerpos asamblearios compuestos por diputados (federales o locales) y senadores.



Volvamos entonces a 1933. El antecedente inmediato de la reforma constitucional ya aludida es la Convención del Partido Nacional Revolucionario (PNR, fundado en 1929), que tuvo verificativo en Aguascalientes el 30 y 31 de octubre de 1932. Ahí se planteó, entre otras cosas, la necesidad de revertir la reforma constitucional de 1927, promovida por el expresidente Álvaro Obregón (1921-1924) a través de la cual el Presidente podría ser reelecto en periodos no consecutivos y “sólo para un periodo más” (art. 83 constitucional). En 1927 estaba por concluir el periodo presidencial de Plutarco Elías Calles (1924-1928), de modo que la reforma constitucional aludida posibilitaría, en principio, no sólo la reelección de Obregón, sino el eventual establecimiento de una presidencia pendular Obregón-Calles, resultado de reelecciones presidenciales no consecutivas. No sólo se propuso entonces dicha mo-

dificación, sino la prohibición de la reelección de los presidentes municipales, síndicos y regidores (art. 115, fracción primera), de los diputados locales (art. 116, fracción segunda) y por supuesto de los senadores y diputados federales (art. 59). Las propuestas se convirtieron en iniciativas de reforma que fueron aprobadas por la Cámara de Diputados y el Senado en diciembre de 1932. Las partes más significativas de los debates en ambas Cámaras (14 y 15 de diciembre, respectivamente) pueden consultarse en el texto de la segunda edición de *Los derechos del pueblo mexicano*. Dos cuidadosos estudios sobre esos debates y, en general, sobre la reforma de 1933, son los de Rafael Estrada Sámano⁶ y Jeffrey Weldon.⁷ Pero no fue sino hasta el 20 de marzo de 1933 –cuando se realizó el cómputo de la votación de las legislaturas locales– que se declaró aprobada la reforma constitucional, para ser publicada el 29 de abril en el *Diario Oficial de la Federación*.

Las tasas de reelección de los diputados y senadores mexicanos en el periodo 1917-1934 no fueron especialmente significativas. En la XXXII Legislatura (1926-1928), sólo el 28.4% de los diputados provenían de la anterior Legislatura (XXXI, 1924-1926). En las siguientes tres Legislaturas, esa cifra experimentó un aumento casi insignificante: 29.3% (XXXIII Legislatura, 1928-1930), 30.7% (XXXIV Legislatura, 1930-1932), 31.8% (XXXV Legislatura, 1932-1934). En el Senado, las tasas de reelección fueron incluso menores.⁸ Ello no significa, sin embargo, que la reforma de 1933 no haya producido consecuencias significativas para la política

6 Estrada Sámano, Rafael, "La reelección de los miembros del Poder Legislativo", en AA. VV. *Reformas constitucionales*, t.I, México, Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Themis, 2000.

7 Weldon, Jeffrey, "El Congreso, las maquinarias políticas locales y el Maximato: las reformas no reeleccionistas de 1933", en Dworak, Fernando F., (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

8 Nacif, Benito, "El impacto del PNR en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, 1928-1934", Documento de trabajo 82, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1998.

mexicana. La fundación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario, la Convención de dicho partido en Querétaro en 1933, en la que se debilitó a los aparatos locales del PNR y se fortaleció extraordinariamente su Comité Ejecutivo Nacional, la reforma al 59 constitucional que prohibió la reelección de diputados y senadores y, finalmente, la fusión a partir de 1935 de la figura presidencial y el liderazgo del partido revolucionario, explican sin lugar a dudas el nacimiento del extraordinario poder del Presidente mexicano y del llamado partido hegemónico en la era posrevolucionaria. La no reelección parlamentaria se convertiría en uno de los engranes centrales del hiper-presidencialismo mexicano en el siglo xx. Véase la evidencia empírica. La Cámara de Diputados aprobó menos del 18% de las iniciativas presidenciales en la XXIX Legislatura (1920-1922); después, aprobó en promedio 43.7% de las iniciativas presentadas por el presidente de la República hasta 1928. La fundación del PNR explica en buena medida el aumento de la aprobación de la Cámara a las iniciativas del presidente a un 78.4% en el periodo 1928-1934. La no-reelección ayudó a aumentar otra vez las iniciativas del Ejecutivo a 82% en el periodo 1932-1934, para llegar a más del 95% en promedio en los periodos presidenciales de Lázaro Cárdenas (1934-1940) y Manuel Ávila Camacho (1940-1946).⁹ Los miembros del Congreso, pertenecientes casi en su totalidad al partido revolucionario, cuyo líder indiscutible a partir de 1935 pasaría a ser el Presidente de la República, verán en la figura del Ejecutivo al eje de la coalición gobernante, árbitro de las disputas y gran tomador de decisiones en relación con el futuro de sus carreras políticas. La conducta de los miembros del Congreso, casi todos miembros del partido

⁹ Weldon, Jeffrey, "The political sources of *presidencialismo* in México", en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, (Eds.), *Presidencialism and democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997. También Weldon *Op. cit.*

revolucionario, se basará entonces en la ambición de ser promocionado a un nuevo cargo una vez concluido el “mandato” legislativo. Se alinearían entonces los intereses de los congresistas con los de su líder partidario –en situación hegemónica– a la sazón Presidente de la República.¹⁰

Hay que reconocer que la reforma de 1933 tuvo un efecto que podría calificarse como positivo precisamente en el marco del sistema de partido hegemónico, de elecciones no competitivas, del México revolucionario. Acaso con la posibilidad de la reelección, pero sin elecciones verdaderamente competitivas, el Congreso mexicano de gran parte del siglo xx se habría convertido, otra vez, en ese “museo de historia natural” del que hablaba Cosío Villegas refiriéndose a la institución parlamentaria del Porfiriato. Uno de los grandes dilemas de los regímenes *autoritarios* tiene que ver con la circulación de las élites políticas. Cuando el eje y protagonista de un sistema autoritario es un dictador, es decir, cuando el autoritarismo es dictatorial, tarde o temprano entrará en crisis, pues todos tenemos garantizado que la vida no será eterna.¹¹ Una élite envejecida, insensible a los cambios, crecientemente impermeable a nuevas visiones, atrapada en el ciclo de la vida misma, conduce sin remedio a una crisis política. La no reelección parlamentaria, junto con la no reelección presidencial, posibilitaron la circulación de las élites políticas en el sistema autoritario mexicano del siglo xx. Sin duda alguna ese fue el elemento central que explica, en perspectiva comparada, su sorprendente durabilidad. Y quizá también ello explique la naturaleza y el ritmo parsimonioso de su tránsito democrático (1988-2000), es decir, el paso del sistema hegemónico en elecciones no competitivas al sistema de partidos plural en

10 Nacif, Benito, “The Mexican Chamber of Deputies, the Political Significance of non-Consecutive Re-Election”, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de Oxford, 1995 y Weldon, *Op. cit.*, 1997.

11 Linz, Juan J., Valenzuela Arturo, *The failure of presidential democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

elecciones limpias, confiables, y razonablemente equitativas, en el espacio de 12 años (1988-2000).

La no reelección parlamentaria jugó un papel positivo para la construcción y estabilidad del peculiar autoritarismo mexicano posrevolucionario. No así en la construcción de un auténtico Poder Legislativo. Pese a que es posible que los legisladores mexicanos se reelijan de manera no consecutiva, la verdad es que la regla contenida en el artículo 59 constitucional ha funcionado prácticamente como prohibición absoluta. De los 3,628 diputados de la evolución Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929)/Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938)/Partido Revolucionario Institucional (PRI, 1946) en el periodo 1934-1997, 3,144 nunca se reeligieron. Eso equivale al 86.7% del total, que deja un índice de reelección no-consecutiva del 13.3%. Por su parte, de los 477 diputados del Partido Acción Nacional (PAN, 1939) entre 1946 y 1997, la gran mayoría, 407 diputados, estuvo en la Cámara solamente en una ocasión. Eso equivale al 85.3% del total, para una tasa de reelección no-consecutiva del 14.7%. En la izquierda mexicana observamos algo muy parecido desde 1979. Si sumamos desde ese año los diputados del Partido Comunista Mexicano (PCM), convertido en Partido Socialista Unificado de México (PSUM), en Partido Mexicano Socialista (PMS) y en Partido de la Revolución Democrática (PRD), y agregamos incluso las bancadas de partidos que se vincularon también a ese proyecto evolutivo (Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT, y Partido Mexicano de los Trabajadores, PMT), tenemos en total 169 diputados hasta 1997, de los cuales 145 (el 85.8%) sólo estuvo una vez en la Cámara de Diputados, para una tasa de reelección no-consecutiva del 14.2%.¹² Nótese la extraordinaria similitud de las tasas. Históricamente, la Cámara de Diputados se ha compuesto de una masa,

12 Campos, Emma, "Un Congreso sin Congresistas. La no reelección consecutiva en el Poder Legislativo Mexicano, 1934-1997", en Dworak, Fernando F., (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

claramente mayoritaria, de *newcomers*, de *amateurs*, de “bisños” (como decía Gorostiza): en una palabra, de inexpertos. Ya en pleno pluralismo democrático, la cercanía del representado con el representante y el profesionalismo de los congresistas, son condición para el buen funcionamiento de las instituciones políticas mexicanas.



Desde 1933, el Congreso de la Unión ha discutido la posibilidad de reformar el artículo 59 constitucional en dos momentos clave de la evolución de la política mexicana: en 1965, al inicio de la apertura parlamentaria a las minorías que supuso la reforma de los “diputados de partido”, y 40 años después, en 2005, en una etapa de redefiniciones institucionales producto de la entrada plena de México al concierto de las naciones democráticas. Concentrémonos por el momento en el debate de 1965. El 13 de octubre de 1964, el diputado Vicente Lombardo Toledano (PPS) presentó una iniciativa de reformas al artículo 54 constitucional, para posibilitar la reelección ilimitada de los diputados, no así de los senadores. La iniciativa dejaba intacto el texto del artículo 59, con lo que se generaba una obvia contradicción. El dictamen que recayó a la iniciativa de Lombardo se presentó para primera lectura en la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1964 y corrigió el desperfecto de la iniciativa, concentrándose la modificación en el artículo 59 y limitando la reelección de los diputados a un periodo (“Los diputados al Congreso de la Unión no podrán ser electos para un tercer periodo consecutivo”). El 30 de diciembre de 1965 se dio segunda lectura al dictamen referido y se suscitó un interesante debate en el que participaron, por el PPS, el diputado Lombardo Toledano, por el PAN los diputados Estrada Iturbide y Hernández Díaz, por el PRI los diputados Ramírez y Ramírez, Olloqui y Osorio Marbán, mientras que por

el PARM participó el diputado Barragán. Importantes fragmentos de ese debate pueden consultarse en la primera y segunda ediciones de *Los derechos del pueblo mexicano* (1965 y 1978). Dos cuidadosos estudios del debate parlamentario de 1964-1965 son los de Diego Valadés¹³ y Rafael Estrada Sámano.¹⁴ Los diputados del PRI defendieron el carácter gradual de la reforma, mientras que los del PAN, muy especialmente el diputado Estrada Iturbide, subrayaron la necesidad de que la reelección legislativa también abarcara al Senado y de que la reelección de diputados no tuviese restricciones. “Con eso volveríamos al texto original de la Constitución”, dijo entonces. El dictamen fue aprobado por 162 votos a favor y 28 en contra, entre los que se encontraban los votos de los diputados de Acción Nacional. El 2 de septiembre de 1965, el Senado recibió formalmente la minuta procedente de la Cámara de Diputados y, poco tiempo después, se produjo, en palabras de Valadés “uno de los episodios más decepcionantes de la historia parlamentaria de México”: el Senado rechazó sin debate la reforma al 59 constitucional. Efectivamente, el 24 de septiembre de 1965 se presentó para primera lectura el dictamen correspondiente, en el que se afirmaba, en esencia, que el nuevo sistema de integración de la Cámara de Diputados no veía aún todos sus potenciales frutos y que, en lo sucesivo, iría en aumento, naturalmente, la función “cada vez más fecunda” de dicha Cámara; por otro lado, se argumentó que cada partido, con el nuevo sistema electoral recién echado a andar, “tendría un creciente interés propio en ir seleccionando a aquellos de sus miembros que mayor capacidad hayan demostrado en el ejercicio legislativo a fin de volver a postularlos para un nuevo periodo, y ello traerá como consecuencia la elevación pro-

13 Valadés, Diego, “Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores” en *Propuesta*, año 4, núm. 8, vol. II, febrero, 1999.

14 Estrada Sámano, Rafael, *Op. cit.*

gresiva, intelectual y política de los integrantes de la Cámara de Diputados”. El dictamen proponía que el Pleno del Senado rechazara la reforma al 59 constitucional y se inclinara por la continuidad de la regla de la no reelección parlamentaria.

El Diario de los Debates consigna que la lectura del dictamen fue recibida con aplausos, pero no con argumentos (todos los senadores pertenecían al mismo partido político). Se solicitó entonces (lo hizo el senador Murillo Vidal) que se dispensara el trámite de la segunda lectura por considerar que el asunto era de urgente y obvia resolución. Se puso a discusión el dictamen. Nadie pidió la palabra. Por 46 votos a favor del dictamen y ninguno en contra, el asunto regresó a la Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados recibió al expediente el 5 de octubre de 1965. Se turnó el asunto a las comisiones correspondientes, las cuales emitieron un dictamen al que se dio primera lectura el 15 de octubre de aquél año, con el voto particular en contra del líder de la fracción parlamentaria del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, miembro de la Comisión de Gobernación. El dictamen aludido formulaba un conjunto pormenorizado de reflexiones sobre el debate público suscitado en los primeros ocho meses de 1965 sobre el asunto en comento, calificaba esa discusión como “confusa y desordenada”, en la que se asociaba insistentemente el tema de la reelección legislativa con el de la reelección presidencial “a pesar de que los diputados expresamente se habían pronunciado en contra de esa posibilidad”. El dictamen proponía como único punto de acuerdo el archivo del expediente. “En el futuro – rezó el dictamen– cuando la realidad democrática de México marque la hora oportuna y hayan desaparecido los prejuicios políticos que ahora obraron como factores ‘circunstanciales’ entonces ‘otros hombres’ habrán de encontrar ‘desbrozado el camino’. Entonces, dándole la razón a quien la tenga, la historia dirá la última palabra.”

El argumento en contra del dictamen del diputado Christlieb se basaba en la necesidad de que la Cámara de Diputados agotase en su integridad el procedimiento previsto en el artículo 72, inciso d), de la Constitución, pues,

...la responsabilidad por el rechazo de la reforma debe recaer plena y exclusivamente sobre quienes en el seno del Congreso de la Unión se negaron siquiera a discutir o comentar el proyecto de la Cámara... Esta Cámara de Diputados no tiene por qué, aunque el dictamen aduzca que hay datos suficientes para pensar que la posición del Senado es definitiva, cargar con una responsabilidad histórica y política que en modo alguno nos corresponde.

Diego Valadés ha notado algo especialmente relevante: el PAN había votado originalmente en contra de la reforma (por considerar que el principio debía ampliarse al Senado y porque rechazaba la limitación a la reelección planteada en el dictamen a un segundo término), de modo que demandar el regreso al Senado de la minuta correspondiente suponía que Christlieb, implícitamente, apoyaba la reelección restringida a un periodo y limitada a la Cámara de Diputados. “Era una decisión difícil para él, pero políticamente inteligente”, dijo, y con razón, Valadés.¹⁵ Un cuidadoso estudio que intenta explicar por qué fracasó la iniciativa de reforma de 1965 es el de Maite Careaga.¹⁶ En él, la autora analiza en la coyuntura mencionada el liderazgo de Carlos Madrazo al interior del PRI, y cómo la reforma constitucional aludida ponía en peligro su intento de reformar a su partido y su propia ambición presidencial. Dice Careaga: “A Madrazo lo apoyaron en contra de la reelección muchos de los mismos

¹⁵ Valadés, Diego, *Op. cit.*

¹⁶ Careaga, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Dworak, Fernando F., (coord.), *El legislador a exámen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

actores que cavaron su tumba cuando intentó sacar adelante su reforma del partido.”



En el marco del debate de 1964 se produjeron las primeras tres grandes aportaciones académicas a esta relevantisima cuestión política y de diseño institucional. Todas incluyeron reflexiones históricas y de derecho comparado. Una de ellas fue del destacado constitucionalista Antonio Martínez Báez.¹⁷ Dijo don Antonio que:

...como estudiosos de la ciencia política y de la historia y evolución de nuestras instituciones jurídicas fundamentales, desde luego afirmamos que el problema que ahora tanto apasiona a la opinión pública nacional tiene sus raíces en el olvido o en la ignorancia de los fundamentales principios relativos a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo que se padeció al hacerse en 1933 un gran número de reformas a la Constitución Política Federal.

Afirma Martínez Báez que dichas reformas “no fueron objeto de ningún debate público amplio, ilustrado y sereno...”. Dice:

...La no reelección de los senadores y diputados al H. Congreso Federal nunca fue postulada por los precursores de 1906 ni por los realizadores de la Revolución Mexicana, Madero en 1910 y Carranza en 1917. Fue una asamblea extraordinaria de un partido político con fuerza incontrastable, el órgano extralegal que sin consulta alguna de carácter democrático dictó bajo la pasión creada por los acontecimientos políticos de 1928 y 1932 y bajo la influencia y aún la sombra de los generales Ál-

¹⁷ Martínez Báez, Antonio, “Los diputados frente a la Constitución” y “Diputados y Senadores: posibilidad de reelección ilimitada”, ambos publicados en *Excelsior*, 8 y 12 de enero de 1965, respectivamente, reproducidos en *Obras I. Obras político-constitucionales*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1994.

varo Obregón y Plutarco Elías Calles, las caprichosas e ilógicas reformas a la organización del Congreso Federal, olvidando tanto las doctrinas de la ciencia del derecho político, como la experiencia revelada en algunos períodos brillantes del parlamentarismo mexicano.

Subraya también que la norma contenida en el artículo 59 constitucional es, en perspectiva comparada, una “extraña disposición”, que ha recibido “juicios muy desfavorables” de “autores extranjeros” (Scott, Needler), pues los argumentos para defender esta *rara avis* del derecho constitucional comparado “son ilógicos e imaginarios... (y no) resisten las razones de la doctrina ni están de acuerdo con las bases históricas de la organización y funcionamiento del Parlamento”. “No sabemos todavía quién sea el doctrinario que inspire ahora la permanencia de la irracional regla que impide a senadores y diputados su reelección.” La reforma de 1933 fue para Martínez Báez “caprichosa” pues “la imposibilidad de la reelección es, bajo todos los aspectos, un error notorio. La probabilidad de una reelección no interrumpida es la única que ofrece al mérito una recompensa digna de él y forma en un pueblo una masa de nombres respetables y respetados... Nada cuesta más caro a una nación que crear reputaciones”. Tolere el lector otra cita extensa de este clásico del debate sobre el artículo 59 constitucional:

Existe en todos los países modernos una profesión de grande importancia, que requiere no sólo una verdadera vocación, sino también las posibilidades para su ejercicio, y esa es la profesión parlamentaria. Dentro del género del político profesional hay una especialización muy exigente en las cualidades humanas, para la mejor realización de las tareas de dirigentes gubernativos, que no deben estar encomendadas a meros aficionados o impreparados... es indudable la conveniencia de la formación de gente con experiencia política dentro de las asambleas legislativas, experiencia que no se puede alcanzar sin la posibilidad de

permanecer en el Parlamento, si se obtiene el refrendo de los electores para un nuevo mandato...

Por su lado, Adolfo Christlieb Ibarrola publicó un pequeño libro que reunió sus reflexiones históricas, políticas y jurídicas sobre el tema.¹⁸ Ahí Christlieb argumentaba que era “necesario complementar la reforma constitucional que introdujo el sistema de diputados de partido con sistemas que abran al pueblo la posibilidad de reelegir a quienes hayan cumplido la representación con eficacia y espíritu de servicio”. Para Christlieb, tres años era un tiempo claramente insuficiente, pues en él los diputados “no están en aptitud de adquirir los conocimientos y la experiencia indispensables para el buen cumplimiento de su tarea”. En todo caso, el cambio normativo no implicaba en modo alguno que los diputados serían reelectos “a su arbitrio personal”, pues “primero habrán de seleccionarlos sus partidos y después los ciudadanos en las elecciones”. Con todo, y muy en línea con los argumentos de Martínez Báez, se acabaron imponiendo, dice Christlieb, “las razones de la sinrazón”. A lo largo de los primeros meses de 1965 privó una “campaña tendiente a deformar los objetivos de la reelección de los legisladores”. “Aportaron material abundante la ignorancia y la mentira tendenciosa”, dice Christlieb. “El actual presidente del PRI (Carlos Madrazo)... comenzó una campaña, en ocasiones sorda y en las otras plagada de violencias tropicales, contra la reelección de los diputados votada por una Cámara donde la abrumadora mayoría pertenece a su partido.” Dice Christlieb:

Con lo que la Cámara de Diputados no contó fue con la deformación del problema, por ignorancia de muchos y por interés o sectarismo de quienes, por ser dirigentes políticos, tienen obligación de considerar objetivamente la cuestión y de orientar a la opinión pública, en lugar

18 Christlieb Ibarrola, *Op. cit.*

de crear confusiones para beneficio propio o de sus aduladores de hoy... Los argumentos del contra han partido de una intencionada deformación del tema, que por eso no puede considerarse como expresión auténtica de opinión pública; han explotado de manera imprecisa el lema de “Sufragio Efectivo, No Reelección”...; se han basado en datos históricos inexactos y en programas revolucionarios inexistentes y han presentado el fantasmagórico propósito de una reelección presidencial condenada por razones históricas en el dictamen, y en forma unánime por todos los diputados de todos los partidos... Dentro de nuestra realidad política, la actitud insistente del jefe del PRI, en contra de la reelección de los diputados, aprobada por una Cámara integrada por una mayoría de miembros de su partido, hace suponer que Madrazo no cree jugarse la carta de su renuncia, como ha dicho públicamente, sino que espera el apoyo de quien, en fin de cuentas, decide la política del PRI. En todo esto hay algo obscuro... el desautorizar a los diputados de la mayoría priísta... sólo puede tener el sentido de reducir a la Cámara y al Congreso a la categoría de órganos de partido; el de subordinar la actividad parlamentaria nacional a la acción extra parlamentaria del partido oficial...

Por su lado, se encuentra finalmente el libro de Pedro Pablo Camargo, publicado por el Instituto de Derecho Comparado de la Universidad Nacional Autónoma de México, hoy Instituto de Investigaciones Jurídicas de la misma universidad.¹⁹ Una vez estudiadas las Constituciones del continente americano, Camargo afirmaba que “Las Constituciones de las Repúblicas Americanas, salvo las excepciones de Costa Rica, Honduras y México, permiten la reelección de los miembros del Poder Legislativo. Además, no existen tendencias más o menos firmes encaminadas a restringir la reelección indefinida...” y efectivamente, con el paso del tiempo, y a 40

¹⁹ Camargo, Pedro Pablo, *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Derecho Comparado, 1965.

años de la publicación del libro de Camargo, no apareció tendencia alguna, ya no se diga firme, encaminada a restringir la reelección indefinida de los legisladores en el continente americano (ni en el resto del mundo). Honduras abandonó en los ochenta del siglo pasado al grupo excepcional, Ecuador se sumó en 1979, pero lo abandonó en 1994, razón por la cual hoy solamente Costa Rica y México permanecen en el selecto conjunto de países *del mundo* que prohíben la reelección de sus parlamentarios. Dice Camargo en las conclusiones de su libro:

El Derecho Político de las Repúblicas Americanas establece que la reelección de los miembros del Poder Legislativo, que emana de la voluntad popular, no es, en manera alguna, incompatible con el ejercicio efectivo de la democracia representativa sino, antes bien, consecuencia del principio de la llamada soberanía popular o autodeterminación interna.

Camargo sin embargo cierra su libro con una propuesta sorprendente:

Como al tenor de lo dispuesto en el artículo 39 constitucional “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, el cual “tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”, sería conveniente, en última instancia, someter a consulta popular si procede restablecer o no la reelección de los miembros del Poder Legislativo.

El problema es que la modificación al 59 constitucional no supone la alteración o modificación de la forma de gobierno. Es una modificación crucial, sí, pero en el marco de una “forma de gobierno” establecida. La reforma de 1933 no alteró o modificó “la forma de gobierno”. Pero suponiendo sin conceder que nos encontremos ante tal escenario, ¿cómo ejercer ese inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno sino a través de los mecanismos representativos que, en exclusiva, la

propia Constitución ofrece? La apuesta por la reforma al 59 constitucional no puede ser sino constitucional: la Constitución es inviolable (artículo 136) y no contempla entre sus mecanismos de reforma el de la consulta popular. Camargo se equivocó al final: la reforma al 59 constitucional requiere del consenso de las élites políticas y de sus actores colectivos centrales que son los partidos políticos, en situación pluralista. En esto Christlieb tenía toda la razón. El convencimiento sobre su necesidad está hoy en día extraordinariamente extendido entre los individuos que componen esas élites, pero no entre las cúpulas de todos los partidos políticos. La no reelección está en el corazón del funcionamiento del PRI, aunque el sistema de partido hegemónico haya desaparecido. Pero las consecuencias políticas de la circulación permanente se incorporaron, después de años ya de convivencia multipartidaria, a la lógica interna de otros partidos en la nueva, digámoslo sin tapujos, democracia partidocrática de México. Quienes se empeñan en conservar un sistema que debilita el carácter representativo de las instituciones tienen como as en la baraja no tanto el rechazo popular al principio reeleccionista, sino el rechazo popular a sus representantes “que piden el voto y nunca más regresan”. ¿Para qué reelegirlos si no convence su carácter representativo? Insisto: este es un asunto de élites políticas, aquí y en China. Por eso son tan elocuentes las palabras de ese excelente constitucionalista mexicano que fue Antonio Martínez Báez, quien a diferencia de Camargo supo poner el dedo en la llaga al afirmar:

Hay ingredientes emocionales y de otra especie, que convierten el tema discutido en un verdadero cuadro de psicopatología política. Cometiéndose una falsa generalización, los miembros del Poder Legislativo reciben unas notas de calificación bastante bajas, y de ahí se llega a la ilógica conclusión de que no puede admitirse su reelección.



Un dato que no puede perderse de vista del debate de 1965 es el carácter unánime de la aprobación de la reforma en la Cámara de Diputados. Ciertamente, el PRI en el Senado rechazó la propuesta, con lo que se configuró, indudablemente, un cambio de opinión en dicho partido y, a la sazón, en el entonces presidente de la República, Gustavo Díaz Ordaz. Con todo, es especialmente significativo un dato: el debate sobre la reforma al artículo 59 constitucional no es un debate estrictamente partidista, en el que un partido o un bloque de partidos están a favor, e igualmente un partido o conjunto de partidos están en contra. Existe la convicción entre individuos pertenecientes a *todos* los partidos políticos de la necesidad de reformar el 59 constitucional. La convicción es más y más grande a medida que se pluraliza la política parlamentaria de México. (Véase el cuadro 1). Ahí puede observarse cómo entre 1988 y 2000, es decir, en los años de la democratización de México, periodo en el que se pasó de la pérdida de la mayoría calificada del PRI en 1988 a la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del partido del presidente (del PRI) en 1997, a la pérdida de la mayoría absoluta en las dos Cámaras por parte del partido del presidente (del PAN) en 2000, se presentaron cinco iniciativas de reforma al 59 constitucional: una del PPS, dos de diputados del PAN y dos de diputados del PRI. Después del 2 de julio de 2000, en pleno gobierno dividido -que potencia al máximo la relevancia del Poder Legislativo- se han presentado 15 iniciativas: cinco del PRI, cuatro del PAN, dos del PRD y, muy notoriamente, dos de congresos locales (de Chihuahua y Jalisco), quienes también proponen la reforma al artículo 116 que prohíbe la reelección de los diputados a los congresos locales. De las 13 iniciativas provenientes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, nueve fueron presentadas por diputados y cuatro por senadores.

Una encuesta realizada por *Reforma* a 287 de los 500 diputados federales en noviembre de 2004 indica que el 75 por ciento de los diputados federales de México están “a favor de la reelección de los legisladores” y 25 por ciento en contra.²⁰ Véase ahora la distribución entre partidos: el porcentaje más alto se encuentra entre los diputados del PAN, pues el 96 por ciento de sus diputados están a favor; después viene el PRI, con el 66 por ciento a favor, y finalmente el PRD con el 62 por ciento a favor. Dados los pesos específicos de cada uno de los partidos políticos en la Cámara de Diputados, en principio era más que viable la reforma al 59 constitucional, que requiere de dos tercios de los diputados presentes para su aprobación. Sin embargo, del total de diputados, el 68 por ciento pensaba que era improbable que la reforma fuese aprobada. Esta diferencia entre lo que piensan los legisladores en lo individual y lo que perciben como probable, sólo es explicable por los partidos políticos y por sus dirigencias. En mayo de 2002 también *Reforma* levantó una encuesta nacional en donde preguntó a 1,095 mexicanos adultos en las 32 entidades federativas del país si estaban “A favor o en contra de que se permita la reelección de legisladores y autoridades municipales”. Y, claro, la respuesta que anticipaba en los años sesenta del siglo xx Don Antonio Martínez Báez se deja ver con toda claridad: sólo el 31 por ciento se pronunció a favor de la reelección, 59 por ciento lo hizo en contra y 4 por ciento no contestó. El público en general rechaza la reelección de sus legisladores porque sus legisladores no son representativos de sus intereses; el 74 por ciento de la población piensa que “actualmente los partidos políticos no representan los intereses de los ciudadanos”.²¹ Ahora bien: la aceptación de la posibilidad de la reelección sube en cuanto el tema se frasea de otro modo: 45 por ciento dijo estar a

20 *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 6 de febrero de 2005.

21 *Reforma*, 10 de agosto de 2002.

favor de la reelección “sabiendo que así podría evaluarse el desempeño de los representantes”, y 55 por ciento estuvo a favor de la reelección “sabiendo que así se lograría tener a los representantes más capaces y profesionales en puestos de elección popular”.²² Así, todo es cuestión de enfoque, y del modo en que la clase política se comunica con la ciudadanía.



Pasaron 40 años para que el Congreso de la Unión volviera a debatir, formalmente, la reforma al 59 constitucional. Efectivamente, el 14 de diciembre de 2004 se sometió a primera lectura un dictamen de proyecto de decreto “por el que se reforman los artículos 59 y 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”. La iniciativa de reforma constitucional presentada por el senador Demetrio Sodi de la Tijera (PRD) fue apoyada por otros dos senadores: César Jáuregui (PAN) y Genaro Borrego (PRI). Lo hicieron haciéndole una modificación a la propuesta original, que no planteaba limitación alguna para la reelección de los legisladores federales: la reelección podría darse en dos ocasiones (tres periodos consecutivos) para los diputados y una vez (dos periodos consecutivos) para los senadores. Ciudadanos organizados se sumaron a la tarea de los tres senadores, pertenecientes a los tres principales partidos políticos mexicanos, organizando foros de discusión y publicaciones en 2004 y 2005. Hacia diciembre de 2004, los tres senadores mencionados habían logrado que el predictamen mencionado fuese firmado por 89 senadores. El dato es relevante porque una reforma constitucional requiere de dos terceras partes de los senadores presentes para ser aprobada en el Senado de la República, es decir, de 84 senadores.

²² *Reforma*, 7 de julio de 2002.

En consecuencia, la firma de 89 senadores suponía en principio la alta probabilidad de que la reforma fuese aprobada en el Senado. Cabe subrayar que 31 de esos 89 senadores pertenecían al Revolucionario Institucional. La reforma igualmente incluía la propuesta de modificación al artículo 116 (también reformado en 1933), y no para que los legisladores locales pudiesen ser reelectos, sino para que cada Legislatura local en cada uno de los estados de la Federación pudiese decidir libremente mantener el principio de la no reelección parlamentaria o modificar el marco constitucional local para permitir la reelección en los términos que ahí se decidiese. En otras palabras, se trataba de una iniciativa de corte evidentemente federalista. El 10 de febrero de 2005, el asunto se sometió a discusión en el pleno del Senado. En el arranque de la sesión hubo un intento de postergar la discusión con una moción suspensiva. Todo parecía indicar que al interior de las bancadas, especialmente del PRI y del PRD, no se lograba una posición totalmente cohesiva en torno al asunto. El senador Demetrio Sodi de la Tijera pidió la palabra para decir:

Es este un tema muy importante... no es un tema que estemos sacando a la discusión sin haber hecho un trabajo previo, habiendo llevado a cabo durante los últimos dos años... una serie de reuniones, de seminarios... hemos pedido la opinión de gente de todos los sectores, de la academia, hemos estado debatiendo, entonces no es posible en este momento que ya está un dictamen, que había el compromiso desde el año pasado de traerlo, hacerlo de primera lectura y de votarlo en las primeras sesiones de este periodo de sesiones, no es posible que dejemos pendiente un tema tan importante. Yo creo que éste, desde nuestro punto de vista, es el tema más importante que tiene que ver con el fortalecimiento de nuestra democracia y con el fortalecimiento del Poder Legislativo... Yo convocaría a los senadores y senadoras... a que no le tengamos miedo al debate, a que le entren al debate. Si tienen argumentos para oponerse a la reelección, entren al debate.

Se declaró entonces un receso en el que cada bancada se reunió por separado para discutir. Minutos después, se reanudó la sesión y empezó el debate. Se pronunciaron a favor del proyecto los senadores Jáuregui (PAN), Sodi (PRD), Borrego (PRI), Castellanos (PVEM), Zermeño (PAN) y Corral (PAN). En contra del proyecto argumentaron los senadores Sauri (PRI), Roque (PRI), Ojeda (PRD), Hernández (PRI), Cantón (PRI) y Jiménez (PRI). Por su lado, la senadora Luisa Calderón (PAN) tomó la palabra para razonar su abstención. El resultado de la votación sorprendió a muchos, pues si bien 31 senadores del PRI habían apoyado el predictamen impulsado por los senadores Jáuregui, Sodi y Borrego, sólo éste sostuvo su posición y votó a favor del proyecto (“La reelección continua de los legisladores permitiría que se queden los que valen, que se vayan los incompetentes, los indolentes, los deshonestos e irresponsables”, dijo con singular vehemencia). Los otros 48 senadores del PRI presentes en la sesión votaron en contra. De 41 senadores del PAN, 40 votaron a favor y una senadora (Calderón) se abstuvo. De los nueve senadores del PRD presentes en la sesión, cuatro votaron a favor y tres en contra. Los cinco senadores del PVEM presentes en la sesión votaron igualmente a favor. Total: 50 votos a favor, 51 en contra y una abstención. Acaso fue un milagro que se votara el asunto porque, irresponsablemente, el Congreso mexicano casi no vota los disensos. Ahora sabemos quiénes están a favor y quiénes en contra de devolver al ciudadano un derecho político fundamental en las democracias, máxime en un sistema electoral mixto como el nuestro, cuyas virtudes y ventajas están tan imperdonablemente desaprovechadas.²³ En el inicio de la tregua cabe recordar otra vez a Gorostiza cuando afirmaba que los ciudadanos que tenían el derecho y el poder para edificar las institucio-

²³ Shugart, Matthew Soberg y Wattenberg, Martin, (Eds.), *Mixed-member electoral systems. The best of both worlds?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

nes representativas debían tenerlo también “para mantener en pie, reparar y hermosear el edificio”. Finalmente, cabe recordar las palabras de Valadés²⁴ quien, a la luz de lo sucedido en 1965, dijo “... si no fue ayer y no es hoy, será mañana cuando por fin se conquiste el derecho que los mexicanos tenemos a contar con un Congreso cuyos miembros puedan reelegirse si así lo deciden los electores y le den al sistema representativo una nueva dimensión en México”.



24 Valadés, Diego, *Op. cit.*

Cuadro 1			
20 Iniciativas de Reforma al artículo 59 constitucional (1989-2004)			
	<i>Fecha</i>	<i>Propuesta Central</i>	<i>Presentada por:</i>
1	16 de agosto de 1989	Derogar el artículo 59 y adicionar al 51 que los diputados podrán ser reelectos de manera ininterrumpida cuantas veces lo exprese la voluntad popular.	Dip. Alfredo Reyes Contreras, PPS.
2	2 de abril de 1996	Los diputados podrán ser reelectos 2 veces y los senadores sólo 1 vez.	Dip. Juan Antonio García Villa, PAN.
3	29 de octubre de 1998	Los diputados uninominales podrán ser reelectos 3 veces, los plurinominales 1 vez; igualmente, los senadores sólo una vez.	Dip. Mauricio Rossell Abitia, PRI.
4	29 de octubre de 1998	Los diputados y senadores de representación proporcional podrán ser reelectos por 1 periodo; los diputados de mayoría podrán ser reelectos hasta en 3 ocasiones.	Dip. Julio Castrillón Valdéz, PAN.
5	1 de junio de 2000	Los diputados y senadores sólo podrán ser reelectos para un periodo inmediato. Los partidos sólo podrán postular hasta el 20 por ciento de sus diputados propietarios para reelegirse.	Dip. Miguel Quiroz Pérez, PRI.
6	27 de marzo de 2001	Los senadores y diputados podrán ser reelectos para el mismo cargo y para el periodo inmediato.	Dip. Amador Rodríguez Lozano, PRI.

Continúa
Cuadro 1

7	30 de mayo de 2001	El artículo 59 se deroga.	El Congreso del Estado de Chihuahua.
8	21 de noviembre de 2001	Los senadores podrán ser reelectos sólo por 2 ocasiones, los diputados hasta por 5 ocasiones.	Dip. José Francisco Yunes Zorrilla, PRI.
9	20 de marzo de 2002	Los senadores podrán ser reelectos por 1 periodo consecutivo; los diputados hasta por 3 periodos.	Dip. Felipe Calderón Hinojosa, PAN.
10	8 de octubre de 2002	Tanto diputados como senadores podrán ser reelectos 1 vez.	Sen. Sara Castellanos, PVEM.
11	3 de abril de 2003	Los diputados y senadores podrán ser reelectos por una sola vez para un periodo inmediato.	Dip. Omar Fayad Meneses, PRI.
12	10 de abril de 2003	Diputados y senadores podrán ser reelectos, sin límites.	Sen. Demetrio Sodi, PRD.
13	25 de junio de 2003	Los senadores y diputados al Congreso de la Unión podrán ser reelectos, hasta por una ocasión, en forma inmediata.	Dip. Augusto Sotelo Rosas, PRD.
14	30 de julio de 2003	Diputados 3 reelecciones. Senadores 1 reelección.	Sen. Raymundo Cárdenas, PRD.
15	Septiembre de 2003	Los senadores y diputados podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los senadores como máximo 2 veces, los diputados 5.	Sen. Jeffrey Max Jones Jones, PAN.

Continúa
Cuadro 1

16	4 de febrero de 2004	Los senadores podrán ser reelectos 1 vez; los diputados 3 veces.	Dip. Germán Martínez Cázares, PAN.
17	29 de abril de 2004	Los senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados podrán ser reelectos por 1 vez para el periodo inmediato.	Dip. René Meza Cabrera, PRI.
18	7 de julio de 2004	Los senadores podrán ser reelectos 1 vez, y los diputados no podrán ser reelectos más de 3 veces de manera consecutiva.	El Congreso del Estado de Jalisco.
19	23 de noviembre de 2004	Los diputados podrán ser reelectos 2 veces y los senadores 1 vez.	Dip. Hugo Rodríguez Díaz, PRI.
20	4 de diciembre de 2004	Los senadores de mayoría podrán ser reelectos por 1 periodo consecutivo; los senadores de representación proporcional para 1 periodo consecutivo; siempre y cuando lo hicieran por mayoría. Los diputados de mayoría podrán ser reelectos hasta por 3 periodos consecutivos, los diputados de representación proporcional podrán ser reelectos para 1 periodo siempre y cuando lo hagan por mayoría.	Dip. Salvador Márquez Lozornio, PAN.

2.2 La pluralización de las Cámaras del Congreso de la Unión de México (1964-1997)*

■ A) LA CÁMARA DE DIPUTADOS

La Cámara de Diputados es, sin lugar a dudas, el ámbito institucional que ha funcionado como motor de la transformación democrática de México, por lo menos por tres razones. En primer lugar, es el primer espacio que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política, a partir de 1962, como resultado de la reforma constitucional que introdujo el primer correctivo proporcional al esquema electoral mayoritario del México posrevolucionario. En este sentido, la Cámara de Diputados es una instancia fundacional de la transición.

En segundo lugar, como resultado de la Reforma Política de 1977, y dado que las oposiciones apenas tenían alguna presencia en el resto de los ámbitos de representación política del país, la Cámara de Diputados se convirtió en el punto de encuentro por excelencia del conjunto de los partidos políticos y de sus cuadros dirigentes. Era una Cámara con una clara mayoría del PRI. Pero era el ámbito de la convivencia plural entre los grupos políticos previo al inicio de la transición democrática del país, la instancia donde se produjo el contacto, el conocimiento y la relación personal entre miembros de distintos partidos políticos.

* Tomado de Lujambio, Alonso, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

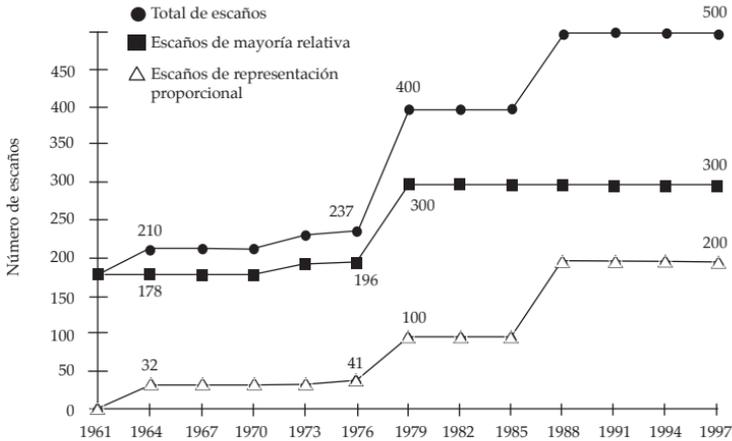
No es fácil imaginar qué hubiera pasado con la transición democrática de México sin ese ámbito de construcción de interlocutores, de reconocimiento mutuo entre actores políticos, de convivencia continua y difícil, pero a la postre productiva, que fue la Cámara de Diputados.

En tercer lugar, a partir de 1988, la Cámara de Diputados es el elemento de la maquinaria constitucional que va a encender el motor del cambio democrático, al ver incrementado ahí el poder negociador de las oposiciones en los procesos de reforma constitucional.

Para revisar la evolución del sistema electoral de la Cámara de Diputados desde 1961, véase la gráfica 1. En ese año la cámara se integró con 178 diputados, todos provenientes de 178 distritos de mayoría relativa (en los que ganaba el candidato que tenía más votos). En 1961, el PRI, partido hegemónico en elecciones no-competitivas, ganó en 172 de los 178 distritos; 5 fueron del Partido Acción Nacional y 1 del Partido Popular Socialista. En la siguiente Legislatura (1964-1967), 32 escaños ya pertenecían a diputados provenientes de partidos distintos al PRI, todos producto del correctivo proporcional introducido en la reforma constitucional de diciembre de 1962 (18 eran del PAN, 9 del PPS y 5 del PARM). De los 178 diputados de mayoría, 175 eran del PRI, 2 del PAN y uno del PPS. Al sistema electoral mixto de 1962 se le conoció con el nombre de "sistema de diputados de partido". Y funcionaba así: los cuatro partidos (PRI, PAN, PPS y PARM) competían en 178 distritos llamados "de mayoría relativa" porque ganaba el candidato que más votos obtuviera. Este era, digamos, el "elemento mayoritario" del sistema electoral. Por otro lado, sin embargo, a los partidos minoritarios que obtenían más de 2.5 por ciento de la votación, se les asignaban cinco "diputados de partido", y un diputado más por cada medio punto porcentual que obtuvieran por encima de 2.5 por ciento. De acuerdo con este principio, cada partido minoritario podía obtener hasta veinte "diputados de partido". Así se lograba que los partidos minoritarios que

no ganaran distritos de mayoría alcanzarían, de cualquier modo, alguna representación parlamentaria a través de los “diputados de partido”.

Gráfica 1. Número de escaños en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1961-1997.



Fuente: El autor, con base en Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; Comisión Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.

En 1973, el sistema experimentó tres modificaciones: aumentó el número de distritos de mayoría de 178 a 194 (serían 196 hacia 1976), bajó de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento el porcentaje mínimo de la votación de los partidos minoritarios para poder acceder a los “diputados de partido” y, finalmente, aumentó de 20 a 25 el número máximo de “diputados de partido” que podía obtener cada partido minoritario.

En la gráfica 1 puede verse que la siguiente modificación importante se dio en la LI Legislatura (1979-1982), cuando la Cámara pasó de tener 237 diputados a tener 400. De éstos, 300 provendrían de distritos electorales de mayoría relativa (ése era el componente mayoritario del sistema electoral), y 100 se distribuirían entre los partidos minoritarios de acuerdo con sus porcentajes de votación (ése era el elemento de representación proporcional).

Como también puede verse en la gráfica, la siguiente modificación se dio a partir de las elecciones de 1988. Desde entonces, la Cámara de Diputados se compone de 500 diputados: 300 provienen de distritos electorales de mayoría relativa y 200 se distribuyen entre los partidos políticos con arreglo al sistema de representación proporcional. El origen de esta configuración se encuentra en la reforma electoral de finales de 1986, promovida por el entonces presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). Hacia entonces, el mal desempeño de la economía mostrado en los ochenta y los fenómenos electorales críticos, como el de Chihuahua a mediados de 1986, hacían pensar, ya desde entonces, en la posibilidad de que las elecciones presidenciales a mediados de 1988 fueran mucho más reñidas que las de 1982. El PRI, por lo tanto, impulsó una reforma para proteger su mayoría en la Cámara de Diputados. Por un lado, aumentó de 100 a 200 el número de escaños de representación proporcional; por otro, estableció la llamada “cláusula de gobernabilidad”, a través de la cual el mayor partido en la competencia por distritos obtendría el número de escaños de representación proporcional suficiente para que, sumados éstos a los ganados a través de los 300 distritos de mayoría, obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados (es decir, por lo menos 50 por ciento más 1 de los escaños). Adicionalmente, se establecía que ningún partido podría obtener más de 70 por ciento de la representación y que si el partido más grande obtenía entre 50.2 por ciento y 70 por ciento de la votación, obtendría un porcentaje idéntico de representación. Ello ciertamente suponía una protección para el PRI en cuanto a la conservación de la mayoría absoluta, pero también anunciaba, desde entonces, la posible pérdida por parte del PRI de la mayoría calificada (es decir, 66 por ciento de los escaños, equivalente a 330 diputados), si éste no obtenía más de 66 por ciento de la votación en la elección. [En 1985, el PRI había obtenido el porcentaje más bajo en su historia: 64.8 por ciento.].¹

¹ Véase Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

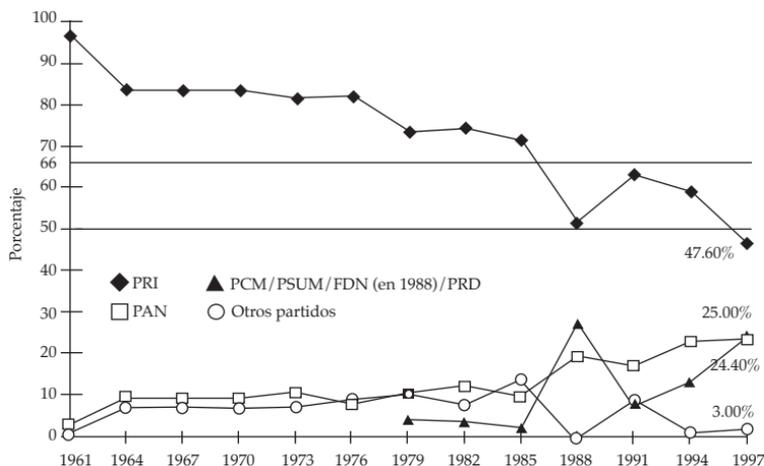
Después de 1988 vinieron nuevas modificaciones a la fórmula para distribuir los 200 escaños de representación proporcional. La primera reforma (1989-1990) ofreció un posible margen de sobrerrepresentación aún más significativo al partido más grande: se conservaba la “cláusula de gobernabilidad”, pero, al partido que se le aplicara se le ofrecerían adicionalmente dos diputados por cada punto porcentual entre el porcentaje de votación obtenido y el 60 por ciento; al igual que en 1987, ningún partido podría obtener más de 70 por ciento de los escaños; finalmente, el partido que obtuviera entre 60 y 70 por ciento de la votación sería representado con perfecta proporcionalidad.

La reforma de 1993 desapareció la “cláusula de gobernabilidad”, y todos los partidos que obtuvieran más de 1.5 por ciento de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional, bajo las siguientes reglas: ningún partido podría obtener más de 60 por ciento de los escaños si su porcentaje de votación se encontraba por debajo de dicho porcentaje; si un partido obtenía entre 60 y 63 por ciento de la votación, su representación sería exactamente proporcional; y, finalmente, ningún partido podría obtener más de 63 por ciento de la representación. Este último punto era el más relevante políticamente: después de la clara recuperación del PRI en las elecciones legislativas intermedias de 1991, la reforma pretendía evitar que el PRI recuperara la mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados.

Finalmente, la reforma electoral de 1996 supuso un avance significativo al establecer que el máximo nivel de sobrerrepresentación posible en el sistema electoral de la Cámara de Diputados sería de 8 por ciento. En 1996 llegábamos, después de treinta y cuatro años de inaugurada la reforma de los “diputados de partido”, a un punto de equilibrio. No es extraño que las reformas constitucionales de 1962 y de 1996 –es decir, la que inaugura el pluralismo parlamentario y la que lo ha llevado más lejos– hayan sido las únicas aprobadas por *unanimidad* de los partidos políticos ahí representados.

En la gráfica 2 se observan los resultados finales a que llevó la aplicación de estos abigarrados mecanismos de traducción de votos en escaños. Véase en la gráfica el modo en que fue cayendo el porcentaje de diputados del PRI desde 1961. El primer declive se dio en 1964, con la aplicación de la primera reforma electoral que favorecía la presencia de voces plurales en la Cámara. La siguiente caída importante se dio en 1979, cuando se amplió la proporcionalidad del sistema electoral y se integraron a la vida institucional fuerzas políticas de oposición que, junto con las previamente existentes, exigirían cambios institucionales para garantizar condiciones democráticas de competencia electoral. La siguiente caída, ahora sí de enorme significado, se dio en 1988, después de las críticas elecciones de aquel año, en las cuales el PRI cruzó el umbral del 66 por ciento: ahí se selló ya propiamente el inicio de la transición democrática, al verse obligado, el PRI, a acordar con otra u otras fuerzas políticas los elementos más importantes del diseño

Gráfica 2. Distribución porcentual de escaños en la integración de la Cámara de Diputados por partido político, 1961-1997.



Fuente: El autor, con base en Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991; Comisión Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.

institucional para el cambio político del país. Después vino el único ascenso del PRI en el periodo, exactamente en el cenit (1991) del éxito del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), para después experimentar la última caída relativamente abrupta, que lo llevó en 1997 a 47.60 por ciento de los escaños, es decir, a perder el control mayoritario de la Cámara de Diputados. Si esta gráfica no muestra una transición, no sé qué pudiera mostrarla.

He de subrayar que si el sistema electoral hubiera sido todo el tiempo estrictamente mayoritario y no mixto (con un componente creciente de representación proporcional), los cambios institucionales aquí subrayados se hubieran presentado con un retraso de diez años. ¿Por qué? Porque si en 1988 el sistema electoral hubiera tenido sólo los 300 distritos en que se divide el país, es decir, si el sistema electoral hubiera sido estrictamente mayoritario, el PRI (con los 234 distritos que ganó en 1988) habría conservado 78 por ciento de los escaños. Es decir, habría seguido contando con la mayoría *calificada* de la Cámara de Diputados incluso hasta 1997, año en el cual (con los 165 distritos que entonces ganó) habría conservado 55 por ciento de los escaños; apenas en 1997 habría perdido la mayoría calificada (66 por ciento) conservando todavía la mayoría absoluta (50 por ciento más 1). Véase, sin embargo, cómo a partir de 1988 ningún partido cuenta con la mayoría calificada y a partir de 1997 ningún partido cuenta con la mayoría absoluta. Ello ha sido producto de la creciente competitividad del mercado electoral y de la presencia del sistema electoral mixto. El cambio ha sido, de cualquier modo, gradual, y ha venido obligando cada vez más a los partidos a pactar acuerdos, a construir consensos, a compartir la responsabilidad del gobierno. Entre 1988 y 1997, toda reforma constitucional tuvo que ser aprobada por dos o más partidos, y a partir de 1997 no sólo las reformas constitucionales, sino cualquier decisión legislativa, tiene que ser aprobada por dos o más partidos.

Este cambio ha obligado cada vez más a los partidos a explicar su conducta parlamentaria, a responsabilizarse públicamente del modo en que votan, de lo que aprueban y de lo que rechazan. Este fenómeno se incrementó en la LVII Legislatura (1997-2000), en la que por primera vez el partido del presidente no cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados, al tener el PRI, en el arranque de la legislatura, 239 diputados, el PRD 125, el PAN 121, el PVEM 8, y el PT 7. Una consecuencia muy positiva de este primer “gobierno dividido” en la historia posrevolucionaria mexicana desde los años veinte, ha sido la introducción de un sistema electrónico de votación en la Cámara de Diputados, evidencia material y plástica de la necesidad que ya perciben los partidos políticos de rendir cuentas a la ciudadanía de su conducta legislativa. Hoy la opinión pública sabe cómo vota (si lo hace a favor, si lo hace en contra, si se abstiene) cada uno de los diputados en cada asunto que se somete a la consideración del Pleno. Ello permite a los medios de información y a la ciudadanía dar un seguimiento puntual del trabajo parlamentario de los partidos, justo en la circunstancia en la que todos tienen poder de decisión. A su vez ello potencia la capacidad ciudadana de evaluar, premiar o castigar a los partidos en las urnas. En una palabra: el “gobierno dividido” ha promovido la responsabilidad pública de los partidos políticos.

El “gobierno dividido” ha evidenciado, a su vez, y esto también hay que subrayarlo, problemas en nuestro diseño institucional. Algunos, de innegable importancia para la política parlamentaria, ya se han enfrentado con las reformas recientes a la Ley Orgánica del Congreso (se redujo el número excesivo de comisiones para hacer más eficiente el desahogo de los procedimientos legislativos, se aumentó de un mes a un año la duración de las mesas directivas del Pleno para darle continuidad a la conducción del trabajo parlamentario, etcétera) y con reformas a la Constitución

(como la creación de la Entidad de Fiscalización Superior, artículo 79 constitucional, que supone un paso fundamental para la revisión del ejercicio de los recursos públicos federales). Sin embargo, subsisten problemas de urgente atención. Uno de ellos tiene que ver con la aprobación del presupuesto de egresos, de pésimo diseño constitucional. Es muy breve el tiempo con el que cuenta la Cámara de Diputados para el análisis del proyecto que anualmente presenta el presidente de la República y, peor aún, existen diversas interpretaciones sobre la capacidad o incapacidad del presidente para vetar un presupuesto ya aprobado por la Cámara pero que no cuente con el visto bueno del Ejecutivo. Eso podría, eventualmente, llevar a la Suprema Corte una controversia constitucional sobre el asunto parlamentario más importante para el país, en torno al cual no es recomendable que exista ni incertidumbre en sus procedimientos, ni dilación para la toma de decisiones.

Otro problema tiene que ver con las consecuencias, ya palmariamente negativas para el país, de la prohibición de la reelección inmediata de los legisladores. Dicha prohibición conspira en contra de la profesionalización de grupos parlamentarios que ya tienen poder de decisión pero no siempre la experiencia y el manejo de información suficientes para asumir a cabalidad su renovada responsabilidad. Conspira también contra los ciudadanos, que en las urnas no pueden llamar a cuentas sino a los partidos políticos y nunca a sus representantes en lo individual. Conspira contra los liderazgos parlamentarios, que no tienen, cuando negocian y se comprometen, perspectiva de largo plazo. Conspira contra la productividad legislativa conforme avanza la Legislatura, al obligar a los legisladores a desatender las tareas que les son propias para dedicar más atención a la promoción de sus carreras políticas futuras fuera de la Cámara a la que pertenecen, etcétera. Mantener la regla de la no-reelección inmediata de los legisladores

supone, dicho sea del modo más benigno, el desperdicio imperdonable de un capital político e institucional –el de un auténtico Poder Legislativo– en el que el país ya ha invertido durante muchos años.

La competencia democrática futura definirá si continúa o no el gobierno dividido. Cada tres años, en elecciones concurrentes y en elecciones intermedias, se abrirá la posibilidad. Independientemente de ello, el Congreso mexicano tiene un trecho por recorrer en el perfeccionamiento del ejercicio del poder legislativo.

Por fortuna, se ha ido evidenciando la precariedad institucional de nuestros Congresos (en su capacidad fiscalizadora, en su capacidad para evaluar el resultado de las políticas implementadas por el gobierno, en el profesionalismo de sus integrantes, en la productividad de los cuerpos colegiados como un todo), única manera, en realidad, de que exista conciencia de que queda mucho por cambiar. Hay quien ve en todo esto un vaso medio vacío, cuando no –nostálgicamente– un perfecto desastre. Creo que podemos ver, mejor, el vaso medio lleno, y seguir exigiendo que el nuevo pluralismo mexicano produzca lo que, en todo caso, buscamos: responsabilidad pública y calidad en los gobiernos. Ojalá que la enseñanza, al final del camino, sea que la democracia no supone la solución de todos los problemas. Es, más bien, se insiste, un método colectivo para discutirlos y enfrentarlos. No supone que todos decidamos todo respecto de los asuntos públicos. Supone que podemos, todos, escoger a quienes van a decidir para exigirles en el camino y llamarlos a cuentas al final, obligándolos a pasar la prueba del juicio ciudadano, y en la construcción de ese sistema de responsabilidades los Congresos están desempeñando un papel central. Está en las manos de los ciudadanos que lo sigan desempeñando y que lo desempeñen mejor.

■ B) LA CÁMARA DE SENADORES

El Senado de la República es el último de los cuerpos colegiados de elección popular al que se incorporan mecanismos de representación minoritaria. Durante varios decenios fue una Cámara estrictamente unipartidaria, en donde sólo se escuchaban las voces de representantes del Partido Revolucionario Institucional. El año 1988 significó, también para esta cámara del Congreso de la Unión, un punto de inflexión, ya que los dos senadores por el Distrito Federal, así como los dos por Michoacán, pertenecieron, en la LIV Legislatura (1988-1991), al Frente Democrático Nacional (FDN), es decir, a la alianza de partidos que presentaron en 1988 la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República. Por lo tanto, y pese a que el sistema electoral para elegir senadores era entonces estrictamente mayoritario (cada una de las 32 entidades federativas era representada por dos senadores y el partido que ganaba la mayoría de los votos en cada entidad se llevaba los dos senadores), un mínimo pluralismo comenzó a vivirse en el Senado a finales de los años ochenta.

La reforma electoral de 1993 introdujo en la Constitución el primer cambio en el sistema electoral para elegir senadores: cada entidad federativa elegiría no dos, sino tres senadores de mayoría (es decir, al partido que obtuviera más votos se le asignarían tres senadores), al tiempo que por cada entidad federativa habría también un senador por la primera minoría (es decir, al partido que quedara en segundo lugar se le asignaría un senador). Ése fue el primer sistema electoral que introdujo, para el Senado, mecanismos de representación minoritaria, que llevó a la duplicación del tamaño de dicho cuerpo colegiado: pasó de tener 64 a 128 escaños.

La reforma constitucional de 1996 profundizó la proporcionalidad en la representación senatorial y acentuó,

por lo tanto, el pluralismo político en la llamada “Cámara alta”: mantuvo en 128 el número de escaños de la Cámara, eliminó uno de los senadores de mayoría en cada entidad federativa (ahora serían nuevamente dos y no tres los senadores electos por el principio mayoritario), conservó la figura del senador representante de la primera minoría en cada entidad y, finalmente, estableció que los restantes 32 senadores serían electos según el principio de representación proporcional a través de listas de partido votadas en todo el país.²

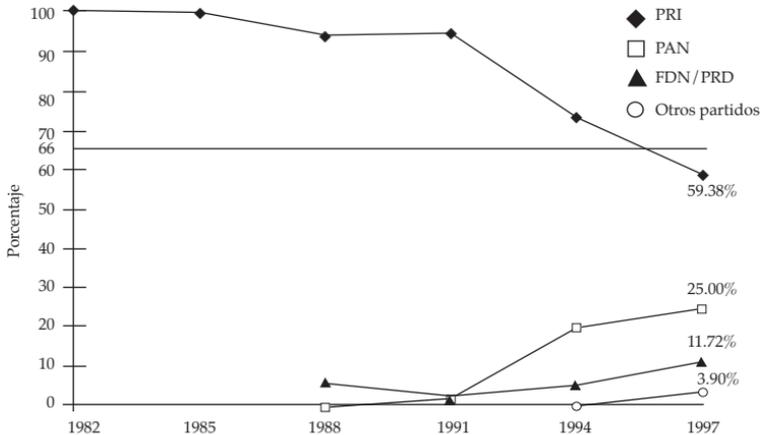
Si bien la reforma de 1996 fue criticada porque rompía con el principio de la representación igualitaria de los estados (propia, en principio, de los Senados en sistemas federales) lo cierto es que permitió que los partidos políticos que no ocuparan ni el primero ni el segundo lugares en la competencia en cada entidad federativa, tuvieran, sin embargo, la posibilidad de estar representados en el Senado de la República. A mi juicio, los componentes de proporcionalidad que se han introducido al Senado son más que suficientes, ya que no tendría sentido que su composición acabara replicando la de la Cámara de Diputados. El sentido consensual del bicameralismo no es obligar a que dos cuerpos legislativos similares negocien más, sino asegurar que mayorías distintas (en sus fórmulas de elección, en sus tiempos de elección, en los intereses que representan) arriben a acuerdos, y no sólo para aprobar iniciativas por mayoría, sino para, eventualmente (con mayorías calificadas en las dos Cámaras), aprobar reformas constitucionales o superar vetos presidenciales.

La gráfica 3 ilustra el modo en que el Senado viene pluralizándose a partir de 1988. Véase ahí cómo las elecciones de 1997 han significado para el Senado un segundo

2 En 1994, el PAN ocupó el escaño correspondiente a la primera minoría en 24 entidades y el PRD en 8. En 1997, 13 de los 32 senadores de la lista plurinominal nacional se asignaron al PRI, 9 al PAN, 8 al PRD, 1 al PT y 1 al PVEM (Instituto Federal Electoral, 1994 y 1997).

punto de inflexión en la etapa del tránsito democrático de México: por primera vez en la historia posrevolucionaria, ningún partido cuenta con 66% de dicha Cámara para aprobar reformas constitucionales sin el concurso de otra u otras fuerzas políticas. En 1997, sucedió en el Senado lo que desde 1988 venía sucediendo en la Cámara de Diputados, lo cual tiende a rigidizar, y en buena hora, nuestro marco constitucional. Debe decirse, sin embargo, que otro tipo de decisiones importantes (y no sólo la reforma constitucional) requiere del acuerdo de, por lo menos, dos tercios del conjunto de los senadores, como el nombramiento de gobernador provisional en caso de que se declaren desaparecidos los poderes de un estado (artículo 76 constitucional), la resolución respecto de juicio político (artículo 110), el nombramiento del presidente y de los diez miembros del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (artículo 102-B), el nombramiento de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial

Gráfica 3. *Distribución porcentual de escaños en la integración del Senado por partido político, 1982-1997.*



Fuente: El autor, con base en Comisión Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.

de la Federación a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 99) y, destacadamente, el nombramiento, a propuesta en terna del presidente de la República, de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 96).

Así pues, el Senado de la República, como también el conjunto de los órganos legislativos del país, ya es expresión del creciente pluralismo político de México. La competitividad del sistema de partidos y el componente de proporcionalidad con el que los votos ciudadanos se traducen en escaños, hacen que la vieja práctica posrevolucionaria de la decisión monopartidaria en el Senado vaya cediendo ante el mecanismo plural de la decisión compartida.



2.3 La Cámara de Diputados de México. Arreglos institucionales y proceso político*

No scholar has subjected the Mexican legislature to rigorous analysis... This lack of attention reflects the degree to which the executive dominates political activity in Mexico.

Rudolph de la Garza, *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican Political System*, 1972.

■ INTRODUCCIÓN¹

Después de la publicación del clásico *Modern Democracies* (1921), en donde Lord Bryce subrayó la creciente importancia del Ejecutivo y de la burocracia en las democracias modernas y la consecuente “decadencia de las Legislaturas”, el estudio de Congresos y Parlamentos prácticamente desapareció de la agenda de la ciencia política contemporánea. A partir de finales de los años cuarenta, la llamada revolución “behaviorista” o “conductista” en la disciplina enfatizó el estudio de las conductas individuales y marginó el de las instituciones políticas, lo cual contribuyó a acentuar aún más el des-

* Publicado originalmente en Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, UNAM, 1995.

¹ Agradezco a Jeffrey Weldon, Federico Estévez, Juan Molinar Horcasitas, Diego Valadés, Luis Raigosa Sotelo y María Amparo Casar, sus comentarios y críticas a la primera versión de este ensayo.

cuido en el estudio de las asambleas legislativas. Sólo el Congreso norteamericano, por su extraordinaria continuidad institucional e importancia política, evadió esta tendencia. Esta situación empieza a cambiar en 1960 cuando, en el marco del “behaviorismo” todavía dominante en la disciplina, Norman Meller publica un breve estudio comparado sobre conductas legislativas.² Sin embargo, son otras dos obras las que marcan en definitiva el reinicio del estudio de las Legislaturas desde la perspectiva de la ciencia política: por un lado, K. C. Wheare reformula las ideas de Bryce en el capítulo noveno (“¿Decadencia de las legislaturas?”) de su libro *Legislatures*, aparecido en 1963;³ por su parte, Gerhard Loewenberg critica la hipótesis de Bryce en torno a la decadencia de las asambleas y se formula una agenda de estudios legislativos en *Modern Parliaments: Change or Decline?*, aparecido en 1971.⁴ Desde entonces, las Legislaturas han vuelto a ser foco de atención de la disciplina de la ciencia política, de manera que hoy contamos ya con un apreciable volumen de literatura comparativa sobre esta importantísima institución democrática.⁵

2 Meller, Norman, “Legislative behavior research”, en *Western political quarterly*, xiii, 1960.

3 Wheare, K. C., *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1963. La Cámara de Diputados de México publicó una traducción en 1981.

4 Loewenberg, Gerhard, (Ed.), *Modern parliaments: change or decline?*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971. Ver el ensayo de Loewenberg, “The Role of Parliaments in Modern Political Systems”.

5 Según mi apreciación, las contribuciones centrales al estudio comparativo de las legislaturas son Blondel, Jean, *Comparative legislatures*, New Jersey, Englewood Cliffs, 1973; Kornberg, Allan (Ed.), *Legislatures in comparative perspective*, New York, McKay, 1973; Aydelotte, William O., (Ed.), *The history of Parliamentary behavior*, Princeton, Princeton University Press, 1977; Mezey, Michael, *Comparative legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979; Patterson, Samuel, y Je-well, Malcolm, *Handbook of legislative research*, Cambridge, Harvard University Press, 1985. A finales de los setenta se publican dos muy útiles revisiones de la literatura hasta ese momento: Patterson, Samuel, “The Emerging Morphology of the World’s Legislatures”, en *World politics*, xxx, 1978, y Jewell, Malcolm, “Legislative Studies in Western Democracies: A Comparative Perspective”, en *Legislative studies quarterly*, iii, 1978. Esta última revista se fundó en 1976 como reflejo de este nuevo interés en el estudio de las asambleas legislativas. Una revisión más reciente de la literatura sobre parlamentos europeos se encuentra en Paderesen, Mogens, “Research on European Parliaments: a Review Article on Scho-

Por otro lado, y aun después de reiniciado el estudio de las Legislaturas en otras latitudes, la ciencia política apenas se ha acercado a entender el funcionamiento del Congreso mexicano. De alguna manera, el descuido se ha justificado: la disciplina se ha abocado a estudiar al Ejecutivo y la burocracia, al partido hegemónico y sus corporaciones, a los grupos empresariales, etcétera, en el entendido de que son otros actores los que tradicionalmente han influido en la toma de decisiones políticas. La debilidad del Congreso como institución decisora en el marco del autoritarismo mexicano explica la poca atención que la disciplina le prestó durante décadas.

Son los abogados, los expertos constitucionalistas, quienes han estudiado, en la era posrevolucionaria, al Congreso mexicano. Sin ignorar la extraordinaria calidad de algunas de sus aportaciones, lo cierto es que la discusión se ha centrado casi exclusivamente en la dimensión jurídica del objeto de estudio, en las atribuciones constitucionales de las Cámaras y en algunos aspectos de la Ley Orgánica del Congreso y del Reglamento para su gobierno interior.⁶

larly and Institutional Variety”, *Legislative studies quarterly*. ix, 1984. La revisión general más reciente es la de Norton, Philip (Ed.), *Legislatures*, Oxford, Oxford University Press, 1990. Una obra de consulta muy útil es la que coordinó la Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the world*, Aldershot, Gower, 1986. En el estudio de los Parlamentos europeos y Congresos latinoamericanos, las dos contribuciones más novedosas son Norton, Philip (Ed.), *Parliaments in western Europe*, London, Cass, 1990, y Shugart, Matthew, y Carey, John, *Presidents and assemblies. Constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

⁶ En distintos momentos, juristas como Mario de la Cueva, Manuel Herrera y Lasso, Andrés Serra Rojas, Felipe Tena Ramírez, Antonio Martínez Báez, Ignacio Burgoa, Héctor Fix-Zamudio, Miguel de la Madrid, Jorge Carpizo, Diego Valadés, Jorge Sayeg Helú, Manuel González Oropeza, Jorge Madrazo, José Barragán, José de J. Orozco Henríquez, Manuel Barquín, José Luis Soberanes, Amador Rodríguez Lozano, José Francisco Ruiz Massieu, Francisco Berlín Valenzuela, José Antonio González Fernández, Luis Raigosa Sotelo y Francisco José de Andrea, entre otros, han hecho valiosas aportaciones. Sin embargo, no se ha estudiado la *dinámica* del proceso político-legislativo. Pero el reclamo no se justifica: son los politólogos quienes no han atendido cabalmente este aspecto de la agenda de investigación.

Hoy que el Congreso empieza a jugar un papel crecientemente importante en el quehacer político de México, nos encontramos con que de su operación real, es decir, de su funcionamiento dadas unas reglas jurídicas y unas fuerzas políticas en acción, sabemos poco. No se ha estudiado con detalle, por ejemplo, el papel que la Cámara de Diputados ha jugado en la dinámica política de México desde 1988, cuando por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el PRI dejó de obtener dos tercios de dicho órgano colegiado, situación que lo llevó, junto con la presidencia de la República, a la necesidad de negociar con otras fuerzas políticas el contenido de reformas constitucionales.

Según mi apreciación, es ésta una de las variables institucionales más importantes en la explicación del proceso de cambio político que desde entonces vivió México. Pero el ejemplo es reciente. Hay otros: ignoramos el papel que han jugado los coordinadores de las diputaciones estatales en la construcción de la cohesión de la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la forma en que se han coordinado éstos con los gobernadores de los estados. Por lo demás, tampoco sabemos nada sobre la forma en que, desde 1989, la presencia de gobernadores del Partido Acción Nacional (PAN) modificaron aquellas prácticas políticas. Más allá del mito de la disciplina absoluta, no sabemos nada sobre las dificultades que históricamente encontraron los líderes de la fracción mayoritaria del PRI en la construcción de la cohesión de sus bancadas frente a ciertas piezas de legislación (en asuntos agrarios y laborales, por ejemplo, o en las iniciativas de Ley de Ingresos o Presupuesto de Egresos). Suponemos siempre que el PRI apoyó cualquier iniciativa enviada por el Ejecutivo, pero no sabemos si el Ejecutivo calculaba siguiendo la "Ley de las Reacciones Anticipadas" las posibles reacciones de bancadas estatales o corporativas frente a distintas piezas de legislación. No se ha hecho un estudio sistemático sobre las relaciones de los diputados con sus

electores, particularmente en labores de gestoría. No se ha estudiado la evolución histórica de la conducta de las bancadas opositoras en su relación con el PRI y con el Ejecutivo Federal, ni las variables que determinan la cohesión o división de los grupos parlamentarios en su conducta congresional. No sabemos con precisión la manera en que el PRI incorporó históricamente en sus iniciativas de ley propuestas presentadas anteriormente por las oposiciones. Sabemos poco sobre el papel que han jugado desde 1988 las comisiones presididas por miembros de la oposición. No se ha hecho, pues, un estudio sobre la evolución de la influencia de la oposición en la práctica legislativa posrevolucionaria. Desde el estudio de De la Garza (1972) no sabemos el papel que juega la Cámara de Diputados en la promoción de carreras políticas. Nada sabemos sobre la forma en que se negocia al interior de los partidos y entre ellos la composición política de comisiones. Más allá de la Ley Orgánica que las regula, poco sabemos sobre la evolución histórica del sistema de comisiones, un tema por demás apasionante. Sabemos poco sobre la manera en que la regla de la no-reelección sucesiva ha afectado la profesionalización de las bancadas de distintos partidos *en el tiempo*. Nada sabemos sobre el apoyo diferenciado de *staff* a comisiones. Pero dejemos que la larga lista de lo que ignoramos se interrumpa aquí con un largo etcétera.

No cabe duda de que la ciencia política tiene mucho que investigar sobre el Congreso mexicano. Ignoramos, es obvio, muchísimo más de lo que sabemos. Los estudios legislativos en México no son un niño en pañales. Son todavía, y en el mejor de los casos, un embrión. Pero llama la atención que, pese a todo esto, se formulen –de buena fe si se quiere, y con el ánimo de contribuir al debate sobre el fortalecimiento del Congreso– los juicios más descabellados y las propuestas más disparatadas. Hay que reconocer un hecho que no puede ser sino entristecedor: la ciencia política mexicana no ha podido hacer propuestas

atendibles sobre cómo fortalecer el Congreso porque no lo conoce y tampoco ha estudiado el funcionamiento de otros Congresos –desde la perspectiva jurídica, nuestros constitucionalistas sí lo han hecho– de manera que ni siquiera es posible hacer propuestas sensatas a partir de nuestro conocimiento de otras experiencias legislativas desde una perspectiva politológica y comparada.⁷

Este ensayo pretende ser una modesta contribución al estudio de la Cámara de Diputados en México. Puesto que las importantes contribuciones estrictamente jurídicas han atendido más a las instituciones formales y menos a las fuerzas políticas que las ocupan, el ensayo concentrará su atención en la evolución de *una* de las Cámaras del Congreso, la de Diputados, en función de: 1) la naturaleza del sistema de partidos, el impacto del sistema electoral en la representación cameral de los mismos y la importancia de estas variables en la definición del papel político de la Cámara de Diputados y de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, 2) la influencia de la regla de la no reelección en la profesionalización de las bancadas de los partidos, en la institucionalidad del Legislativo y en los dilemas de la conducta parlamentaria de los congresistas, 3) la forma en que los partidos políticos integran las comisiones de trabajo legislativo y sus consecuencias y, finalmente, 4) la manera en que el apoyo legislativo de *staff* se relaciona con comisiones y con partidos. Al final, el ensayo ofrece unas conclusiones generales.

⁷ Es interesante observar que distintos proyectos que han intentado darle cierta continuidad a los estudios legislativos han fracasado. De la *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* de la Cámara de Diputados, que parecía un esfuerzo en verdad cuidadoso y serio, sólo vieron la luz tres números a principios de los noventa. El sube y baja de legisladores y la imposibilidad de darle seguimiento al trabajo de Legislaturas anteriores en el ámbito de la investigación y el análisis explica en buena medida el fracaso. Por su parte, la revista *Estudios parlamentarios*, de la Fundación Cambio XXI del PRI, otro esfuerzo editorial que pudo convertirse en un foro para la investigación en este campo, sólo dio a conocer dos números, también a principios de los noventa.

■ PARTIDO HEGEMÓNICO, EJECUTIVO FEDERAL Y SISTEMA ELECTORAL

Se dice con frecuencia que el fundamento del hiperpresidencialismo mexicano posrevolucionario se encuentra en la Constitución de 1917, documento que resultara muy dadivoso con el Poder Ejecutivo –“Supremo Poder Ejecutivo” reza la Constitución– en la asignación de facultades y atribuciones, es decir, en el reparto institucional de poderes. Si bien esta idea es errónea, ya que la Constitución de 1917 no le ofrece al presidente mexicano muchas más prerrogativas que las que otorga al Ejecutivo la mayoría de las constituciones latinoamericanas. Estudios de extraordinario valor realizados por constitucionalistas mexicanos –pongo como ejemplos el de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano* y el de José de J. Orozco Henríquez, (“El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior”)- nos describen con gran precisión la manera en que, desde 1917, diversas reformas constitucionales otorgaron más atribuciones al Ejecutivo Federal, y la manera en que, desde mediados de los setenta, se inicia una etapa de reformismo constitucional, en la que, muy lentamente, se le retiran al presidente de la República prerrogativas y poderes.⁸ Ciertamente, sin el estudio de la obra de éstos y otros autores, es imposible entender la evolución del presidencialismo mexicano y, paralelamente, del papel que juega el Legislativo como órgano de poder.

8 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978; el ensayo de Orozco Henríquez, José de J., se encuentra en varios, *El sistema presidencial mexicano. Algunas reflexiones*, México, UNAM, 1988. Véase también, desde una perspectiva que no es jurídica pero que incorpora elementos constitucionales, Aguilar, Luis F., “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Hernández Chávez, Alicia, (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, México, El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas y Fondo de Cultura Económica, 1994.

Ahora bien, si en el arreglo constitucional no nos encontramos con un Ejecutivo débil, algo debe explicarnos la extraordinaria debilidad de algunos presidentes mexicanos del siglo xx, aún en el marco de la Constitución de 1917. Los tres presidentes del periodo clásico del Maximato (1929-1934) son particularmente débiles en comparación con los otros tres presidentes que gobernaron durante periodos constitucionales desde 1917 hasta 1928, porque la muerte del *Caudillo*, expresidente reelecto, Álvaro Obregón, llevó a la fundación de un gran partido político nacional –el Partido Nacional Revolucionario– que fue liderado, no sin dificultades, por el recién expresidente, desde entonces llamado “Jefe Máximo”: Plutarco Elías Calles. La máxima debilidad política del presidente de la República en el periodo posrevolucionario mexicano es aquella en la que ya existe un gran partido político pero el titular del Poder Ejecutivo en funciones no lidera, ya no digamos controla, a dicho partido, llamado a ser hegemónico desde su origen. Y, por el contrario: el hiperpresidencialismo mexicano nace en realidad no en 1917, sino en 1935-1936, cuando Lázaro Cárdenas, titular del Poder Ejecutivo, se convierte, después de un abigarrado conjunto de maniobras de relojería política, en líder indiscutible del todavía Partido Nacional Revolucionario. Respetuoso de la regla de la no reelección, pero también obligado por el desgaste de su propio mandato y la polarización que provocó, así como por las restricciones que le imponía su propio partido, Lázaro Cárdenas abandona en 1940 la presidencia de la República y el liderazgo del, desde 1938, Partido de la Revolución Mexicana.⁹

⁹ Debo estas reflexiones a Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, y a Weldon, Jeffrey, “The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico”, en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, (Eds.), *Presidentialism in Latin America* (en prensa). Ver también Casar, María Amparo, “México: from hyperpresidentialism to presidentialism”, Tesis de doctorado en preparación, Cambridge University.

Podemos distinguir entonces la primera variable que explica la debilidad de Poder Legislativo mexicano posrevolucionario: un solo partido político penetra las arenas constitucionales ejecutiva y legislativa, y la segunda: el liderazgo de dicho partido no reside en su bancada parlamentaria (piénsese en varios partidos europeos, en el partido que no cuenta con la presidencia en el sistema norteamericano, etcétera) ni en su Comité Ejecutivo, sino en el presidente de la República en turno. Una tercera variable tiene que ver con la reforma constitucional de 1933, que volvió a prohibir en términos absolutos la reelección presidencial, pero también la de gobernadores de los estados, y, para periodos inmediatos, la de presidentes municipales, de legisladores estatales, de senadores y de diputados federales. En el mismo año, una reforma estatutaria lleva a la desaparición de los partidos regionales como entidades fundadoras del PNR. Ambos cambios tenían por objeto el debilitamiento de partidos y maquinarias locales en beneficio del Comité Ejecutivo Nacional del PNR y, más específicamente, del “Jefe Máximo”.¹⁰ El monopolio político del partido, así como la multiplicación de espacios para el reparto de posiciones y prebendas, fortalecía a Calles y debilitaba aún más a la figura presidencial. Una vez que concluye esa “cohabitación” y el presidente de la República es también líder indiscutible del partido revolucionario, los efectos en el Poder Legislativo no se hicieron esperar: la no reelección de ambos, presidente y legisladores, junto con la continuidad del liderazgo del partido en manos del titular del Poder Ejecutivo en turno, generaron un extraordinario efecto inhibitorio de la iniciativa del Legislativo como poder, *sin que se modificaran los aspectos centrales de sus atribuciones constitucionales*. Con las nuevas reglas, la disciplina de los

¹⁰ Véase el ensayo de Weldon, Jeffrey, “Congress, Political Machines and the Maximato...”, *Op. cit.*

congresistas pagaba políticamente, porque el presidente de la República en turno o el siguiente la premiaba con la promoción de carreras políticas en la burocracia del partido, en la burocracia de las dependencias del Ejecutivo, en las empresas del Estado, con otros cargos de elección popular, etcétera. Por el contrario, la indisciplina de un congresista equivalía a ver truncada su carrera política.

Debemos recordar, en cuarto lugar, que el presidente nunca fue un “monarca sexenal absoluto”, sino el eje de una coalición política. Pero el presidente de la República era el eje en tanto que la coalición era ganadora. Así, el carácter no competitivo de las elecciones mexicanas explica también la debilidad del Poder Legislativo durante décadas. Si el PRI por definición ganaría las siguientes elecciones presidenciales, y la bancada del partido seguiría teniendo acceso a posiciones futuras porque el presidente de la República seguiría siendo priísta y líder del PRI, entonces seguiría habiendo incentivos para la disciplina en la bancada. El carácter no competitivo del sistema y las perspectivas de su continuidad están en el corazón de la mecánica institucional del autoritarismo mexicano posrevolucionario.

Finalmente, y en quinto lugar pero quizá más importante aún que el resto de las variables enunciadas, si las bancadas del PRI en las dos Cámaras del Congreso de la Unión conquistaban no sólo el 50 por ciento más uno de los escaños, porcentaje imprescindible para aprobar leyes secundarias, sino también el 66 por uno, es decir, los dos tercios imprescindibles para reformar la Constitución, entonces el binomio presidente de la República-PRI no necesitaba del apoyo de ninguna otra fuerza política para gobernar al país ni para hacerle reformas a su carta constitucional. Ello contribuyó, durante prácticamente toda la era posrevolucionaria mexicana, a acentuar la debilidad del Congreso, ya que el presidente de la República en turno fue líder de un gran partido político que ocupaba de tal manera las instancias

constitucionales de representación política que era capaz de controlar monopólicamente todos los mecanismos de decisión legislativa.

En la historia del Poder Legislativo mexicano del siglo xx, los años noventa serán recordados como un periodo inequívoco de cambio, porque prácticamente todas las variables anteriormente mencionadas registran transformaciones.

Lo que está fuera de duda es que el PRI, por primera vez en su historia, no tiene la seguridad de que conquistará la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias de 1997, ni las presidenciales de 2000. Ya desde 1988, y también por primera vez en su historia, el PRI no conquistó la mayoría calificada (dos tercios) de la Cámara de Diputados, hecho que marcó inequívocamente el inicio del fortalecimiento del Congreso en relación al presidente de la República. Éste tuvo que negociar con otra fuerza política, usualmente con el PAN, el contenido de reformas constitucionales fundamentales para el proyecto de reestructuración económica durante el sexenio presidencial 1988-1994.

El PAN condicionó su apoyo legislativo al programa de cambio estructural con el que finalmente no estaba en desacuerdo en términos ideológicos (privatización de la banca, otorgamiento de personalidad jurídica a las iglesias, reformas a los derechos de propiedad en el campo), al reconocimiento de sus victorias electorales en el nivel estatal. Iniciaba así, particularmente desde 1989, la difícil y compleja transición a la democracia en México. Nótese, por lo demás, el importantísimo papel que la Cámara de Diputados empezaba a jugar en el proceso de cambio político. Pero volviendo al punto central de nuestra discusión: si el PRI pierde en 1997 la mayoría absoluta (la mitad más 1) de los escaños de la Cámara de Diputados, México le estará diciendo el último adiós al hiperpresidencialismo posrevolucionario, y veremos potenciarse extraordinariamente el papel de la Legislatura.

Pero ello depende en buena medida de la fórmula electoral que esté vigente para las elecciones de 1997. Véase en el cuadro 1 cómo desde 1964, año en que se inauguran los mecanismos de representación minoritaria en la Cámara de Diputados, el PRI ha estado casi siempre sobrerrepresentado, usualmente a costa del segundo lugar, el Partido Acción Nacional. Sería muy extenso hacer aquí una descripción de las cinco fórmulas electorales (1964, 1978, 1986, 1989, 1993) que estuvieron vigentes entre 1963 y 1994. Baste decir que la fórmula electoral que está hoy vigente (junio de 1995), sigue ofreciéndole una gran sobrerrepresentación al partido más grande, que en 1997 pudiera ser de oposición. Si el voto del PRI cae en 1997 pero conserva el primer lugar, el sistema electoral vigente puede sobrerrepresentarlo para obtener la mayoría absoluta de los escaños sin haber obtenido la mayoría absoluta de los votos. Otro escenario es aquel en el que el PRI sigue siendo el partido más grande pero la caída de su votación es mayor, pierde una gran cantidad de distritos de mayoría relativa, y por lo tanto el monto de la sobrerrepresentación no es suficiente para obtener la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

En ese escenario, el PRI se vería obligado a negociar cada pieza de legislación con la oposición, es decir, no solamente las reformas constitucionales sino también las leyes secundarias (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, etcétera). Finalmente, el escenario catastrófico para el PRI es aquel en el que dicho partido es rebasado por un partido de oposición —presumiblemente el PAN— que no consigue la mayoría absoluta de los votos pero que es premiado por el sistema electoral con una sobrerrepresentación tal que le permite contar con el control absoluto (50 por ciento más uno o más) de la Cámara de Diputados. Es difícil adelantar visperas, pero quizá el PRI se convenza en un futuro muy cercano de que no debe correr ese riesgo y decida promover una nueva reforma a la fórmula electoral para acercar el sistema de reparto de escaños a la proporcionalidad estricta.

En otro lugar he discutido la manera en que pueden evitarse condiciones de ingobernabilidad entre poderes en el escenario en el que el partido del presidente de la República no obtenga mayoría en la Cámara de Diputados, de manera que no me detendré en este punto.¹¹ Valga decir, por lo pronto, que existe una gran incertidumbre en tomo a la evolución que en el futuro experimentarán algunas de las variables, ya enunciadas aquí, que han explicado la debilidad del Legislativo mexicano. Lo que sí está claro hasta ahora es que el Congreso potenció su papel en el sistema político desde el momento en que el PRI perdió en 1988 la mayoría calificada de la Cámara de Diputados, y que de poco le servirá al presidente contar con una bancada priísta siguiendo a cabalidad sus directrices, sin reelección inmediata de los legisladores, con cargos a su disposición para premiar la disciplina, si dicha bancada no cuenta en el futuro con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Hoy como nunca, la fortaleza o debilidad del Congreso dependerá de la distribución partidaria de los votos en una arena limpia y transparente de competencia electoral, y de la forma en que el sistema electoral traduzca dicha distribución en la conformación de las bancadas congresionales.

■ LA REELECCIÓN LEGISLATIVA: PROFESIONALIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD PÚBLICA

Desde 1933, el artículo 59 de la Constitución establece que los legisladores “no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. Como ya se discutió, esta disposición constitucional fortaleció enormemente al presidente de la Repú-

¹¹ Lujambio, Alonso, “Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano”.

blica, sobre todo a partir de la Legislatura XXXVII (1937-1940), cuando quedaron sólidamente establecidos los incentivos para que los legisladores ajustaran su conducta congresional a la voluntad del Ejecutivo: siendo el presidente de la República el líder de su partido, los diputados del partido revolucionario entendieron que la disciplina pagaba políticamente, que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los caciques locales o, en el mejor de los casos, de los electores en sus distritos, sino del presidente o candidato presidencial en turno. A partir de entonces, la disposición ha significado un extraordinario obstáculo para la profesionalización de los diputados a la Cámara baja mexicana, lo cual ha contribuido a debilitar aún más las tareas legislativas y de control del Congreso. No hay Parlamento sin parlamentarios. Los parlamentarios son los guardianes de la institución parlamentaria. Sin legisladores profesionales, sin la posibilidad de contar con una verdadera carrera parlamentaria, los diputados mexicanos no han tenido incentivo alguno para especializarse en sus tareas: tres años son muy poco tiempo para aprender y para capitalizar políticamente el aprendizaje. La distancia en términos de profesionalismo se ha ido haciendo más y más grande con respecto del Poder Ejecutivo: aunque el titular de la presidencia no pueda reelegirse y los burócratas no cuentan cabalmente con un servicio civil de carrera, no es inusual que los altos mandos de la burocracia permanezcan en importantes cargos de la administración pública durante periodos largos y que logren acumular información y experiencia, mientras que los legisladores son cada tres años distintos, eternos *amateurs* en tareas legislativas. Por otro lado, la no reelección inmediata de los congresistas mexicanos los llevó a desentenderse de sus bases de apoyo electoral. No hay diputado que regrese a su distrito sistemáticamente, que rinda cabalmente cuentas, que explique cuidadosamente su conducta, que se haga responsable por lo que hace o deja de hacer en la Cámara de Diputados, institución particularmente minusvalorada por la ciudadanía

en encuesta tras encuesta. En un país rural, ingobernable, dominado por caciques, la regla de la no-reelección quizá tuvo efectos acaso positivos: junto con otras reglas del sistema posrevolucionario, creó las bases para producir gobernabilidad en la relación Ejecutivo-Legislativo y a la postre permitió la circulación de las élites, uno de los retos más importantes, si no es que el central, que deben enfrentar los regímenes autoritarios en los que las elecciones no determinan en última instancia, y periódicamente, la composición del gobierno. Con reelección y sin democracia, la élite política envejece y se vuelve impermeable al recambio generacional.¹² Ahí está el Congreso porfirista como ejemplo. Pero en un país crecientemente urbano y crecientemente competitivo en términos electorales, la no-reelección no hace sino debilitar todo sentido de responsabilidad pública y de rendición de cuentas, valores fundamentales para la democracia.

Los efectos de la no-reelección inmediata se parecen mucho a los de la absoluta, aunque generalmente se piensa lo contrario. Es decir, hay quien dice que a pesar de que los diputados mexicanos no pueden reelegirse inmediatamente, muchos lo han hecho en periodos no sucesivos y varias veces, de modo que en estricto rigor sí ha sido posible contar en México con auténticos parlamentarios. El argumento no puede ser más endeble y a las pruebas nos remitimos. De los 4,227 miembros del PRI que han pasado por la Cámara de Diputados desde 1933 hasta 1994, sólo 379 es decir, el 9 por ciento, se reeligió por lo menos una vez, y, de ellos, 316 sólo lo hicieron una vez, 49 dos veces, 13 tres veces y un sólo diputado se reeligió cinco veces (el líder obrero Blas Chumacero).¹³ Por el lado del PAN, el partido de oposición de más larga trayectoria, las cosas no son muy diferentes: de los 455 diputados con que contó dicho partido

12 Una discusión de la variable tiempo en la estabilidad de los regímenes autoritarios se encuentra en Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

13 Campos, Emma, "La reelección en el Congreso mexicano, 1933-1994", Tesis de licenciatura en Ciencia Política, ITAM, 1996.

desde la Legislatura XL (1946-1949), sólo 52 (el 11 por ciento) fueron reelectos una o más veces: 35 se reeligieron una vez, 13 lo hicieron 2 veces, y sólo 4 diputados se reeligieron 3 veces.¹⁴ Por lo demás, gran parte de los diputados que se reeligen lo hacen generalmente tres o cuatro periodos después de que fueron diputados por primera vez, es decir, no se reeligen inmediatamente después de que superan la restricción constitucional, lo cual dificulta enormemente el seguimiento de las agendas legislativas (esto suponiendo que, cada vez que se reeligen, los diputados regresan a las comisiones de que fueron miembros en Legislaturas anteriores). Se dice por otro lado que la posibilidad de ir de una Cámara a otra (del Senado a la Cámara de Diputados y viceversa, o de las cámaras de los estados de la Federación al Congreso de la Unión y viceversa) ha permitido la formación de parlamentarios en México. Veamos las evidencias disponibles.

El cuadro 2 nos muestra cuántos diputados federales tienen alguna experiencia legislativa en tres legislaturas. Nótese que los miembros de la Cámara de Diputados que ya fueron diputados federales con anterioridad nunca superan el 20 por ciento de la Cámara. El número de diputados federales que han sido diputados locales con anterioridad es ligeramente superior, amén de que crece apenas en la Legislatura LV (1991-1994), una vez concluido el primer trienio de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. En la parte inferior del cuadro puede observarse cómo la ruta Senado-Cámara de Diputados es insignificante en la profesionalización de la Cámara baja: nunca más del 3 por ciento de los miembros de la Cámara de Diputados fue alguna vez senador, y aunque aquí las evidencias fueran más sólidas, es obvio que brincar de una asamblea legislativa a otra puede generar cierta experiencia parlamentaria entre los legisladores como individuos, pero los brincos mantienen desinstitutionaliza-

¹⁴ *Ibid.*, "¿Realmente se reeligen los diputados? El caso del PAN", en *Este País*, diciembre de 1994.

Cuadro 2. Experiencia legislativa de los diputados LIII, LIV y LV Legislaturas. Número de diputados con experiencia por partido y porcentaje de la bancada

	<i>Experiencia anterior como diputado federal</i>			<i>Experiencia anterior como diputado local</i>		
	85-88	88-91	91-94	85-88	88-91	91-94
PRI	63 (22%)	67 (26%)	62 (19%)	70 (24%)	51 (20%)	109 (34%)
PAN	7 (17%)	15 (15%)	8 (9%)	3 (7%)	17 (17%)	23 (25%)
PPS	4 (36%)	8 (27%)	7 (58%)	4 (36%)	5 (17%)	3 (25%)
PARM	3 (27%)	3 (10%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (21%)	4 (29%)
PST-PFCRN	2 (17%)	5 (14%)	1 (4%)	0 (0%)	4 (11%)	3 (13%)
PSUM-PRD	2 (17%)	4 (9%)	5 (13%)	0 (0%)	2 (4%)	6 (15%)
Total	81	102	83	77	85	148
Tamaño de la Cámara	400	500	500	400	500	500
Porcentaje	20%	20%	17%	19%	17%	30%*

* 25% sin asambleístas

1985-1988 = 9 fueron antes senadores (2%)

1988-1991 = 16 fueron antes senadores (3%)

1991-1994 = 15 fueron antes senadores (3%)

Fuente: El autor con base en el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992.

das y débiles a las asambleas, que no acaban de contar con cuerpos estables de legisladores.

El cuadro 3 nos demuestra por otro lado, que los diputados mexicanos rara vez vuelven a la Cámara baja inmediatamente que han superado la restricción constitucional que los obliga a abandonarla durante por lo menos tres años. Véase cómo sólo el 11.1 por ciento, el 9.1 por ciento y el 7.4 por ciento de los diputados de las tres Legislaturas tienen la experiencia más reciente que la regla constitucional tolera.

Cuadro 3. Continuidad parlamentaria

Última Legislatura en la que fueron diputados quienes se reeligieron. LIII, LIV y LV Legislaturas

	<i>LIII</i>		<i>LIV</i>		<i>LV</i>	
	1985-1988		1988-1991		1991-1994	
LIII (1985-1988)	-	-	-	-	37	7.4%
LII (1982-1985)	-	-	46	9.1%	16	3.2%
LI (1979-1982)	45	11.1%	24	4.7%	18	4.0%
L (1976-1979)	11	2.7%	14	2.7%	5	1.0%
XLIX (1973-1976)	5	1.2%	11	2.2%	5	1.0%
XLVIII (1970-1973)	6	1.5%	2	0.4%	2	0.4%
XLVII (1967-1970)	6	1.5%	2	0.4%	-	-
XLVI (1964-1967)	3	0.8%	3	0.6%	-	-
XLV (1961-1964)	2	0.5%	-	-	-	-
XLIV (1958-1961)	2	0.5%	-	-	-	-
XLIII (1955-1958)	1	0.2%	-	-	-	-
	81	20%	102	20%	83	17%
	400		500		500	

Fuente: El autor con base en el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992.

Como puede observarse, las tasas de reelección no inmediata al interior de la Cámara de Diputados son muy bajas; los brincos de una Cámara a otra están muy lejos de ser una práctica común, y la escasa experiencia tiende a anularse dadas las distancias temporales entre elección y reelección (o entre reelección y reelección).¹⁵

En contra de permitir la reelección inmediata de legisladores se presentan usualmente dos argumentos. En primer lugar, se dice que la reelección inmediata obstaculizaría la circulación de las élites políticas y haría que a las Cámaras sólo llegaran caciques locales que a la larga se enquistarían en sus escaños. El argumento no puede ser más débil: de las más de cincuenta democracias que encontramos hoy en los continentes americano y europeo, sólo dos prohíben la reelección inmediata de sus legisladores: Ecuador y Costa Rica. ¿Qué nos lleva a concluir evidencia tan rotunda? Que las democracias no asocian circulación de élites políticas con el principio de la no-reelección legislativa: con la posibilidad de la reelección, las democracias incentivan a la responsabilidad de sus gobernantes, al tiempo que la posibilidad de la alternancia produce recambio de élites cuando así lo dicta el electorado. Por otra parte, si permitimos la reelección, ¿a la larga se enquistarían los legisladores en sus escaños? La respuesta es sí, pero sólo una minoría. Un estudio de Joseph Klesner posterior a las elecciones legislativas intermedias de 1991 demuestra que el 41 por ciento de los 300 distritos electorales de mayoría son ya claramente multipartidistas y 21 por ciento son bipartidistas. Si sumamos ambas cifras concluimos que el 62 por ciento de los distritos son altamente competitivos y pueden ya generar alternancias en

15 En el Senado de la República tiende a concentrarse la poca experiencia legislativa que puede acumularse en México. En las últimas tres legislaturas del Senado, dos tercios de sus miembros ya fueron alguna vez diputados federales. Sin embargo, en promedio el 65 por ciento de ellos fueron miembros de la Cámara baja solamente por espacio de *una* legislatura.

condiciones de transparencia y equidad. Si se permite la reelección inmediata, en esos distritos será producto del trabajo político de los legisladores, no del enquistamiento caciquil. En el 16 por ciento de los distritos, la hegemonía del PRI ya es débil, y sólo en el 21 por ciento de los mismos el dominio del partido revolucionario se mantiene fuerte.¹⁶ Si se hiciera el cálculo para las elecciones legislativas de 1994, el panorama sería aún más competitivo y si pensamos que pronto se aprobará en el Congreso una nueva reforma electoral, a la que desde ahora se la ha bautizado como “definitiva”, entonces para las elecciones intermedias de 1997 el juego electoral será seguramente más vigilado, limpio y equitativo, por lo que las condiciones de competitividad se fortalecerán aún más. Tal vez entre 50 y 60 escaños de un total de 500 mantengan en el futuro a caciques inamovibles si se permite que los diputados se reelijan en periodos inmediatos. ¿Hay un costo a pagar por ello? Sí. Pero piénsese que el costo a pagar por mantener el principio de la no-reelección inmediata es infinitamente superior al que representa mantener inamovibles en sus escaños a un puñado de caciques locales que, en última instancia, muchas democracias representativas han tenido que tolerar.

El otro argumento en contra de la reelección inmediata de los legisladores es más razonable. Se dice que la nueva regla produciría indisciplina y pérdida de cohesión en las bancadas de los partidos. Esto es parcialmente cierto. En primer lugar, la fórmula electoral mexicana distribuye 300 escaños de mayoría en distritos uninominales y 200 de representación proporcional vía listas cerradas de partidos.

¹⁶ Klesner, Joseph L., “Realignment or Dealignment? Consequences of Economic Crisis and Restructuring for the Mexican Party System”, en Cook, María Lorena, Middlebrook, Kevin J. y Molinar Horcasitas, Juan, (Eds.), *The politics of economic restructuring. State-society relations and regime change in Mexico*, San Diego, Center for US-Mexican Studies-University of California in San Diego, 1994, p. 169.

Son los partidos quienes determinan quién entra a las listas, de modo que la indisciplina de los diputados plurinominales se pagaría con su salida de la lista en la siguiente elección federal. De este modo su disciplina está prácticamente garantizada. Queda entonces la discusión sobre los 300 diputados de mayoría. Éstos podrían indisciplinarse si los partidos descentralizan sus métodos de selección de candidatos, de modo que los diputados indisciplinados que sólo toman en cuenta el interés de su distrito e ignoran la voluntad de su partido en el Congreso, podrían seguir reelegiéndose sin el apoyo del aparato central de sus partidos. Sin embargo, los diputados pertenecientes al partido en el gobierno tendrían que calcular las consecuencias que para su partido y su propio futuro político tendría la constante indisciplina: el electorado difícilmente premiaría en las urnas a un partido que, falto de dirección, no puede producir gobierno. No olvidemos que el electorado vota por individuos, pero también por partidos que funcionan como cárteles. Por otro lado, si los líderes de las bancadas de los partidos determinan las posiciones a las que tienen acceso los diputados dentro de la Cámara para dar servicio a sus bases electorales (posiciones en comisiones legislativas, sobre todo), entonces los partidos tienen instrumentos para influir en la conducta legislativa de sus parlamentarios. Por otro lado, se pueden introducir a los estatutos de los partidos reglas como la vigente en Inglaterra, que permite a los aparatos centrales de los partidos vetar a candidatos electos por los aparatos locales si como legisladores han actuado sistemáticamente en contra de los intereses del partido. Finalmente, se exagera un poco cuando se piensa que la indisciplina de los partidos en los Congresos es un demonio del que hay que huir a toda costa: hay piezas de legislación frente a las cuales los partidos pueden más que tolerar la indisciplina de sus bancadas. Cuando es necesario presentar un frente común y la identidad del partido-cártel está en riesgo, la disciplina es una

virtud que los partidos aquilatan. Es entonces cuando éstos se preocupan más notoriamente por construir un acuerdo partidario que presente a la opinión pública una posición inequívoca, clara y contundente por la vía de la cohesión de sus parlamentarios.¹⁷ En todo caso, los líderes de las bancadas y el presidente de la República enfrentarían, si bien no en todos los casos con la misma intensidad, pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticas. Nada es sencillo en política. Sostener coaliciones en las asambleas de sistemas democráticos no es la excepción.

En una palabra, resulta muy difícil creer que la Cámara de Diputados de México pudiera fortalecer sus tareas legislativas y de control sin verdaderos parlamentarios. En México debe dejársele de temer a la reelección inmediata de los diputados. El amateurismo y la irresponsabilidad pública que produce la regla de la no-reelección ya ha dañado demasiado la institucionalidad política de México y la práctica de una verdadera división de poderes, en donde los dos, Ejecutivo y Legislativo, debieran tener conocimiento de causa, argumentos, información y experiencia. El talento es un bien escaso en política. La no-reelección lo desperdicia, no permite la acumulación, permítaseme usar esta expresión, de “capital humano”. En un momento de cambio político como el actual, eliminar esta anomalía del marco constitucional mexicano se antoja una tarea urgente. Por último, se teme que la modificación al artículo 59 constitucional pudiera “abrir la puerta” para que el asunto se lleve hasta el terreno del

17 El debate sobre los arreglos institucionales que maximizan o minimizan la disciplina de las bancadas parlamentarias no ha concluido. Tampoco ha terminado la discusión sobre las consecuencias deseables e indeseables de la disciplina y de la indisciplina de los partidos en las asambleas. Tres ensayos centrales en la historia de este debate son los de Ozbudun, Ergun, *Party cohesion in western democracies: A causal analysis*, Beverly Hills, Sage, 1970; Mayhew, David R., *Congress: The electoral connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, y Cox, Gary W., y McCubbins, Matthew D., *Legislative leviathan. Party government in the house*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Poder Ejecutivo (artículo 83 de la Constitución). En ese caso, un transitorio pudiera introducirse para que la regla empiece a operar cuando el presidente en funciones abandone el cargo. Quien se puede aprovechar en el futuro de que se abra el debate sobre la reelección presidencial es, hoy, un ser desconocido que no puede actuar políticamente. Por otro lado, se dice que el cambio en el Legislativo beneficiaría a los *ins* en contra de los *outs*, quienes protestarían en contra de la medida; es decir, los diputados de la Legislatura en funciones, la LVI (1994-1997), se beneficiarían permitiendo *su* reelección en contra de quienes no son diputados y quieren serlo. Pero aprobar la medida para que entre en vigor en la siguiente legislatura (la LVII, 1997-2000) sería una especie de *hara-kiri* en contra de los hoy *ins* y mañana *outs*. Por eso es que 2000 es la solución de equilibrio: los diputados en funciones no podrían reelegirse en la próxima Legislatura, pero podrían buscar un escaño en 2000 sin ningún problema. El costo lo pagarían quienes aún no existen y no pueden defenderse: los diputados de la última Legislatura del siglo xx mexicano.

■ SISTEMA DE COMISIONES Y SISTEMA DE PARTIDOS¹⁸

El sistema de comisiones permite la división de trabajo y la especialización de funciones en las asambleas. Como ya vimos, el anómalo carácter del Congreso mexicano, que prohíbe la reelección inmediata de los congresistas, obstaculiza enormemente la profesionalización y espe-

¹⁸ Este apartado concentra su atención en las comisiones de la Cámara de Diputados y excluye del análisis a la Comisión Permanente, de integración bicameral. Dicha comisión sesiona durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 19 diputados y 18 senadores. Sin duda, el análisis de sus importantes atribuciones y de su funcionamiento interno requiere de un estudio aparte.

cialización, la calidad de la labor de los miembros de las Cámaras. Pero el sistema de partidos también impacta la relevancia política del sistema de comisiones como la arena privilegiada del trabajo legislativo. En su clásico ensayo “Committees in Legislatures”, Malcolm Shaw realiza un trabajo comparativo de la importancia del sistema de comisiones en ocho asambleas legislativas (Estados Unidos, Italia, Alemania Occidental, Filipinas, Canadá, Gran Bretaña, India y Japón).¹⁹ En su ensayo, Shaw clasifica estas asambleas en función del carácter “decisional” del sistema de comisiones (influencia en los *outputs* del proceso legislativo, impacto en la determinación detallada de políticas públicas, control sobre los actos del Ejecutivo), o “no decisional” de los mismos (mera deliberación, representación, legitimación, reclutamiento, socialización y entrenamiento). La conclusión central a la que arriba el autor es que el sistema de partidos es la variable más importante en la definición del carácter “decisional” o “no decisional” de los sistemas de comisiones legislativas. La integración de las comisiones se define en función del peso de los partidos en las asambleas. Ésta es una exigencia constitucional en Italia, por ejemplo, mientras que otros países regulan la integración de las comisiones legislativas por la vía reglamentaria. La idea, en todo caso, es que el sistema de comisiones ha de reproducir la división partidaria de la asamblea, y ofrecer al partido mayoritario (si es que existe) control sobre el sistema de comisiones. Para Shaw, las variaciones se identifican en función de si existe un partido dominante, un sistema bipartidista o uno multipartidista; de si, en caso de existir, el partido dominante lleva en el poder varias décadas; de si los partidos tienden a comportarse cohesiva y disciplinadamente o no.

¹⁹ Shaw, Malcolm, “Committees in Legislatures”, en Lees, John D., y Shaw, Malcolm, (Eds.), *Committees in legislatures*, Oxford, Martin Robertson, 1979.

Sería muy extenso reproducir aquí todos los argumentos de Shaw. Baste señalar que las variables enunciadas por el autor explican con gran elocuencia la debilidad del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados mexicana: más que dominante, un partido hegemónico conquista durante décadas la mayoría de la asamblea; vota cohesiva y disciplinadamente. Dice Shaw:

Si un partido cohesivo y disciplinado obtiene la mayoría en todas las comisiones, es de esperarse que el sistema de comisiones sea débil. Y más aún: si el mismo partido, disciplinado y cohesivo, mantiene una posición dominante en política nacional por un prolongado periodo, entonces seguramente el sistema de comisiones será excepcionalmente débil. Una posible explicación de esto es que los partidos en el gobierno (como en India y Japón), que no tienen la expectativa de convertirse en partidos de oposición, están menos dispuestos a reconocer los “derechos” de las minorías que los partidos que perciben más claramente la posibilidad de convertirse en minoría.²⁰

Este apartado discute la manera en que el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados en México ha evolucionado particularmente a partir de 1988, año en que el PRI deja de obtener dos tercios de la Cámara de Diputados: el hecho de que el partido hegemónico no cuente ya con dicha mayoría ha sido el incentivo más poderoso para iniciar un cambio, todavía precario y notoriamente incompleto, hacia el fortalecimiento del sistema de comisiones y, como consecuencia, de la Cámara misma.²¹

20 Shaw, Malcolm, *Op. cit.*, p. 247. El autor subraya también la importancia del sistema constitucional en combinación con el sistema de partidos: al sistema parlamentario del modelo Westminster lo caracteriza un sistema débil de comisiones. Los sistemas presidencial y parlamentario-continental, en la clasificación de Shaw, son más proclives a tener comisiones fuertes. Pero, nuevamente, el sistema de partidos resulta la variable explicativa más importante.

21 Un aspecto nunca estudiado de la evolución de las instituciones políticas en la era posrevolucionaria es el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Piénsese por ejemplo que en la Legislatura XXXV (1931-1934), el sistema se

Cabe subrayar, en primer lugar, que el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados ha sido muy inestable y por lo tanto no ha logrado, al margen del asunto central de la no-reelección, ofrecerle a dicha Cámara un mínimo de continuidad y memoria institucional: hay varias comisiones que por supuesto permanecen en el tiempo (Hacienda, Gobernación, Defensa, Trabajo y Previsión Social, etcétera). Pero demasiadas comisiones van y vienen, las tareas del sistema de comisiones no perduran, no se produce por esa vía continuidad institucional. Véase como ejemplo: son 78 comisiones en la Legislatura XLVI (1964-1967), 58 comisiones en la Legislatura L (1976-1979), 32 en la Legislatura LII (1982-1985), 39 en la Legislatura LIV (1988-1991). El trabajo del sistema de

componía de 32 comisiones, y el número máximo de miembros que llegaban a tener era 16. Sin embargo, más del 80 por ciento de las comisiones tenía nueve miembros. La Cámara se componía de 147 escaños. Con esta asamblea relativamente pequeña (se había reducido su tamaño de 280 a 153 miembros en 1930), el número de miembros por comisión era razonable, pero el número de comisiones tal vez estaba un poco excedido: están presentes las comisiones que hoy conocemos y que son propias de la Cámara en prácticamente todo momento y otras que reflejan la evolución de la institución: están las comisiones de Hacienda, Guerra y Gobernación (que arrancan con la República en 1824), la de Comunicaciones y Obras Públicas (que viene del Porfiriato), la de Educación Pública (que sustituye en 1917 a la porfiriana “de Instrucción Pública”), las de Trabajo y Previsión Social y Agraria (que nacen durante la breve presidencia de Francisco I. Madero), etcétera. Pero el sistema de comisiones de esta Legislatura responde también a su momento: encontramos la “Comisión de Estadística”, la de “Establecimientos Fabriles y Aprovisionamiento”, dos comisiones nuevas selladas por una concepción técnica, dominante en la época, de la administración pública, y por la preocupación por la infraestructura para el desarrollo económico. El número de comisiones aumenta abruptamente durante el periodo presidencial 1934-1940: sube a 48 en la primera Legislatura (1934-1937), y a 54 en la segunda (1937-1940). La primera introduce las nuevas comisiones de Aguas e Irrigación, Correos y Telégrafos, Aranceles y Comercio Exterior, Migración, Fomento Agrícola, Justicia Militar... La segunda ya muestra la hegemonía del proyecto político cardenista en la Cámara de Diputados: aparecen las comisiones de Bibliotecas Públicas, Fomento Cooperativo, Asistencia Social Infantil, Salubridad Militar, Editorial de Izquierda, etcétera. Durante las siguientes tres décadas, las tareas asignadas a comisiones siguieron cambiando, y su número aumentando: la Legislatura XLVI, 1964-1967 (la primera de composición plural, la que inaugura la representación de las minorías a través de la institución de los “diputados de partido”) llegó a contar con 78 comisiones, un número que por fortuna ya nunca rebasaron legislaturas posteriores.

comisiones no puede ser estable si el sistema mismo es tan volátil. Por otro lado, el número de miembros integrantes de las comisiones pasa de no exceder los 25 hasta finales de los cincuenta,²² para después experimentar un *boom* extraordinario que no hizo sino debilitar las comisiones como cuerpos al menos potencialmente más orientados hacia la eficacia decisora que hacia el debate/combate político: como después veremos, para la Legislatura LIII (1985-1988), casi la mitad de las comisiones tienen más de 40 miembros. La de Trabajo y Previsión Social llega a tener 60 integrantes, 62 la de Reforma Agraria, 61 la de Agricultura y Recursos Hidráulicos. En la Legislatura LIV (1988-1991) se agrava el problema: la cámara aumenta en 100 (de 400 a 500) el número de sus miembros: el problema de tener que distribuir más diputados entre el mismo número de comisiones y hacerlas entonces aún más numerosas se soluciona parcialmente aumentando de 30 a 39 el número de comisiones (en ambas legislaturas se contaba por otro lado con tres comités: Administración, Asuntos Editoriales y Biblioteca). Pero el problema empeoró: hubieron comisiones que llegaron a tener más de 65 miembros. Esto en clara violación del artículo 55 de la Ley Orgánica del Congreso (LOC), que estipulaba que las comisiones se integrarían “por regla general” con 17 diputados. Por lo demás, se violó sistemáticamente otro párrafo del mismo artículo, que determinaba que los diputados podrían

22 Este era un número razonable para el funcionamiento de una comisión. La Cámara más institucionalizada del mundo, sin duda la de Representantes en los Estados Unidos, cuenta actualmente con 24 comisiones. El número de miembros por comisión promedia los 28. Sólo una comisión, la de Appropriations (que equivaldría en la práctica mexicana a la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública), es decir, la de gasto, cuenta, por obvias razones, con 50 miembros. En cuanto al número de comisiones, cabe señalar que en los Estados Unidos éste fue constantemente creciente hasta volver terriblemente ineficaz las labores legislativas. Presumiblemente, mientras más elevado el número de comisiones, más débil es el sistema de comisiones como tal. Con las importantes reformas de 1946, el número de comisiones pasó de 48 a 20 (en una Legislatura de 435 miembros). Ver Polsby, Nelson W., “The Institutionalization of the US House of Representatives”, en *American political science review*, cxii, 1968.

formar parte de un máximo de tres comisiones: debido entre otras cosas a la escasa preparación y profesionalismo de las bancadas, había diputados integrando cinco o seis comisiones (con lo cual los congresistas mejor preparados dispersaban demasiado sus esfuerzos), y otros que apenas formaban parte de *una* comisión.²³

Por otro lado, el sistema de comisiones no ha ofrecido históricamente oportunidades equitativas de trabajo legislativo para todos los partidos: la Gran Comisión, integrada por los coordinadores de las diputaciones estatales del partido “que hubiese conformado una mayoría absoluta de diputados” (artículo 46 de la LOC) y encabezada por el líder del grupo parlamentario de dicho partido (típicamente el PRI), fue por ley el órgano encargado de proponerle al Pleno (cuya mayoría fue típicamente del PRI) la integración de las comisiones. Con las reformas a la LOC de julio de 1994,²⁴ la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (que empieza a existir informalmente desde 1991) adquirió varias prerrogativas antes exclusivas de la Gran Comisión, entre otras la de proponerle al Pleno la integración de comisiones. La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política es integrada por los líderes de las bancadas de todos los partidos representados en la Cámara, “más otros tantos diputados del grupo mayoritario de la Cámara”, según reza el artículo 45 de la nueva LOC. Como después veremos, este cambio institucional ha reportado algunos avances significativos. Vale decir, por lo pronto, que en la práctica, el PRI suma “otros tantos diputados”, suficientes para seguir contando con la mayoría *absoluta* del órgano que decide, entre otras cosas, la integración partidaria de las comisiones. Es relevante observar, por lo demás, que ni la

²³ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de mayo de 1979.

²⁴ Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

LOC ni el Reglamento estipulan qué sucederá con la Gran Comisión (y con las prerrogativas que aún conserva) si en el futuro ningún partido obtiene la mayoría absoluta de la Cámara. Por otro lado, el artículo 45 de la nueva LOC no especifica si el control de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política seguirá en manos del “partido mayoritario” si éste no conquista la mayoría *absoluta* sino *relativa* de los escaños en la Cámara.

Pero volvamos a épocas pretéritas: la Gran Comisión no sólo le daba al PRI la mayoría absoluta de todas las comisiones de la Cámara, sino que también lo sobrerrepresentaba extraordinariamente. Lo primero debido a que el artículo 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso establece que para que el dictamen de una comisión pueda pasar al Pleno para su discusión, debe ser firmado por la mayoría absoluta de los miembros que la componen.²⁵ Así, el control —que no la gobernabilidad— de la Cámara exigía también el control mayoritario del PRI en comisiones. En segundo lugar, la sobrerrepresentación del PRI intentaba evitar los costos a pagar por el ausentismo de sus miembros al tiempo que multiplicaba el radio de acción de los integrantes de su bancada. De una u otra forma, las oposiciones se subrepresentaban en comisiones y esto contribuía, sumado a la prohibición de la reelección, a mermar el *pool* de conocimiento, información y destreza legislativas disponibles para las bancadas opositoras. Por otra parte, durante décadas el PRI se reservó prerrogativas y recursos a través del monopolio de presidencias y secretarías de comisiones.

Pero veamos las evidencias. En el cuadro 4 puede observarse cómo el PRI, con el 52 por ciento de los escaños en la Cámara, se sobrerrepresentó en todas las comisiones de la Legislatura LIV (1988-1991) a costa del trabajo parlamen-

²⁵ El Reglamento vigente se promulgó el 20 de marzo de 1934, sustituyendo al promulgado el 20 de diciembre de 1897.

Cuadro 4. Cámara de Diputados. LIV Legislatura (1988-1991). Composición política de comisiones

Comisión	PRI	%	PAN	%	Resto	%	Total
Gran Comisión	32	100	0	0	0	0	32
1. Agricultura	44	67	10	15	12	18	66
2. Artesanías	20	62	8	25	4	12	32
3. Asentamientos Humanos y O.P.	29	62	10	21	8	17	47
4. Asuntos Fronterizos	24	63	8	21	6	16	38
5. Asuntos Indígenas	23	59	9	23	7	18	39
6. Ciencia y Tecnología	20	62	6	19	6	19	32
7. Comercio	27	56	9	19	12	25	48
8. Comunicaciones y Transportes	25	64	7	18	7	18	39
9. Corrección de Estilo	5	83	1	17	0	0	6
10. Cultura	22	65	3	9	9	26	34
11. Defensa Nacional	24	65	7	19	6	16	37
12. Deporte	15	75	2	10	3	15	20
13. Derechos Humanos	22	63	8	23	5	14	35
14. Dist. y Mjo. de Bienes de Cons. y Serv.	21	60	8	23	6	17	35
15. Distrito Federal	26	60	10	23	7	16	43
16. Ecología y Medio Ambiente	25	60	6	14	11	26	42
17. Educación	34	55	12	19	16	26	62
18. Energéticos	28	61	8	17	10	22	46
19. Fomento Cooperativo	22	61	9	25	5	14	36
20. Gobernación y Puntos Cons.	24	53	8	18	13	29	45
21. Hacienda y Crédito Público	39	64	10	16	12	20	61
22. Información, Gestoría y Quejas	19	68	3	11	6	21	28
23. Jurisdiccional	10	53	5	26	4	21	19
24. Justicia	33	61	11	20	10	19	54
25. Marina	14	61	5	22	4	17	23
26. Patrimonio y Fomento Industrial	29	63	10	22	7	15	46
27. Pesca	26	59	8	18	10	23	44
28. Población y Desarrollo	18	62	3	10	8	28	29
29. Programación, Presupuesto y C.P.	36	63	11	19	10	18	57
30. Radio, T.V. y Cinematografía	21	60	7	20	7	20	35
31. Reforma Agraria	36	59	7	11	18	29	61
32. Régimen, Reg. y Pcas. Parlamentarias	21	60	7	20	7	20	35
33. Relaciones Exteriores	45	66	10	15	13	19	68
34. Salubridad y Asistencia	27	59	10	22	9	19	46
35. Seguridad Social	34	65	7	13	11	21	52
36. Trabajo y Previsión Social	34	67	9	17	8	16	51
37. Turismo	31	61	8	16	12	23	51
38. Vialidad Federal y Autotransporte	15	60	8	32	2	8	25
39. Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	9	56	4	25	3	19	16
Comité de Administración	12	75	2	12	2	12	16
Comité de Asuntos Editoriales	12	67	4	22	2	11	18
Comité de Biblioteca	8	67	3	25	1	8	12
% del voto total, 1988	-	50	-	18	-	32	-
% de la representación en la C. de D.	-	52	-	20	-	28	-

Fuente: El autor con base en el *Diccionario biográfico del gobierno mexicano*, México, FCE-Presidencia de la República, 1987, 1989 y 1992.

tario de sus opositores. En el cuadro fue imposible determinar el peso del Partido de la Revolución Democrática, principal agrupación opositora de centro-izquierda, debido a que nace formalmente el 4 de mayo de 1989, después de la desintegración, el 4 de febrero del mismo año, del Frente Democrático Nacional, que sumara a cuatro partidos políticos en la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia de la República en 1988. La información del cuadro es incompleta pero elocuente: el PRI decidió sobrerepresentarse en comisiones, y lo hizo no a costa de la subrepresentación del PAN, partido con el que necesitaba cooperar en el ámbito legislativo, sino del resto de los partidos que integraron el Frente Democrático Nacional, que, con el 28 por ciento de la representación en la Cámara, padeció una notoria subrepresentación en todas las comisiones excepto tres (Población y Desarrollo, Reforma Agraria y Gobernación y Puntos Constitucionales). Por otro lado, y por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI estuvo dispuesto en 1988 a compartir las presidencias de comisiones con las oposiciones, aunque la cantidad (4) y el carácter de las mismas no entusiasmará gran cosa a nadie: el pequeño Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) presidió la Comisión de Artesanías, el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) la de Pesca, y el PAN la de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, la de Fomento Cooperativo y el Comité de Biblioteca. Como veremos más adelante, la asignación de presidencias a miembros de bancadas opositoras es en los noventa creciente, de manera que en este sentido la Cámara de Diputados mexicana empieza a parecerse menos a la Cámara de Representantes norteamericana (en donde el partido mayoritario preside todas y cada una de las comisiones) y un poco más al *Bundestag* alemán (en donde las presidencias son distribuidas en proporción a la fuerza de los partidos en la asamblea). Obviamente, la importancia de ocupar la presidencia de una comisión legislativa no sólo de-

pende de la importancia de la comisión, sino también de los recursos administrativos, legales y políticos con los que cuenta su presidencia.

Aun cuando la mayoría de los miembros de una comisión sea de filiación priísta, la presidencia es un recurso político valioso tanto para el partido de oposición como para el individuo que la ostenta, de modo que podemos evaluar la llegada de la oposición a presidencias de comisiones en 1988 como un avance: la presidencia de una comisión le ofrece a un diputado cierto *exposure* frente a los medios masivos (en conferencias de prensa, en foros de consulta, etcétera), le da visibilidad pública, interlocución con otros actores en el Poder Legislativo y con la burocracia ejecutiva, al tiempo que le ofrece un atractivo sobresueldo (las presidencias de comisiones es un ambicionado botín que el PRI no comparte con entusiasmo, pero volveremos a este punto más adelante). Por otro lado, el presidente de una comisión puede hacer uso de los recursos humanos y materiales con los que ésta cuenta para apoyar sus tareas: presupuesto (asignado por la Oficialía Mayor pero negociado con el líder de la bancada mayoritaria y de la Gran Comisión), secretarías, personal administrativo, chofer. Sin embargo, dado que es facultad de la Gran Comisión “proponer a la Cámara el personal de las Comisiones...”, y por lo tanto en estricto rigor el *staff* de una comisión acaba siendo un *agente* que tiene como *principal* no al presidente de la comisión sino a la Gran Comisión (órgano unánimemente priísta), el miembro de la oposición tiene un incentivo perverso a valerse, como después veremos, del apoyo de *staff* que le ofrece su partido, más que del apoyo de *staff* que le ofrece la comisión que él mismo preside. A este punto regresaremos en el apartado siguiente. Por otro lado, las disposiciones legales evidencian un estado de institucionalidad muy precario en lo que respecta a las atribuciones del presidente de una comisión: no todas las comisiones tienen reglamentos internos, y sólo dos artículos de la LOC establecen las

prerrogativas del presidente de una comisión. Según su artículo 56, los presidentes de comisiones tienen voto de calidad en caso de empate, prerrogativa inútil si se piensa que el PRI cuenta con el control mayoritario de todas las comisiones. Por su parte, el artículo 42 establece que “las comisiones estarán facultadas para solicitar, por conducto de su presidente, la información, y las copias de documentos que obren en poder de las dependencias públicas, así como para celebrar entrevistas con los servidores públicos para ilustrar su juicio”. Por desgracia, este artículo no aclara si el presidente puede obrar por cuenta propia o sólo con el mandato expreso de la comisión (que sigue siendo mayoritariamente priísta). Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso dice en su artículo 89:

Las Comisiones, por medio de su Presidente, podrán pedir a cualesquier archivos y oficinas de la Nación, todas las informaciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.

Otra vez, no se dice si la solicitud puede formularla el presidente de la comisión sin la venia o aun con la negativa de la mayoría de los miembros de la misma. Pero más grave aún: nada obliga al presidente de la República a atender el reclamo del presidente de la comisión legislativa cuando no se le proporcionan los documentos solicitados. El presidente de la República puede archivar la queja: nada en la LOC ni en el Reglamento sugiere que el titular del Poder Ejecutivo está obligado a atenderla. Nadie puede creer que un Poder Legislativo puede desempeñar sus funciones de control de los actos del Ejecutivo con normas como éstas.

Son sólo otros dos artículos del citado Reglamento los que se refieren en forma explícita a las tareas de los presidentes de comisiones. Uno es el 83, que a la letra dice: "Los Presidentes de las Comisiones son responsables de los expedientes que pasen a su estudio, y a ese efecto, deberán firmar el recibo de ellos en el correspondiente libro de conocimientos. Dicha responsabilidad cesará cuando fuesen devueltos". Aquí el único poder que el presidente de una comisión pudiera tener es el de dilación, en el sentido de que puede negarse a recibir las iniciativas que se le envíen para su estudio. Sin embargo, el artículo 60 faculta al Pleno de la Cámara a dispensar el requisito de que toda iniciativa pase primero a comisiones si el Pleno la califica de urgente, con lo cual se anula prácticamente el potencial poder dilatorio de los presidentes de las comisiones. Por otro lado, el artículo 85 dicta que "...El Presidente de cada Comisión tendrá a su cargo coordinar el trabajo de los miembros y citarlos cuando sea necesario, durante los recesos, para el despacho de los asuntos pendientes...". No convocar a sesión sería también un poder en manos del presidente de una comisión. Sin embargo, esta prerrogativa sólo se le otorga en periodos de receso del Congreso, no en periodo ordinario. Algunos reglamentos de comisiones facultan a los secretarios (toda comisión tiene secretarios del PRI) para convocar a sesión de la comisión. En conclusión, y aun con estas salvedades, que son muchas, la llegada de la oposición a las presidencias de comisiones significó un avance en la pluralización política de las funciones internas de la Cámara. Hay mucho que hacer, sin embargo, en torno a la definición de prerrogativas y atribuciones de los presidentes de las comisiones.

También encontramos avances, y problemas de institucionalidad, en el reparto de las secretarías de las comisiones en la Legislatura LIV (1988-1991). En el cuadro 5 puede verse que el PRI comparte por fin estas posiciones legislativas, si bien se queda con 76 secretarías de co-

**Cuadro 5. Cámara de Diputados. LIV Legislatura (1988-1991).
Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones**

Comisión	Presidente	Secretarios			Total
		PRI	PAN	Otros	
1. Agricultura	PRI	3	-	1	4
2. Artesanías	PARM	3	-	-	3
3. Asentamientos Humanos y O.P.	PRI	2	1	2	5
4. Asuntos Fronterizos	PRI	2	-	-	2
5. Asuntos Indígenas	PRI	2	-	-	2
6. Ciencia y Tecnología	PRI	2	1	2	5
7. Comercio	PRI	1	-	-	1
8. Comunicaciones y Transportes	PRI	2	-	-	2
9. Corrección de Estilo	PRI	1	-	-	1
10. Cultura	PRI	1	-	1	2
11. Defensa Nacional	PRI	2	-	-	2
12. Deporte	PRI	2	1	-	3
13. Derechos Humanos	PRI	-	1	-	1
14. Dist. y Mjo. de Bienes de Cons. y Serv.	PAN	2	-	-	2
15. Distrito Federal	PRI	3	-	-	3
16. Ecología y Medio Ambiente	PRI	1	-	1	2
17. Educación	PRI	1	-	-	1
18. Energéticos	PRI	2	-	-	2
19. Fomento Cooperativo	PAN	2	-	-	2
20. Gobernación y Puntos Constitucionales	PRI	2	-	-	2
21. Hacienda y Crédito Público	PRI	2	-	-	2
22. Información, Gestoría y Quejas	PRI	2	-	-	2
23. Jurisdiccional	PRI	2	-	-	2
24. Justicia	PRI	1	-	1	2
25. Marina	PRI	1	-	-	1
26. Patrimonio y Fomento Industrial	PRI	2	-	-	2
27. Pesca	PFCRN	2	-	-	2
28. Población y Desarrollo	PRI	1	-	-	1
29. Programación, Presupuesto y C.P.	PRI	3	-	-	3
30. Radio, T.V. y Cinematografía	PRI	4	-	-	4
31. Reforma Agraria	PRI	1	-	-	1
32. Régimen, Reg. y Pcas. Parlamentarias	PRI	1	-	1	2
33. Relaciones Exteriores	PRI	3	-	-	3
34. Salubridad y Asistencia	PRI	1	-	1	2
35. Seguridad Social	PRI	2	-	-	2
36. Trabajo y Previsión Social	PRI	3	-	-	3
37. Turismo	PRI	4	-	-	4
38. Vialidad Federal y Autotransporte	PRI	1	-	-	1
39. Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	PRI	1	-	-	1
Comité de Administración	PRI	1	-	-	1
Comité de Asuntos Editoriales	PRI	1	-	-	1
Comité de Biblioteca	PAN	1	-	-	1
		76	4	10	90
		(84%)	(4.5%)	(11.5%)	(100%)

Fuente: El autor, con base en la Cámara de Diputados.

misiones, es decir, con el 84 por ciento. Al PAN le fueron asignadas cuatro secretarías, y 10 al resto de los partidos. Las funciones de un secretario de comisión son aún menos claras que las del presidente. Menos clara aún es la distribución de responsabilidades entre diversos secretarios. Ni la LOC ni el Reglamento determinan sus prerrogativas y funciones, si bien se sabe que ellos llevan las minutas de las sesiones, tienen también acceso directo al servicio de *staff* de comisiones, se encargan de la edición y cuidado de los dictámenes. Dependiendo de sus habilidades políticas y de sus contactos, los secretarios pueden hacerse de un vehículo de la comisión, y con suerte hasta de un chofer. El sobresueldo es, por supuesto, de la mayor importancia. Los diputados del PRI, y de todos los partidos hoy por hoy, pelean presidencias, y si fallan, se consuelan con secretarías. Es obvio que el líder de la fracción mayoritaria del PRI tiene en las secretarías una fuente de *spoils*, de patronazgo y clientelismo congresional, que en la Legislatura LIV (1988-1991) apenas compartió con los líderes de las bancadas opositoras.

Según puede verse en el cuadro 6, en la siguiente Legislatura, la LV (1991-1994), nuevamente todas las comisiones contaron con mayoría absoluta del PRI, excepto una, y gozo que se va de inmediato al pozo: la de Reconstrucción del Palacio Legislativo. Dicha Legislatura reprodujo otra vez la práctica de la enorme sobrerrepresentación del partido mayoritario. Esta vez, todas las oposiciones pagaron con subrepresentación el generoso reparto de posiciones con el que la Gran Comisión favoreció al PRI. Por otro lado, el tamaño de las comisiones siguió siendo absurdo: 13 de 44 comisiones tuvieron 60 miembros o más. Imposible pensar en eficacia parlamentaria con un sistema de comisiones como éste. Pero aquella Legislatura registró avances en otros ámbitos: como puede observarse en el cuadro 7, ocho comisiones y un comité fueron presididos por opositores (en la Legislatura anterior fueron cuatro comisiones y un comité). Con un avance

Cuadro 6. Cámara de Diputados. LV Legislatura (1991-1994). Composición política de comisiones

Comisión	PRI	%	PAN	%	PRD	%	Otros	%	Total
Gran Comisión	43	100	0	0	0	0	0	0	43
1. Agricultura	48	69	9	13	7	10	6	8	70
2. Artesanías	18	69	5	19	1	4	2	8	26
3. Asentamientos Humanos y O.P.	31	71	3	7	5	11	5	11	44
4. Asuntos Fronterizos	35	68	6	12	5	10	5	10	51
5. Asuntos Hidráulicos	47	81	4	7	5	9	2	3	58
6. Asuntos Indígenas	26	68	4	10	4	10	4	10	39
7. Bosques y Selvas	51	85	5	8	1	2	3	5	60
8. Ciencia y Tecnología	19	63	3	10	3	10	5	17	30
9. Comercio	56	73	10	13	5	7	5	7	76
10. Comunicaciones y Transportes	28	70	5	12	3	7	4	10	40
11. Corrección de Estilo	12	86	1	7	0	0	1	7	14
12. Cultura	30	75	3	7	3	7	4	10	40
13. Defensa Nacional	29	72	5	12	2	5	4	10	40
14. Deporte	24	63	6	16	4	10	4	10	38
15. Derechos Humanos	39	70	8	14	6	11	3	5	56
16. Dist. y Mjo. de Bienes de Cons. y Serv.	33	72	5	11	5	11	3	6	46
17. Distrito Federal	53	76	3	4	7	10	7	10	70
18. Ecología y Medio Ambiente	48	69	6	9	9	13	6	9	69
19. Educación	53	76	7	10	4	6	6	8	70
20. Energéticos	41	71	4	7	5	8	8	14	58
21. Fomento Cooperativo	28	67	9	21	4	10	1	2	42
22. Ganadería	52	88	4	7	0	0	3	5	59
23. Gobernación y Puntos Cons.	57	77	5	7	4	5	8	11	74
24. Hacienda y Crédito Público	62	84	5	7	2	2	5	7	74
25. Información, Gestoría y Quejas	23	62	5	13	4	11	5	13	37
26. Jurisdiccional	12	92	0	0	0	0	1	8	13
27. Justicia	34	68	8	16	5	10	3	6	50
28. Marina	16	80	2	10	0	0	2	10	20
29. Patrimonio y Fomento Industrial	43	78	4	7	5	9	3	6	55
30. Pesca	33	69	6	12	2	4	7	15	48
31. Población y Desarrollo	30	81	3	8	1	3	3	8	37
32. Programación, Presupuesto y C.P.	58	75	7	9	4	5	8	11	77
33. Radio, T.V. y Cinematografía	29	76	4	11	3	8	2	5	38
34. Reconstrucción del Pal. Ltvo.	4	45	1	11	1	11	3	33	9
35. Reforma Agraria	45	70	8	13	4	6	7	11	64
36. Régimen Interno y Conc. Pol.	8	61	1	8	1	8	3	23	13
37. Régimen, Reg. y Pcas. Parlamentarias	23	67	4	12	2	6	5	15	34
38. Relaciones Exteriores	52	72	8	11	6	8	6	8	72
39. Salud	27	73	3	8	4	11	3	8	37
40. Seguridad Social	26	67	5	13	4	10	4	10	39
41. Trabajo y Previsión Social	61	78	7	9	3	4	7	9	78
42. Turismo	50	81	6	10	2	3	4	6	62
43. Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	34	81	3	7	1	2	4	10	42
44. Vivienda	32	82	3	8	1	2	3	8	39
Comité de Administración	14	67	4	19	2	9	1	5	21
Comité de Asuntos Editoriales	21	84	1	4	0	0	3	12	25
Comité de Biblioteca	9	64	3	21	1	7	1	7	14
Instituto de Inv. Legislativas	14	61	6	26	1	4	2	9	23
% del voto total, 1991	-	61	-	18	-	8	-	13	-
% de la representación en la C. de D.	-	64	-	18	-	8	-	10	-

Fuente: El autor con base en datos de la Cámara de Diputados.

Cuadro 7. Cámara de Diputados. LV Legislatura (1991-1994). Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

Comisión	Presidente	Secretarios				Total
		PRI	PAN	PRD	Otros	
1. Agricultura	PRI	2	1	-	-	3
2. Artesanías	PARM	2	-	-	-	2
3. Asentamientos Humanos y O.P.	PRD	2	-	-	1	3
4. Asuntos Fronterizos	PRI	2	1	1	1	5
5. Asuntos Hidráulicos	PRI	5	1	1	1	8
6. Asuntos Indígenas	PRI	3	-	1	-	4
7. Bosques y Selvas	PRI	5	-	1	1	7
8. Ciencia y Tecnología	PPS	2	-	1	-	3
9. Comercio	PRI	2	1	-	1	4
10. Comunicaciones y Transportes	PRI	2	-	-	1	3
11. Corrección de Estilo	PRI	1	-	-	-	1
12. Cultura	PRI	1	-	1	1	3
13. Defensa Nacional	PRI	2	-	-	-	2
14. Deporte	PRI	1	-	1	-	2
15. Derechos Humanos	PRI	2	2	-	1	5
16. Dist. y Mjo. de Bienes de Cons. y Serv.	PRD	2	-	-	-	2
17. Distrito Federal	PRI	2	1	1	-	4
18. Ecología y Medio Ambiente	PRI	1	-	1	1	3
19. Educación	PRI	3	1	1	1	6
20. Energéticos	PRI	1	-	-	1	2
21. Fomento Cooperativo	PAN	2	-	-	-	2
22. Ganadería	PRI	2	-	-	-	2
23. Gobernación y Puntos Cons.	PRI	1	1	-	-	2
24. Hacienda y Crédito Público	PRI	2	1	-	-	3
25. Información, Gestoría y Quejas	PRI	2	-	1	-	3
26. Jurisdiccional	PRI	3	-	-	-	3
27. Justicia	PAN	2	-	-	-	2
28. Marina	PRI	2	-	-	-	2
29. Patrimonio y Fomento Industrial	PRI	2	-	1	-	3
30. Pesca	PFCRN	2	1	1	1	5
31. Población y Desarrollo	PRI	1	-	-	1	2
32. Programación, Presupuesto y C.P.	PRI	2	1	1	-	4
33. Radio, T.V. y Cinematografía	PRI	3	1	-	-	4
34. Reforma Agraria	PRI	2	1	-	1	4
35. Reconstrucción del Palacio Ltvo.	PRI	2	-	-	1	3
36. Régimen Interno y Concert. Pol.	PRI	-	1	1	3	5
37. Régimen, Regl. y Pcas. Parlamentarias	PRI	1	1	1	1	4
38. Relaciones Exteriores	PRI	1	1	1	3	6
39. Salud	PRI	3	-	1	-	4
40. Seguridad Social	PRI	1	-	1	1	3
41. Trabajo y Previsión Social	PRI	2	-	-	1	3
42. Turismo	PAN	3	-	-	1	4
43. Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	PRI	1	-	-	1	2
44. Vivienda	PRI	2	-	1	1	4
Comité de Administración	PRI	1	1	1	-	3
Comité de Asuntos Editoriales	PRI	1	-	-	2	3
Comité de Biblioteca	PAN	1	-	1	-	2
Instituto de Inv. Legislativas	PRI	1	1	-	-	2
		91	19	22	29	161
		(56%)	(12%)	(14%)	(18%)	(100%)

Fuente: El autor con base en la Cámara de Diputados.

adicional, que por lo menos permite que los partidos (ya no digamos los legisladores, que no pueden reelegirse) le den continuidad a su trabajo legislativo: el PARM siguió presidiendo la Comisión de Artesanías, lo cual refleja el contenido de sus hondas preocupaciones; el PFCRN repitió en la Comisión de Pesca; el PAN repitió en la Comisión de Fomento Cooperativo y, muy importante, lo hizo también en el Comité de Biblioteca, lo cual permitió al diputado Francisco J. Paoli Bolio continuar un extraordinario trabajo de modernización de una Biblioteca del Congreso caracterizada por su monumental precariedad. La Comisión de Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios pasó del PAN al PRD, el Partido Popular Socialista (PPS) pasó a presidir la Comisión de Ciencia y Tecnología y el PAN la de Turismo. De particular relevancia resultaron las presidencias de la Comisión de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en manos del perredista Alejandro Encinas, y la de Justicia, encabezada por el panista Fernando Gómez Mont. Ambos políticos cabildaron intensamente y lograron consensar piezas de legislación que después fueron aprobadas por el Pleno de la Cámara. Se percibió un avance caracterizado, para variar en la historia política de la era posrevolucionaria, por su desesperante incrementalidad. Por otro lado, el reparto de *spoils* vía secretarías de comisiones empezó a registrar un avance en términos de equidad partidaria, pero comenzó también a ser escandalosamente oneroso para la ciudadanía que paga puntualmente sus impuestos: con el fin de aumentar el número de secretarios de oposición, pero para no castigar al Grupo Parlamentario del PRI, siempre deseoso de obtener posiciones y prebendas, se aumentó el número de secretarios de 90... ¡a 161! Más sobresueldos para la oposición (que pasó de tener 14 a 70 secretarios de comisiones) pero nunca a costa del PRI; disminuyó el porcentaje de secretarías en manos de legisladores del partido mayoritario, pero el pastel se hizo

mucho más grande. Obviamente, la oposición no se quejó. Vénganos tu queso, aunque sirva para poco o para nada: un juego de suma positiva que cuesta al erario público y no reporta un beneficio concreto a la ciudadanía, ya que la institucionalidad del Congreso, las funciones específicas de tantos y tantos secretarios, no le quedó claro a nadie.²⁶

La siguiente Legislatura, la LVI (1994-1997), ha significado por su parte un nuevo avance en la institucionalización de la Cámara de Diputados. Las importantes reformas a la LOC institucionalizaron nuevas prácticas que ya se venían presentando informalmente. Entre otros cambios, se le dio carta de naturalidad a la nueva Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, se especificaron sus atribuciones y prerrogativas, al tiempo que se reguló y respetó, por fin, el tamaño de las comisiones legislativas. Por otro lado, se estableció, si bien sin reglas suficientemente específicas, la forma en que se integrarán en el futuro las comisiones. Dice el novedoso artículo 47 de la nueva LOC:

Las Comisiones se integran por no más de treinta diputados electos por el Pleno de la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes. A este efecto se tomará en cuenta la importancia cuantitativa de cada grupo parlamentario.

La Gran Comisión, una especie de *caucus* del partido mayoritario, sigue concentrando atribuciones y prerrogativas (tanto políticas como administrativas) y a pesar de que cambió su forma de integración, sigue garantizán-

²⁶ Por lo demás, pagar sobresueldos a presidentes y secretarios supone una interpretación muy holgada por decir lo menos del artículo 86 del Reglamento, que estipula que “los miembros de Comisiones no tendrán ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las mismas” (*sic*).

dole al PRI el control monopólico de sus decisiones, esto en tanto que dicho partido siga contando con la mayoría absoluta de la Cámara. Efectivamente, la Gran Comisión ya no se integrará solamente con los coordinadores de las diputaciones estatales. A estos 32 diputados se agregan “los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales”. Es decir, frente a la precariedad en la calidad parlamentaria de los miembros de la Gran Comisión, las nuevas reglas permiten que los mejores cuadros, presumiblemente colocados en los primeros lugares de las listas plurinominales, se incorporen a la Gran Comisión. Por otro lado, y con el mismo objeto, el artículo 38 ahora establece que se sumarán a dicha comisión “aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria”. Es por ello que la Gran Comisión cuenta en la Legislatura LVI (1994-1997) con 51 diputados. Pero veamos los datos que arrojaron las nuevas reglas. En primer lugar, véase en el cuadro 8 cómo las comisiones legislativas pasan a tener dimensiones razonables. Este es un cambio *muy positivo*, que quizá sólo se haga muy notorio si se presentan también otros cambios. Aunque desde luego el PRI sigue teniendo la mayoría absoluta de todas las comisiones, la extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario desaparece: ahora se representan los partidos de manera mucho más proporcional, lo cual significa un avance en términos de los intereses de la oposición y del eventual fortalecimiento del papel político de la Cámara de Diputados. Con el fin de dotarlas de credibilidad, las comisiones especiales, que por cierto no son de dictamen legislativo, cuentan con mayoría opositora: son las de Chiapas, la del caso Colosio, la del caso Ruiz Massieu y la de Seguimiento a la Propuesta 187. Por otro lado, en el cuadro 9 podemos observar que el reparto de presidencias de comisiones se vuelve crecientemente equitativo:

Cuadro 8. Cámara de Diputados. LVI Legislatura (1994-1997). Composición política de comisiones

Comisión	PRI	%	PAN	%	PRD	%	PT	%	Total
Gran Comisión	51	100	0	0	0	0	0	0	51
1. Agricultura	18	60	7	23	4	13	1	4	30
2. Artesanías	19	70	4	15	4	15	0	0	27
3. Asentamientos Humanos y O.P.	18	60	7	23	4	13	1	4	30
4. Asuntos Fronterizos	18	60	7	23	4	13	1	4	30
5. Asuntos Hidráulicos	19	66	6	21	4	14	0	0	29
6. Asuntos Indígenas	19	63	6	20	4	13	1	4	30
7. Bosques y Selvas	17	59	8	27	4	14	0	0	29
8. Ciencia y Tecnología	18	60	7	23	4	13	1	4	30
9. Comercio	18	60	7	23	4	13	1	4	30
10. Comunicaciones y Transportes	19	63	6	20	4	13	1	4	30
11. Corrección de Estilo	21	81	2	8	3	11	0	0	26
12. Cultura	21	70	5	17	4	13	0	0	30
13. Defensa Nacional	19	65	6	21	4	14	0	0	29
14. Deporte	18	60	7	23	4	13	1	4	30
15. Derechos Humanos	17	57	7	23	4	13	2	7	30
16. Dist. y Mjo. de Bienes de Cons. y Serv.	19	65	6	21	4	13	1	4	30
17. Distrito Federal	18	60	7	23	4	13	1	4	30
18. Ecología y Medio Ambiente	18	60	7	23	4	13	1	4	30
19. Educación	18	60	8	27	4	13	0	0	30
20. Energéticos	22	73	3	10	4	13	1	4	30
21. Fomento Cooperativo	18	62	7	24	3	11	1	3	29
22. Ganadería	18	62	7	24	4	14	0	0	29
23. Gobernación y Puntos Cons.	17	57	8	27	4	13	1	4	30
24. Hacienda y Crédito Público	18	60	7	23	4	13	1	4	30
25. Información, Gestoría y Quejas	19	65	6	21	4	14	0	0	29
26. Jurisdiccional	12	75	4	25	0	0	0	0	16
27. Justicia	18	60	7	23	4	13	1	4	30
28. Marina	21	72	4	14	4	14	0	0	29
29. Patrimonio y Fomento Industrial	19	63	7	23	4	13	0	0	30
30. Pesca	19	63	7	23	4	13	0	0	30
31. Población y Desarrollo	18	64	7	25	3	11	0	0	28
32. Programación, Presupuesto y C.P.	18	60	7	23	4	13	1	4	30
33. Radio, T.V. y Cinematografía	17	59	7	24	4	14	1	3	29
34. Reconstrucción del Pal. Ltvo.	8	73	2	18	1	9	1	0	11
35. Reforma Agraria	18	60	7	23	4	13	1	4	30
36. Régimen Interno y Conc. Pol.	5	63	1	12	1	12	1	12	8
37. Régimen, Reg. y Pcas. Parlamentarias	12	63	5	26	2	11	0	0	19
38. Relaciones Exteriores	18	60	7	23	4	13	1	4	30
39. Salud	18	60	7	23	4	13	1	4	30
40. Seguridad Social	17	57	8	27	4	13	1	4	30
41. Trabajo y Previsión Social	18	60	7	23	4	13	1	4	30
42. Turismo	17	59	7	24	4	14	1	3	29
43. Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	18	60	7	23	4	13	1	4	30
44. Vivienda	18	60	7	23	4	13	1	4	30
45. Atn. y Apoyo a Discap. (nueva)	18	64	7	25	2	7	1	4	28
46. Desarrollo Social (nueva)	18	62	6	21	4	14	1	3	29
47. Fortalecimiento Mpal. (nueva)	18	60	7	23	4	13	1	4	30
48. Participación Ciudadana (nueva)	18	60	7	23	4	13	1	4	30
Comité de Administración	19	63	7	23	3	10	1	4	30
Comité de Asuntos Editoriales	21	75	4	14	2	7	1	4	28
Comité de Biblioteca	15	65	7	31	0	0	1	4	23
Instituto de Inv. Legislativas	19	63	7	23	3	10	1	4	30
Comisión Especial Chiapas	8	47	4	23	3	18	2	12	17
Comisión Especial Colosio	8	47	4	23	3	18	2	12	17
Comisión Especial Ruiz Massieu	7	47	3	20	3	20	2	13	15
Comisión Especial de Seguimiento a la Propuesta 187	9	45	5	25	4	20	2	10	20
% del voto total, 1994	-	50	-	26	-	17	-	3	otros=3
% de la rep. en la C. de D.	-	60	-	24	-	14	-	2	

Fuente: El autor con base en datos de la Cámara de Diputados.

la oposición pasa de presidir 8 comisiones y un comité a 16 comisiones y un comité. Un avance muy significativo es el hecho de que nuevamente repitan partidos en el control de las presidencias de algunas comisiones, lo cual favorece cierta continuidad en sus trabajos: los presidentes salientes pueden transmitir a los entrantes sus experiencias, sus archivos, sus asuntos pendientes. Dada la falta de permanencia en los trabajos de esta Cámara debido a la prohibición de la reelección inmediata, el avance no puede despreciarse. El PAN vuelve a presidir las Comisiones de Fomento Cooperativo, de Turismo, de Biblioteca y, muy importante para sus intereses y dada la filiación panista del nuevo Procurador General de la República, Antonio Lozano, la de Justicia. Una novedad muy bienvenida es el nombramiento de un miembro del PAN como presidente de una de las comisiones más importantes de la Cámara: la de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. El PAN asume también por primera vez las presidencias de las comisiones de Atención a Discapacitados, Ciencia y Tecnología (antes presidida por el PPS), Pesca (antes en manos del PFCRN), Comercio y Población y Desarrollo. El PRD también conserva las presidencias de las comisiones de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicios, al tiempo que preside por primera vez un conjunto de comisiones muy cercanas a sus preocupaciones sociales e inclinaciones ideológicas: Desarrollo Social, Reforma Agraria, Salubridad y Asistencia. También la Comisión de Energéticos pasa a ser presidida por el PRD, mientras que el Partido del Trabajo sólo presidirá la Comisión de Derechos Humanos.

En el mismo cuadro 9 puede observarse la patética evolución del reparto de secretarías entre los partidos. Vale decir, por supuesto, que representa un avance el hecho de que el reparto siga ahora una regla, siempre dos para mí, siempre uno para ustedes, y que se le quite tanta manga ancha al presidente de la Gran Comisión y líder

Cuadro 9. Cámara de Diputados. LVI Legislatura (1994-1997). Filiación partidaria de presidentes y secretarios de comisiones

Comisión	Presidente	Secretarios				Total
		PRI	PAN	PRD	PT	
1. Agricultura	PRI	2	1	-	-	3
2. Artesanías	PRI	2	1	1	-	4
3. Asentamientos Humanos y O.P.	PRD	2	1	1	-	4
4. Asuntos Fronterizos	PRI	2	1	1	1	5
5. Asuntos Hidráulicos	PRI	2	1	1	-	4
6. Asuntos Indígenas	PRI	2	1	1	1	5
7. Bosques y Selvas	PRI	2	1	1	-	4
8. Ciencia y Tecnología	PAN	2	1	1	-	4
9. Comercio	PAN	2	1	1	-	4
10. Comunicaciones y Transportes	PRI	2	1	1	-	4
11. Corrección de Estilo	PRI	2	1	1	-	4
12. Cultura	PRI	2	1	1	-	4
13. Defensa Nacional	PRI	2	1	1	-	4
14. Deporte	PRI	2	1	1	-	4
15. Derechos Humanos	PT	2	1	1	-	4
16. Dist. y Mjo. de Bienes de Cons. y Serv.	PRD	2	1	1	-	4
17. Distrito Federal	PRI	2	1	1	-	4
18. Ecología y Medio Ambiente	PRI	2	1	1	1	5
19. Educación	PRI	2	1	1	1	5
20. Energéticos	PRD	2	1	1	-	4
21. Fomento Cooperativo	PAN	2	1	1	-	4
22. Ganadería	PRI	2	1	1	-	4
23. Gobernación y Puntos Cons.	PRI	1	1	-	-	2
24. Hacienda y Crédito Público	PRI	2	1	1	-	4
25. Información, Gestoría y Quejas	PRI	2	1	1	-	4
26. Jurisdiccional	PRI	2	1	-	-	3
27. Justicia	PAN	2	1	1	-	4
28. Marina	PRI	2	1	1	-	4
29. Patrimonio y Fomento Industrial	PRI	2	1	1	-	4
30. Pesca	PAN	2	1	1	-	4
31. Población y Desarrollo	PAN	2	1	1	-	4
32. Programación, Presupuesto y C.P.	PRI	2	1	1	1	5
33. Radio, T.V. y Cinematografía	PRI	2	1	1	-	4
34. Reconstrucción del Palacio Ltvo.	PRI	2	1	1	-	4
35. Reforma Agraria	PRD	3	1	1	-	5
36. Régimen Interno y Cocert. Pol.	PRI	-	1	1	1	3
37. Régimen, Reg. y Pcas. Parlamentarias	PRI	1	1	-	-	2
38. Relaciones Exteriores	PRI	2	1	1	-	4
39. Salud	PRD	2	1	1	-	4
40. Seguridad Social	PRI	2	1	1	-	4
41. Trabajo y Previsión Social	PRI	2	1	1	1	5
42. Turismo	PAN	2	1	1	-	4
43. Vigilancia de la Cont. Mayor de Hda.	PAN	2	1	1	-	4
44. Vivienda	PRI	2	1	1	-	4
45. Atn. y Apoyo a Discap. (nueva)	PAN	2	1	1	-	4
46. Desarrollo Social (nueva)	PRD	2	1	1	-	4
47. Fortalecimiento Mpal. (nueva)	PRI	2	1	1	-	4
48. Participación Ciudadana (nueva)	PRI	2	1	1	-	4
Comité de Administración	PRI	2	1	1	-	4
Comité de Asuntos Editoriales	PRI	2	1	-	-	3
Comité de Biblioteca	PAN	2	1	-	-	3
Instituto de Inv. Legislativas	PRI	2	1	-	-	3
		101	52	45	7	205
		(49%)	(25%)	(22%)	(3%)	(100%)

Fuente: El autor con base en la Cámara de Diputados.

de la fracción mayoritaria en el reparto de sus prebendas a su bancada. Pero juzgue el lector como quiera el hecho de que ahora los contribuyentes no paguemos sobresueldos a 161 secretarios de comisiones (como en la Legislatura anterior), ¡sino a 205! Las reformas a la LOC no especificaron la labor de tanto marchante, no explicaron qué van a hacer cinco secretarios en las comisiones de Asuntos Fronterizos, Asuntos Indígenas, Educación, Programación, Reforma Agraria y Trabajo. Volvió a disminuir el porcentaje de secretarios de filiación priísta, pero no a costa de los diputados del PRI: el pastel volvió a crecer, y sus diputados con sobresueldo que aparentemente no tienen más trabajo aumentó de 91 a 101. Volveremos al asunto de las comisiones legislativas en la conclusión de este ensayo.

■ EL APOYO TÉCNICO DE *STAFF* Y LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS

En su clásico ensayo “Staffing the Legislature”,²⁷ James Robinson piensa que la dominancia de los poderes Ejecutivos en las democracias occidentales de la posguerra se deriva en parte de su “inteligencia superior”, del acceso al y manejo de un enorme volumen de información por parte de las burocracias. La razón fundamental es obvia. Las burocracias occidentales del siglo xx suman a veces cientos de miles. Las asambleas, por su lado, rara vez superan los seis o setecientos miembros. Por eso es que un Legislativo sin *staff* de apoyo técnico está condenado a la postración frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas. Es cierto que en distintos grados, y dependiendo de si el sistema es presidencial o

²⁷ En Kornberg, Allan, y Musolf, Lloyd, (Eds.), *Legislatures in developmental perspective*, Durham, Duke University Press, 1972.

parlamentario, y de si el sistema de partidos es multipartidista, bipartidista o de partido dominante, todas las legislaturas delegan atribuciones a los poderes Ejecutivos. Por eso es que el caso mexicano es tan de probeta para la ciencia política: el PRI y el PRI en el Congreso delegan en el Ejecutivo la conducción toda de la política: el presidente de la República es el titular de la administración pública (con ello controla cargos en la burocracia e información) al tiempo que es el líder de su partido (es él quien define quién lo sucede, quien define quién sucede a los gobernadores que concluyen sus mandatos sexenales sin reelección, quien define el reparto corporativo y territorial de gran parte de los escaños en las dos cámaras del Congreso, etcétera). En el sistema fundado en los años treinta, en donde las mayorías absoluta y calificada de los miembros de las dos cámaras del Congreso son de filiación priísta, la distancia entre el Ejecutivo y el Legislativo se exponencia en términos de profesionalización y acceso a información. Uno está tentado a decir que la Cámara de Diputados mexicana no delegó, sino que más bien capituló. No cumplió funciones de control ni de monitoreo del uso de los recursos públicos. Si bien representó intereses con los que el presidente de la República, como agente de su coalición política, tuvo que negociar, la Cámara como institución no incursionó sistemáticamente en el terreno de la recomendación e innovación legislativas. No hizo seguimiento alguno de la implementación burocrática de las políticas públicas. No necesitó de apoyo en investigación, ni en la preparación de argumentos para el Pleno y ni para comisiones. Si se necesitó información, el Ejecutivo la proporcionó. Si se necesitó de profesionales en determinadas posiciones legislativas (sobre todo en presidencias de comisiones como las de Gobernación y Puntos Constitucionales y Hacienda), el Poder Ejecutivo (específicamente los secretarios del ramo) dispuso de algunos de sus cuadros para ocupar una veintena de escaños parlamentarios. La

mayoría congresional no necesitó del apoyo de un *staff* profesional y especializado: bastó contar con una burocracia administrativa en la Cámara para dar curso a los trámites legislativos. Para las oposiciones ahí representadas, las consecuencias fueron devastadoras. Sin la posibilidad de reelegir a los miembros de sus bancadas, sin *staff* parlamentario y sin acceso a puestos de la burocracia ejecutiva, la oposición en México sufrió desde siempre un déficit de cuadros profesionales que determina, entre otras cosas, la estructura política sobre la cual se asienta el cambio político de México.

Desde siempre, la Gran Comisión de la Cámara de Diputados tuvo a su cargo la función de “coadyuvar en la realización de las funciones de las Comisiones”. El personal de planta empleado en comisiones ha sido esencialmente administrativo, no exactamente un *staff* profesional especializado en el ámbito de las responsabilidades de las comisiones. Como agente administrativo de la Gran Comisión, la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados distribuye por otro lado apoyo técnico y jurídico entre comisiones, dependiendo de su importancia pero sobre todo de los requerimientos de circunstancia en el análisis de piezas de legislación enviadas por el Ejecutivo. En el pasado, las bancadas opositoras, subrepresentadas en comisiones y sin acceso a los recursos que las secretarías o las presidencias de las mismas ofrecen, contaron con apoyos más que magros. A diferencia de otros sistemas de comisiones como el norteamericano, en donde un porcentaje del personal asesor de las comisiones puede ser nombrado por el partido minoritario, el precario apoyo de *staff* del sistema mexicano de comisiones es controlado por el partido mayoritario. Por otro lado, los partidos dispusieron tradicionalmente de escasos recursos humanos y materiales, “atendiendo a la importancia cuantitativa de cada uno de ellos y de acuerdo con las posibilidades y el presupuesto de la propia Cámara” (artículo 37 de la LOC).

Una diputada del PRD aclaró recientemente que esta norma es, por supuesto, bastante vaga, de manera que “el que dispone es el jefe de la mayoría parlamentaria, por eso es que existe cierto margen de discrecionalidad”.²⁸ Exageraríamos si dijéramos que los diputados en México deberían tener, como los representantes norteamericanos, hasta 22 asesores. Pero también se exagera cuando la mayoría aplastante de los diputados mexicanos no tiene *ningún* asesor.²⁹

Con el primer reparto plural de presidencias de comisiones en 1988, se hizo evidente cuán importante era el apoyo de *staff* a partidos, que no a comisiones, debido a que los apoyos disponibles vendrían de la Oficialía Mayor, no de la gente de confianza de los propios partidos opositores. Las bancadas opositoras desconfían de la asesoría a comisiones. Dice Iván García Sandoval, asesor del Grupo Parlamentario del PRD: “En realidad, ese cuerpo de asesores [el que ofrece la Oficialía Mayor a comisiones] trabaja para el PRI, son en realidad el grupo de asesores parlamentarios del PRI, aunque también es cierto que brindan apoyo en asuntos técnicos, agilizan procedimientos, informan sobre las minutas del día, aclaran algunas dudas, ayudan en lo que tiene que ver con las sesiones”.³⁰ De modo pues que el PRI sí cuenta con asesores. Son los asesores de la Cámara. Todo indica que el presupuesto asignado a la bancada priísta no se destina a la asesoría profesional de la bancada (esa asesoría es

28 Campillo, Maura, y Vecchi, Elda, “La asesoría parlamentaria en México”, mimeo, ITAM, 1994, p. 5.

29 Ackerman, Susan Rose, “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Algunas experiencias del Congreso de Estados Unidos”, en *El poder legislativo en la actualidad*, *Op. cit.*, p. 94. Por otro lado, el artículo 22 de la LOC establece que la Mesa Directiva de la Cámara (presidente de la Cámara, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios, cuya filiación política ha de ser obligatoriamente plural desde las reformas a la LOC de 1994) cuenta con el apoyo de un “cuerpo técnico profesional de apoyo cuyas funciones determinará el Reglamento”. Pero el Reglamento aún no se reforma, de manera que no hay todavía una norma que regule el “cuerpo técnico profesional de apoyo” de la Mesa Directiva.

30 Campillo, Maura y Vecchi, Elda, *Op. cit.*, p. 8.

cubierta por la Oficialía Mayor, que cuenta con su propia partida presupuestal), sino a “asistentes” personales para los diputados del partido mayoritario. En palabras de un asesor de la Cámara al servicio del PRI, “ese grupo de ‘asesores’ es un cuerpo improvisado que responde a la poca competencia política”.³¹ El PAN, por su lado, cuyo apoyo parlamentario fue hasta hace muy poco tiempo precario en recursos materiales y humanos, no decidió sino hasta noviembre de 1994 organizar propiamente lo que ellos llaman el “grupo de auxiliares parlamentarios”, pagados por el creciente presupuesto asignado a la bancada y a través de la recién creada Fundación Miguel Estrada Iturbide. El PAN tiene en mente un grupo de entre 16 y 43 “jóvenes egresados”, del cual “se estarán formando a los potenciales futuros legisladores”.³² Parece que el PAN piensa en el apoyo de *staff* más como escuela de cuadros que como apoyo de *staff*, ¡máxime cuando establece también la disposición absolutamente incomprensible de que los auxiliares no puedan desempeñarse en más de una Legislatura!³³ De poco le servirá al PAN un apoyo parlamentario organizado de esta manera. Por su parte, el PRD, o más bien la evolución Partido Comunista Mexicano-Partido Socialista Unificado de México-Partido Mexicano Socialista-Partido de la Revolución Democrática, cuenta con un grupo de apoyo de 40 personas con cierto grado de profesionalismo y permanencia.

Dicen Campillo y Vecchi:

En la Legislatura 1991-1994 se hizo un intento de formar un grupo de asesores permanentes para el PRI. Dicha propuesta fue rechazada por el líder del partido mayoritario, Fernando Ortiz Arana. El argumento fue que al formar

³¹ *Ibid.*, p. 18.

³² Partido Acción Nacional, “Grupo de auxiliares parlamentarios”, mimeo, noviembre de 1994, p. 2.

³³ *Ibid.*, p. 4.

un grupo permanente, adquiriría gran fuerza, al grado de volverse muy poderoso.³⁴

El argumento no puede ser más razonable y es, entre muchos otros, el que utilizan quienes en los Estados Unidos se han opuesto a la demanda de los *term limits*, es decir, de ponerle límites a la reelección de los congresistas: en el largo plazo, el conocimiento y la experiencia legislativa pasa a ser patrimonio de los asesores sin mandato popular y sin límite de tiempo en el cargo burocrático, y no de los legisladores con mandato pero con límite de tiempo en el encargo de su responsabilidad parlamentaria. Aún así, más convendría al PRI contar con su propio cuerpo de asesores y empezar a institucionalizar de otro modo el reparto del apoyo parlamentario a comisiones, para pluralizarlo y, sobre todo, para en verdad especializarlo. El escenario en el que el PRI no es el partido mayoritario tal vez no sea inminente, pero tampoco puede ser descartado. Sobrenfatizar, por lo demás, el apoyo a partidos en el Congreso y no a comisiones legislativas tiene un costo para la institución en su conjunto: necesariamente, los asesores de los partidos son más generalistas, más todólogos y menos especialistas. Por más que se dividan el trabajo (el grupo de apoyo parlamentario del PAN se divide en cinco áreas: jurídica, económica, administrativa, técnica y de recursos humanos; el PRD en seis: jurídico-legislativa, administrativa, económica, social, internacional y de comunicación social), los partidos de oposición no pueden contar con apoyo igualmente especializado en por lo menos las 20 comisiones más importantes de la Cámara. Es claro, pues, que queda mucho por hacer en la institucionalización de la Cámara en lo que respecta al apoyo técnico de *staff* a comisiones y a partidos.

34 Campillo, Maura y Vecchi, Elda, *Op. cit.*, p. 16.

■ CONCLUSIÓN

El más negro de los síntomas es recordar el papel que ha desempeñado el Congreso en la era posrevolucionaria... Por eso parecen tan vulnerables los progresos cívicos que México ha alcanzado en los últimos años, pues es desesperada toda idea de restaurar en su pleno prestigio un órgano de gobierno tan esencial para una democracia como el Congreso.

Daniel Cosío Villegas,
"La crisis de México", 1947.

Este ensayo ha querido demostrar que la debilidad política de la Cámara de Diputados en México no se explica por la naturaleza y características de sus prerrogativas constitucionales, sino por la combinación de sus arreglos institucionales domésticos y el proceso político en el que se encuentra inmersa. Resulta imposible por lo tanto entender cabalmente el funcionamiento *real* de la Cámara de Diputados sin atender, con una visión global, la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso, su Reglamento Interno y, por otro lado, las fuerzas políticas (peso cameral, organización interna, pautas de comportamiento) que *ocupan* la institución parlamentaria. Constatamos además la doble direccionalidad en las relaciones de causalidad entre las reglas del juego legislativo y la conducta de los actores de la escena parlamentaria: como en cualquier parte del mundo, el sistema de partidos impacta más allá de las reglas –o “meta-constitucionalmente”– el funcionamiento del Poder Legislativo; pero las normas que regulan la integración de las cámaras, la composición de las comisiones legislativas, la carrera parlamentaria, los vínculos con el electorado, el acceso a los servicios del *staff* técnico, etcétera, influyen también en la conducta de los legisladores, de los partidos en la Legislatura y en el sistema de partidos como un todo.

El carácter hegemónico del partido revolucionario, junto con el hecho de que desde 1935 dicho partido sea liderado por el presidente de la República en turno, han tenido efectos devastadores sobre el Legislativo como órgano de poder en la era posrevolucionaria. El partido revolucionario penetró las arenas ejecutiva y legislativa, y sirvió como correa de transmisión entre poderes. Pero al concentrarse el liderazgo del partido en el Poder Ejecutivo, la correa de transmisión se convirtió en fuente de excesiva delegación, uno diría casi de capitulación, para el Poder Legislativo. El peso abrumador del partido revolucionario se reflejó en las cámaras del Congreso: con las mayorías absoluta (la mitad más 1 de sus miembros) y calificada (dos tercios de sus integrantes), la diarquía presidencia de la República-PRI pudo gobernar al país en el marco de la Constitución y sin necesidad de buscar arribar a acuerdos con partidos políticos ajenos a la coalición revolucionaria. La historia del Poder Legislativo mexicano posrevolucionario señalará sin duda el año de 1988 como primer punto de inflexión: al perder el PRI la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, el Ejecutivo se vio en la estricta necesidad de negociar sus iniciativas, por demás necesarias para su proyecto de gobierno, de reforma constitucional. Lo hizo cooperando en el Congreso –concretamente en la Cámara de Diputados– con partidos políticos ahí representados con los que también compitió por otros cargos en distintos ámbitos institucionales. En efecto, la compleja interacción legislativa y electoral (cooperación y competencia) entre el PRI y el PAN revirtió previas delegaciones y acotó al Ejecutivo. En el futuro, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por parte del PRI puede señalar otro paso, pero mucho más significativo, hacia el fortalecimiento del Poder Legislativo.

De ahí, entre otras cosas, la necesidad urgente de que puedan reelegirse los legisladores mexicanos en perio-

dos inmediatos, para que el nuevo Congreso desempeñe bien su fortalecido papel. No es muy grato imaginar el escenario de un Congreso *amateur* en control real sobre la agenda de gobierno. Por supuesto, bajo estas condiciones, veríamos el uso del veto presidencial como método de control. Pero pensar en un Ejecutivo acotado sin que el Legislativo se haya fortalecido para asumir responsablemente sus nuevas tareas es una fórmula nefasta, una especie de carta de garantía de descrédito de la democracia. El ensayo demuestra el carácter no profesional de la Cámara de Diputados mexicana, y es que nadie en México quiere invertir tiempo y esfuerzo para convertirse en un legislador verdaderamente profesional si el premio de la reelección no aparece por ningún lado. La posibilidad de la reelección inmediata no sólo haría más profesionales a los legisladores mexicanos, sino que también acotaría su papel político, los incentivaría a responder por sus actos, a explicar su conducta legislativa en comisiones y en el Pleno. Es impresionante observar la manera en que la regla de la no-reelección se ha internalizado en la vida de los partidos políticos en México. Una minoría de políticos de todos los partidos defienden la reelección, pero a ningún partido en su conjunto le entusiasma la idea de regresar al espíritu original de la Constitución de 1917 y enfrentar el reto de modificar sus métodos de selección de candidatos y sus mecanismos de coordinación parlamentaria. Todos sabemos que la mezquindad del interés partidario tiende siempre a imponerse. Las inercias son poderosas. Pero no neguemos la notoria irresponsabilidad de los partidos en este asunto de primordial interés para el futuro de la democracia mexicana.

La precaria institucionalidad de la Cámara de Diputados ha sido en primer lugar producto de la regla de la no-reelección. Pero otras reglas, formales e informales, explican asimismo el fenómeno. Observamos esto con meridiana claridad en el sistema de comisiones. El sistema

como tal ha sido muy volátil, comisiones han ido y venido sin dejar huella, archivo, memoria institucional; el número de miembros integrantes de las comisiones ha sido notoriamente excesivo, hecho que por supuesto contribuyó a profundizar su debilidad; la sobrerrepresentación del PRI en comisiones obstaculizó –como si hiciera falta dada la regla de la no-reelección– las tareas legislativas de las oposiciones. Todos estos problemas de institucionalidad han empezado a corregirse: ya es razonable el tamaño de las comisiones y los partidos las integran con notoria equidad; por otro lado, el reparto interpartidario de presidencias y secretarías de comisiones es crecientemente plural. Estos cambios son positivos porque preparan a las comisiones para asumir con mayor pluralidad, operatividad y eficacia sus importantes funciones. Sin embargo, persisten severas limitaciones en la especificación de las prerrogativas de las comisiones, de sus presidentes y de sus secretarios.

Insisto: la magnitud de la delegación de las tareas legislativas en favor del Poder Ejecutivo ha estado ya cercana a la capitulación. Esto ha sido particularmente agudo en la ausencia de un verdadero apoyo técnico y profesional de *staff* a las tareas del Poder Legislativo. El apoyo técnico de *staff* continúa siendo escaso, al tiempo que está prácticamente monopolizado por el partido mayoritario. Tal vez tienda a fortalecerse en el futuro, pero de seguir las tendencias actuales, seguramente lo hará más por la vía de las bancadas parlamentarias y muy poco por la de las comisiones, lo cual obstaculizará la verdadera especialización de las tareas legislativas, máxime si se conserva la infortunada regla de la no-reelección inmediata de los congresistas.

Magra es en verdad la literatura sobre el Congreso mexicano posrevolucionario. Este ensayo sobre la Cámara de Diputados ha querido ser en primer lugar una invitación a estudiar, conjuntamente desde las ciencias política y del derecho, al Poder Legislativo de México. La falta de

atención detallada a esta institución se justificó quizá en el pasado. Pero ahora nos resulta urgente estudiar a fondo al Congreso Mexicano frente al escenario, ya no lejano al fin, de su auténtico fortalecimiento.



2.4 Presidentes y Congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano*

■ INTRODUCCIÓN

Las elecciones presidenciales de 1988 señalaron el inicio de la transición a la democracia en México. Después de aquel controvertido proceso electoral, calificado unánimemente por las oposiciones como fraudulento, al Partido Revolucionario Institucional (PRI) le fueron reconocidos oficialmente 50.79 por ciento de los votos válidos en la competencia por la presidencia de la República y 50.36 por ciento de la misma votación válida en las elecciones a la Cámara baja, un cuerpo representativo que reparte escaños a través de un sistema mixto proporcional-mayoritario. Con sólo el 52 por ciento de los escaños en la Cámara de Diputados, y por primera vez en su historia, el PRI no obtuvo el control de dos tercios de dicho órgano, razón por la cual no pudo ya reformar la Constitución de 1917 sino a través de una coalición en el Legislativo. Este hecho fue de extraordinaria relevancia política para México porque echó a andar una parte esencial de la maqui-

* Agradezco a Juan J. Linz, Margaret K. Keck, David R. Mayhew, Juan Molinar Horcasitas y Federico Estévez, sus comentarios a la primera versión de este ensayo (mayo de 1992), que fue publicada por *Foro Internacional*, xxxiii, 1993. Se reproduce aquí con permiso del editor y con algunas modificaciones.

naria constitucional que se mantuvo inerte por décadas: por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, el partido en el poder tuvo que negociar el contenido de cambios fundamentales para el país con *otra* fuerza política. Se iniciaba así una transición difícil, llena de obstáculos, caracterizada sobre todo por la ausencia de una ruptura con el pasado y planteada en primer lugar en términos de reforma a las instituciones existentes previas al inicio de la transición misma. Así, las preguntas obligadas a principios de 1989 tenían un acento fuertemente institucional: ¿Qué normas políticas podían acelerar un proceso de cambio sin rupturas? ¿Qué nuevas instituciones serían capaces de dinamizar con estabilidad la transición hacia una auténtica democracia mexicana? ¿Qué era necesario para llevar al PRI a compartir de una manera más profunda su otrora indisputada hegemonía? ¿Qué reformas serían capaces de generar un cambio democrático viable sin provocar ansiedad ni temores entre los miembros de la élite gobernante?

Las respuestas a estas preguntas fueron muy heterogéneas en contenido y también muy diversas en cuanto al abanico de instituciones a las que hicieron referencia. Un aspecto central y muy discutido fue el de la fórmula de integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Detengamos nuestra atención en este punto. En 1989, era evidente que una variable central en el proceso de cambio político sería el tiempo y que algo fundamental era... simplemente esperar.¹ En ese momento, la continuación de la caída de los niveles de apoyo electoral del PRI era algo por demás pronosticable. Entre 1961 y 1988, el PRI perdió casi cuarenta puntos porcentuales en las elecciones a la Cámara baja. Durante este periodo, el

¹ Para una discusión sobre la importancia de la variable tiempo en una transición democrática, ver Linz, Juan J., *El factor tiempo en un cambio de régimen*, México, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 1994.

PRI sólo pudo incrementar su apoyo electoral en *una de nueve* elecciones (esto fue en 1976, cuando el Partido Acción Nacional, entonces el único partido de oposición en México, no participó en la contienda presidencial, y sólo compitió en 135 de 196 distritos electorales).² Era pues razonable esperar que, para las elecciones intermedias de 1991, el PRI ganara solamente la mayoría relativa de los votos (es decir, menos del 50 por ciento más uno), y por lo tanto de los escaños, *si y sólo si* se cambiaba el sistema electoral del mixto proporcional-mayoritario entonces vigente a uno de representación proporcional más o menos puro. El cumplimiento de ambas condiciones hubiese visto al partido en el poder negociando los términos de una coalición estable con otro(s) partido(s) en la Cámara de Diputados, o bien coaliciones *ad hoc*, y no sólo para votar reformas constitucionales, sino, aún más, para aprobar leyes secundarias (incluido, desde luego, el presupuesto federal). Esto hubiese significado la institucionalización de la negociación y de los compromisos entre las fuerzas políticas nacionales, un avance considerable en la democratización del sistema político y la limitación legislativa real al poder presidencial. El autor de estas líneas pensó que sólo se necesitaba tiempo y un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara baja para acelerar y hacer más profundo el proceso de democratización en México.³

Sin embargo, el PRI percibió estos hechos y estas proyecciones de manera muy diferente. Se argumentó entonces que la proporcionalidad en el reparto de curules no llevaría necesariamente a la profundización del proceso de democratización sino a una era de inestabilidad institucional y de parálisis en la relación entre los pode-

2 Molinar Horcasitas, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991, p. 72.

3 Ver “¿Cuántos partidos para la Reforma?”, en *Nexos*, junio de 1989.

res Ejecutivo y Legislativo. Se dijo que la combinación de presidencialismo, un sistema competitivo y multipartidista⁴ y proporcionalidad en la representación en la Cámara baja conducirían al inmovilismo gubernamental y, por lo tanto, a la ingobernabilidad del sistema político en su conjunto. Como consecuencia, el PRI decidió en 1989 reformar la normativa electoral para reforzar una cláusula que ya existía, y que claramente violaba toda noción de representación política justa y equitativa. Efectivamente, desde la reforma electoral de 1987, el PRI introdujo al marco constitucional mexicano la llamada “cláusula de gobernabilidad” en la fórmula de integración de la Cámara de Diputados. La “cláusula de gobernabilidad” intentaba, según las palabras de su impulsor Miguel de la Madrid en la exposición de motivos de la iniciativa, garantizarle al partido mayoritario “una clara y firme mayoría de curules” de cara a las elecciones presidenciales de 1988. Así, y aun antes de la escisión de una fracción del ala izquierda del PRI comandada por Cuauhtémoc Cárdenas, el PRI evidenciaba un pronóstico pesimista sobre la evolución de sus apoyos electorales. Con la reforma de 1987, la Cámara de Diputados se integraría con 300 diputados electos en distritos de mayoría relativa y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional vía listas cerradas de partidos. Si el partido más grande no conquistaba por la vía mayoritaria más de 251 diputados, es decir, el control mayoritario de la Cámara, la fórmula electoral le asignaría un número adicional de escaños de representación proporcional suficiente para alcanzar el 50 por ciento más 1 de los escaños. Después de una elec-

4 En 1988, ocho partidos compitieron en la pista legislativa. Sólo seis superaron el umbral del sistema (1.5%): PRI (51%), PAN (18%), PFCRN (10%), PPS (9%), PARM (6%) y PMS (5%). Los últimos cuatro partidos fueron hasta 1988 muy pequeños, pero en aquel año crecieron repentinamente al apoyar la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. Después de la elección, se intentó unificar a las cuatro organizaciones, pero sólo el PMS apoyó el proyecto de un nuevo partido. Entonces nació el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

ción harto fraudulenta, en 1988 el PRI obtuvo oficialmente el 51.27 por ciento de la votación efectiva, pero sólo 234 distritos de mayoría, razón por la cual hubo de aplicarse la “cláusula” para otorgarle al PRI el control mayoritario de la Cámara. La reforma electoral de 1989 reforzó el mecanismo de la “cláusula”, ya que la fórmula electoral no sólo ofrecería el 50 por ciento más uno de los escaños al partido más grande, sino también un *plus* adicional de escaños, dependiendo de la magnitud de la caída de dicho partido: al partido mayor se la asignarían dos diputados adicionales por encima de la mayoría absoluta por cada punto porcentual entre el porcentaje obtenido y el 35 por ciento; si ningún partido obtenía más del 35 por ciento de los votos (es decir, en un escenario de extraordinaria atomización del sistema de partidos), la “cláusula” no se aplicaría. En todo caso, el techo de la representación para el partido más grande al que se aplicara la “cláusula” sería 60 por ciento. Si el partido mayoritario obtenía más de 60 por ciento de los votos, la fórmula le ofrecería a dicho partido un monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios.

Ambas fórmulas electorales violaban principios democráticos básicos y abrían la puerta a complejos problemas políticos. No olvidemos que toda ley electoral –sea mayoritaria o proporcional– puede “manufacturar” una mayoría parlamentaria a partidos que no han conquistado la mayoría de los votos. Sin embargo, las leyes electorales democráticas, 1) no predeterminan el monto exacto de la sobrerrepresentación del (los) partido(s) mayor(es) y 2) pueden beneficiar a un partido opositor cuando se convierte en mayoritario. Véase el caso español: aun beneficiando al partido mayor (particularmente si basaba gran parte de su apoyo en zonas rurales), la ley electoral fue incapaz de manufacturarle una mayoría parlamentaria a Unión de Centro Democrático (UCD) en 1979: con el 35 por ciento del voto, UCD alcanzó 48 por ciento de los es-

caños en las Cortes. En los ochenta, el PSOE tomó ventaja de la ley. Por el contrario, las fórmulas mexicanas de 1987 y 1989 predeterminaban el premio al partido mayor. Por otro lado, y bajo el sistema presidencial mexicano, resultaba absurdo que un partido de oposición tomase ventaja de la ley. Imagínese que después de una elección legislativa *intermedia*, la presidencia esté ocupada por un partido, y la Cámara baja dominada por otro, de oposición, *sin haber obtenido la mayoría de los sufragios*. En ese escenario la pretendida “gobernabilidad” no se ve por ningún lado.⁵ Estas fórmulas electorales no incentivaban a la cooperación y a la negociación entre partidos. Peor aún: bajo condiciones extraordinariamente competitivas, todos los partidos jugarían al “todo o nada” y se incentivaba al fraude. En un momento de transición, las normas deben incentivar a la negociación y al fortalecimiento de la confianza mutua entre partidos, no al revés.

Sin embargo, en contra de nuestro pronóstico y como resultado de una estrategia política bien orquestada y muy activa –que incluyó, entre otros elementos, una política de gasto con muy poco pulcros rasgos clientelistas– el PRI obtuvo 61.47 por ciento del total de los votos válidos y el 64.20 por ciento de la votación efectiva en las elecciones legisla-

5 Si lo que se busca en el diseño de arreglos institucionales para México es maximizar la posibilidad de que el presidente de la República siempre cuente con mayoría en la Cámara de Diputados, entonces la solución es clara: consérvese una fórmula electoral que sobrerrepresente al partido más grande en elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, y elimínese del marco constitucional las elecciones intermedias. Recordemos que no todos los sistemas presidenciales del mundo cuentan con elecciones legislativas de este tipo. Vienen a la mente los casos filipino, venezolano, costarricense, uruguayo, dominicano, nicaragüense. Ahora bien, si -como creo que es el caso- se mantienen en el marco constitucional las elecciones intermedias, debe pensarse entonces para qué sirven: sirven precisamente para que el electorado realice una evaluación de algún modo plebiscitaria del gobierno de la República al cumplir éste la mitad de su mandato. Se abre entonces la posibilidad de que en la segunda mitad de su gobierno, el presidente de la República tenga que gobernar con el consenso de una Cámara de Diputados controlada por otro partido político o simplemente sin control mayoritario de partido político alguno. Volveremos a discutir la importancia de las elecciones intermedias más adelante.

tivas intermedias de 1991. La “cláusula” no tuvo que aplicarse. Pero no por ello dejó de ser importante. Para 1994, las elecciones presidenciales se perfilaban muy competidas, de manera que permanecía el interés por parte del PRI de proteger su mayoría congresional con mecanismos de extraordinaria sobrerrepresentación legislativa. La reforma electoral de 1993 volvió a transformar el mecanismo de asignación de curules en la Cámara baja. Ciertamente, la nueva fórmula significó un avance: desapareció en estricto rigor el indefendible mecanismo de la “cláusula”. Sin embargo, y a pesar de que se abre la posibilidad de que ningún partido conquiste el control mayoritario de la Cámara de Diputados, desde entonces la fórmula electoral le sigue ofreciendo una enorme sobrerrepresentación al partido más grande. Dicha Cámara conserva su mixtura de 300 escaños de mayoría y 200 de representación proporcional. Los partidos se reparten los 200 escaños de representación proporcional de acuerdo con sus porcentajes obtenidos en la pista uninominal, lo cual beneficia enormemente al partido mayor que ya fue sobrerrepresentado por el sistema de mayoría relativa; sin embargo, ningún partido puede obtener más del 60 por ciento de los escaños si obtuvo menos del 60 por ciento de los votos; si un partido obtiene entre el 60 y el 63 por ciento de los votos, se representa proporcionalmente; en ningún escenario, partido político alguno puede obtener más del 63 por ciento de los escaños. Con esta fórmula electoral, el PRI obtuvo en 1994 el 50.22 por ciento de los votos válidos, el 52.57 por ciento de la votación efectiva y el 60 por ciento de los escaños. Con esta fórmula de gran sobrerrepresentación mayoritaria se acerca México a las elecciones intermedias de 1997 ante una situación política crecientemente más plural y competitiva. De modo que la pregunta obligada es la siguiente: ¿Conviene mantener la extraordinaria sobrerrepresentación del partido mayoritario o es preferible acercarse al sistema a la perfecta proporcionalidad en el reparto de escaños? Mi respuesta es inequívoca: conviene a México un claro

acercamiento a la proporcionalidad estricta en el reparto de curules en su Cámara de Diputados. Este ensayo argumentará en contra de la “cláusula de gobernabilidad” y de cualquier mecanismo de gran sobrerrepresentación mayoritaria, y a favor de un sistema proporcional de reparto de curules en la Cámara baja mexicana *aun dentro del marco de un régimen de división de poderes*.

Pero reconozcamos que algunos de los argumentos que utilizan quienes defienden la “cláusula” o las fórmulas que ofrecen un extraordinario premio al partido mayor son razonables y merecen ser escuchados. No es fácil combinar el sistema presidencial con un sistema de partidos competitivo multipartidista: la coexistencia de ambos minimiza la probabilidad de que el presidente cuente con una mayoría que lo apoye en el Legislativo. El centro del problema está en que, en un sistema presidencial, los partidos de oposición no están fuertemente incentivados a apoyar al presidente en el Congreso cuando su partido no cuenta con la mayoría de los escaños en dicho órgano. Se dice que, en el escenario en el que las oposiciones deciden cooperar con el presidente aprobando sus iniciativas de ley y dicha cooperación es exitosa, los créditos políticos tiende a llevárselos el partido del presidente, y no sus “socios opositores” en el Congreso; por el contrario, si la cooperación fracasa, los costos electorales tienden a ser compartidos por el partido del presidente y por sus “socios opositores” en el Legislativo. El presidente cuenta, por lo demás, con un periodo rigido de gobierno, por lo tanto no le es *imprescindible* el apoyo de la Legislatura: por un lado, el Congreso no puede censurar al presidente; por otro, el presidente no puede disolver la Legislatura y convocar a nuevas elecciones. Por lo tanto, es mucho más ventajoso para la oposición criticar al presidente que apoyar sus iniciativas. En ciertas coyunturas, apoyar al presidente puede llegar a ser un acto suicida para un partido de oposición, ya que se pone a jugar un papel ambiguo: se juega a la oposición, se coopera con el gobier-

no, pero no se forma parte del gobierno. Aún peor: en algunas ocasiones, cuando la popularidad de un presidente se ve sustancialmente disminuida, es común que su propio partido le retire su apoyo en el Legislativo, ya que apoyarlo significa poner en riesgo el triunfo de su siguiente candidato a la presidencia. Por otro lado, y aun cuando la oposición apoye al Ejecutivo en su programa legislativo, el presidente no tiene obligación política alguna de mantener las preferencias de sus “socios opositores” en su agenda de gobierno: aun si le retiran su apoyo, el presidente permanece en el cargo porque tiene un periodo rígido de gobierno. Así, el presidencialismo no incentiva a la cooperación entre el presidente y los partidos de oposición, y a veces ni siquiera entre el presidente y su propio partido.

Obviamente, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo sin imponerle al sistema una “cláusula de gobernabilidad” o un sistema de grandes premios al partido mayor, es cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho los partidos de la coalición *comparten* el Poder Ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y *entran al gobierno*. En opinión de Juan J. Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas porque “el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”.⁶

6 Linz, Juan J., “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, II, 1990. Véase para un desarrollo más detallado de este argumento, Linz, Juan J., “Democracy. Presidential or Parliamentary: does it make a Difference?”, en Linz, J. J. y Valenzuela, Arturo, (Eds.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

Sin embargo, aun cuando varios países latinoamericanos están debatiendo intensamente la posibilidad de convertir sus regímenes presidenciales en sistemas parlamentarios,⁷ en México ese debate simplemente no existe, ni siquiera frente a la urgencia de discutir seriamente qué arreglos institucionales harían viable y estable una auténtica democracia mexicana. Ni en círculos intelectuales ni políticos se habla del asunto.⁸ La Constitución de 1917 sigue siendo el espejo en el que México se ve y se piensa políticamente. Nadie en México está pensando en un sistema político que no tenga al presidente como eje. Este es un grave problema para el proceso de transición. México enfrenta muchos dilemas políticos, todos de extraordinaria complejidad. La ausencia total de un debate sobre cambio de régimen ha llevado a que uno de los dilemas se presente como un verdadero acertijo en el que toda opción resulta ser extraordinariamente costosa: con un presidente sin mayoría en el Congreso, el presidencialismo entra en crisis y, al menos en teoría, se corre el riesgo de caer en el inmovilismo y en la parálisis gubernamental; con “cláusula” o mecanismos de supersobrerrepresentación mayoritaria, se viola el principio de la competencia entre iguales y se distorsiona todo sentido de representación política. La opción parlamentaria, por otro lado, parece estar cerrada. ¿Qué otras opciones quedan? ¿Acaso no existen formas exitosas de gobernar con estabilidad

7 Para el debate chileno ver Valenzuela, Arturo, “Hacia una democracia estable: La opción parlamentaria para Chile”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago de Chile, VIII, 1985; para el caso uruguayo, Pérez, Romeo, “El parlamentarismo. La reforma necesaria para Uruguay”, en Nohlen, Dieter y Solari, Aldo, (comps.), *Reforma política y consolidación democrática. Europa y América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1988; sobre el debate de este asunto en Brasil, Lamounier, Bolívar, *Depois da Transição*, Sao Paulo, Edições Loyola, 1991; sobre el caso argentino, ver Riz, Liliana de, “Régimen de gobierno y gobernabilidad. ¿Parlamentarismo en Argentina?”, en Nohlen y Solari, *Op. cit.*

8 El PSUM y después el PMS incluyeron en sus propuestas de reforma el esquema parlamentario. Sin embargo, la propuesta desapareció de la agenda de la izquierda mexicana al integrarse el PMS al proyecto del PRD, un partido con expectativas de éxito mayores y con ambiciones *presidenciales*.

una *democracia* presidencial sin el control automático del Congreso en manos del partido del presidente? Si existen esas formas, ¿podemos imitarlas? Si no, ¿qué podemos aprender, al menos, de regímenes presidenciales exitosos? ¿Qué variables pueden maximizar la *probabilidad* de una democracia presidencial estable, gobernable y sin cláusulas electorales antidemocráticas? En opinión de Juan J. Linz, “la única democracia presidencial con una larga historia de continuidad constitucional son los Estados Unidos”.⁹ Desafortunadamente, Linz no explica por qué el caso norteamericano es único en este sentido. Las únicas palabras que Linz le dedica son las siguientes:

Explicar cómo es que las instituciones y prácticas políticas norteamericanas han logrado este resultado excedería los límites de este ensayo, pero vale puntualizar aquí que el carácter difuso de los partidos políticos norteamericanos –que irónicamente irrita a muchos científicos políticos norteamericanos y los lleva a abogar por partidos ideológicos y disciplinados– tiene algo que ver con todo esto. Desafortunadamente, el caso norteamericano parece ser una excepción...¹⁰

La siguiente sección de este ensayo tratará de enumerar más variables que “tienen que ver” con el carácter “excepcional” de la democracia presidencial norteamericana. No trataremos de ser exhaustivos. Este será un intento de entender por qué, a pesar de la aparente predisposición de las democracias presidenciales a la quiebra institucional, el régimen norteamericano ha sobrevivido por un periodo tan largo de tiempo.

Este ejercicio nos ayudará a comparar la experiencia norteamericana con la dinámica de los sistemas presidenciales en América Latina y México. Como se verá, el caso norteamericano es, ciertamente, una excepción his-

⁹ Linz, Juan J., “The perils...”, *Op. cit.*, p. 52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 53.

tórica. Sin embargo, debemos subrayar que no existe razón alguna para creer que todas las variables “para-constitucionales”¹¹ que nos ayudan a entender la continuidad del sistema presidencial norteamericano son también *prerrequisitos* para la sobrevivencia de otras democracias presidenciales. Al menos no estamos absolutamente ciertos de ello. ¿Existe alguna razón para pensar que el caso norteamericano no es sólo una excepción *histórica* sino también *lógica*, esto es, que sólo las prácticas “paraconstitucionales” norteamericanas pueden salvar a la democracia presidencial de la parálisis entre poderes y de la quiebra institucional? Desde una perspectiva teórica, asumamos desde este momento que otra u otras configuraciones de arreglos institucionales y prácticas “paraconstitucionales” pueden también contribuir a la sobrevivencia de las democracias presidenciales. ¿Cuáles son esas “configuraciones”? Es difícil contestar a esta pregunta. Linz ni siquiera intentó contestarla, porque está convencido de que cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo es mucho más sabio que buscar una “configuración óptima” de variables *dentro* del marco del sistema presidencial. También debemos preguntarnos si tal “configuración” de variables existe en realidad, como marco general. Quizá no existe “configuración” alguna que pueda ser generalizable. En ese caso, sólo nos quedaría entender –manteniendo presentes “los peligros del presidencialismo”– “configuraciones” *particulares* dentro del contexto histórico de casos *específicos* con el fin de aprender algo de ellos y evitar la quiebra de la democracia presidencial.

Por otro lado, ¿existen o han existido otras democracias presidenciales estables a partir de las cuales los mexicanos puedan aprender algo para su futuro? Nuestra respues-

11 Tomo este concepto de Riggs, Fred W., “The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices”, en *Internacional Political Science Review*, XIX, 1988.

ta es sí. En nuestra opinión, el criterio que Linz usó para identificar un régimen presidencial estable es demasiado rígido. Quizá no debemos esperar doscientos años para poder concluir que un régimen presidencial es estable. ¿Qué periodo es razonable para clasificar los casos históricos disponibles? Es también difícil encontrar una respuesta a esta pregunta. Sin embargo, en este ensayo se van a estudiar brevemente cuatro democracias presidenciales latinoamericanas que han sido consideradas regímenes exitosos: Costa Rica desde 1948, Venezuela desde 1958, Chile entre los años treinta y 1973, y Uruguay entre los años cuarenta y 1973.¹² En todos estos casos, democracias presidenciales han estado o estuvieron operando por más de 25 años, esto es, por más de una generación, quizá tiempo suficiente para concluir que, aun con las dificultades que le son innatas, la democracia presidencial sobrevivió *porque ciertas condiciones estabilizadoras estuvieron presentes*. ¿Cuáles son esas “condiciones”? No lo sabemos. Este ensayo es un intento preliminar de encontrar una respuesta.

En el siguiente apartado de este ensayo, discutiremos brevemente las variables que pueden ayudarnos a entender por qué no existe inmovilismo en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los Estados Unidos, así como las instituciones que han contribuido a sostener la gobernabilidad del sistema. Posteriormente, revisaremos nuestros cuatro casos latinoamericanos, tratando de encontrar las condiciones que permitieron a estos sistemas

12 Vamos a excluir a Colombia de nuestro estudio, un régimen presidencial que ha sobrevivido por más de 25 años, debido a que es discutible si ha sido en verdad una democracia (recordemos que entre 1958 y 1974, el Frente Nacional negó al electorado su libertad de elección) o simplemente un sistema de “conversaciones entre caballeros”. Ver Wilde, Alexander, “Conversation Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, en Linz, Juan J. y Stepan, Alfred, (Eds.), *The breakdown of democratic regimes. Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978. Por otro lado, hay quienes ven en la República Dominicana una democracia a partir de 1966. Se le excluye aquí porque se ha considerado al primer gobierno de Joaquín Balaguer como un gobierno seudo democrático, y porque en 1978 y 1986 las fuerzas armadas han amenazado con anular las elecciones, lo cual habla de la ausencia de una plena consolidación democrática.

presidenciales sobrevivir en condiciones democráticas por más de cinco lustros: Trataremos de entender qué hace gobernable a una democracia presidencial si no cuenta con una “cláusula de gobernabilidad”. Finalmente, regresaremos al caso mexicano con el fin de discutir qué cambios institucionales podrían maximizar la *probabilidad* de una democracia presidencial estable en México sin que el partido del titular del Poder Ejecutivo cuente con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

■ ¿POR QUÉ ES GOBERNABLE EL SISTEMA PRESIDENCIAL NORTEAMERICANO?¹³

En esta sección se intentará explicar la continuidad del sistema presidencial norteamericano. Primero que nada recordemos que el elemento más problemático de todo sistema presidencial está en la relación Ejecutivo-Legislativo, ya que ambos tienen periodos rígidos de gobierno: ni el presidente puede convocar a nuevas elecciones cuando el Poder Legislativo no lo apoya, ni el Congreso puede retirarle al presidente su confianza cuando aquél se opone a la política de éste. Ningún poder puede cambiar la composición política del otro sin violar la Constitución. Esto puede crear inmovilismo. (Obviamente, el *impeachment* puede jugar en contra del presidente, pero no puede aplicarse por razones de desacuerdo político y se utiliza muy rara vez.) Así, para que un sistema presidencial sea gobernable, el presidente y el Congreso deben coexistir y arribar a acuerdos políticos. ¿Qué variables ayudan a maximizar la probabilidad de ese acuerdo?

13 No queremos sugerir que no ha existido inmovilismo en la relación Ejecutivo-Legislativo en la historia política norteamericana. Todo lo contrario: problemas de inmovilidad se presentan con frecuencia. Nuestro argumento es que el arreglo institucional norteamericano ha logrado sobrevivir en tanto que ha sido constantemente capaz de superar los momentos de desacuerdo político y parálisis del sistema.

En el caso norteamericano, la primera variable es de extraordinaria importancia y es estrictamente constitucional. Me refiero a los escasos poderes constitucionales con que cuenta el presidente norteamericano *vis a vis* el Poder Legislativo. El presidente norteamericano es sin duda uno de los más débiles de entre los Ejecutivos en sistemas presidenciales. Woodrow Wilson llegó incluso a caracterizar el sistema de los Estados Unidos no como “presidencial” o “parlamentario”, sino como “congresional”. A diferencia de otros sistemas presidenciales, el norteamericano impide al presidente gobernar vía leyes-decreto (que, bajo ciertas normas, permite gobernar a otros presidentes sin la Legislatura); no puede declarar el estado de sitio; no puede vetar parcialmente los proyectos de ley provenientes del Legislativo, lo cual impide al Ejecutivo seleccionar sólo aquellos aspectos de las iniciativas que se corresponden con su agenda de gobierno; si bien siempre hay congresistas dispuestos a introducir iniciativas presidenciales como propias, el presidente no tiene la prerrogativa constitucional de introducción de iniciativas; el presidente no puede nombrar (pero sí remover) a miembros de su gabinete sin el consentimiento del Senado. La Constitución de 1787 no concibió al presidente como dínamo de la maquinaria gubernamental. En el diseño original, la Casa de Representantes era no sólo el único cuerpo popularmente electo, sino el actor del sistema encargado de llevar la iniciativa de gobernar. El presidente y el Senado –ambos electos originalmente por medios indirectos– fueron instituciones diseñadas para contrapesar los excesos de la Cámara popular.

Es obvio que en más de doscientos años el *sistema* político norteamericano ha experimentado grandes transformaciones, pero el *régimen* político no ha cambiado sustancialmente. El carácter de la presidencia se ha transformado enormemente, particularmente en el último me-

dio siglo,¹⁴ pero el presidente sigue inserto en el aparato constitucional original: el Congreso continúa jugando un papel central en el proceso político norteamericano. El balance en la relación entre poderes debe ocupar un lugar privilegiado en toda explicación de la continuidad institucional de los Estados Unidos: los limitados poderes presidenciales obligan al Ejecutivo a negociar su agenda de gobierno con el Congreso e incentivan a ambos poderes a buscar el acuerdo. El hecho de que la Constitución no otorgue grandes poderes a sólo uno de los actores del proceso constitucional hace que ninguno de ellos conciba al otro como un obstáculo *per se*, sino como una contraparte obligada en el proceso gubernamental. Discutiremos más profundamente el impacto que esta variable ejerce sobre la estabilidad de las democracias presidenciales cuando se comparen los poderes del presidente norteamericano con los de los Ejecutivos en otras latitudes.

Por otro lado, el sistema bipartidista contribuye a explicar la continuidad norteamericana, al menos en dos sentidos. En países en los que la clase media es dominante social y políticamente y existen sólo dos partidos, ambos tienden a ocupar el centro del espectro político-ideológico.¹⁵ En términos generales, no es racional que los partidos polaricen sus agendas políticas, ya que semejante estrategia puede conducir a la derrota en las urnas. Ambos partidos tienden a ser coaliciones heterogéneas de varios grupos e intereses, con demandas, propuestas y diferenciación ideológica limitadas. Obviamente, la regla de mayoría y la ausencia de representación propor-

14 La literatura sobre la evolución histórica de la institución presidencial norteamericana es inmensa. Véanse en particular las aportaciones de Greenstein, Fred I., "Change and Continuity in the Modern Presidency", en King, Anthony, (Ed.). *The new American political system*, Washington, AIEPPR, 1979; Ceaser, James W., *Presidential selection, theory and development*, Princeton, Princeton University Press, 1979 y Tulis, Jeffrey K., *The rethorical presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

15 Ver Downs, Anthony, *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row, 1957, cap. 8.

cional en el sistema electoral han incentivado a los grupos políticos que ocupan los extremos del espectro a incorporarse a los partidos existentes, evitándose así el multipartidismo y, probablemente, la polarización de la competencia entre los partidos.¹⁶

Con el fin de asegurar el apoyo de la mayoría de los electores, esto es, de la mayoría requerida por la aritmética del formato de competencia en donde el ganador toma todo, las plataformas políticas suelen presentar posiciones ambiguas para evitar divisiones muy claras en el electorado. De esta forma, la moderación, que es la estrategia electoral dominante, refuerza la tolerancia entre las élites políticas y los partidos. Es claro que todas estas variables pueden contribuir a facilitar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en periodos de “gobiernos divididos” (esto es, cuando la mayoría de una o ambas cámaras se encuentra en poder de uno de los partidos, y el presidente pertenece al otro).¹⁷

Sin embargo, la hipótesis de que la moderación es una característica que le es innata a los sistemas bipartidistas está muy lejos de ser una ley. La polarización en los años previos a la Guerra Civil, el populismo en la última década del siglo XIX y el conflicto ideológico que caracterizó la década de los años sesenta son ejemplos que deben animarnos a dudar del potencial explicativo de la hipótesis señalada.¹⁸ Sin embargo, en periodos no caracterizados por conflictos ideológicos agudos, puede decirse que el

16 Ver Sartori, Giovanni, *Parties and party systems: A framework for analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976, cap. 6.

17 La ausencia de polarización ideológica también se ha explicado con argumentos de cultura política. En opinión de Louis Hartz, “no es accidental que en ausencia de una tradición feudal, los Estados Unidos hayan carecido también de una tradición socialista”. Ver *The liberal tradition in America. An interpretation of American political thought since the revolution*, New York, Harvest Books, 1955, p. 6. Este es un tema apasionante, pero discutirlo excedería con mucho los límites de este ensayo. Aquí sólo analizaremos variables institucionales.

18 Ver Sundquist, James L., *Dynamics of the party system. Alignment and realignment of political parties in the United States*, Washington, The Brookings Institution, 1983, cap. 1.

sistema bipartidista ha moderado la competencia por el poder y ha evitado situaciones de inmovilismo en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Por su parte, el sistema bipartidista, en conjunción con el hecho de que la mitad de las elecciones al Congreso se celebran al mismo tiempo que las presidenciales, han sido variables cruciales para evitar “gobiernos divididos” durante largos periodos de la historia norteamericana. Dos tercios del total de “gobiernos divididos” se han presentado como resultado de elecciones legislativas *intermedias*, cuando el elector no tiene que elegir presidente y se le da la oportunidad de emitir un voto de castigo en las elecciones al Congreso.¹⁹ La presencia de boletas electorales impresas por los partidos (en donde se votaba por congresista y por presidente en la misma boleta, sin poder dividir el voto entre partidos) y la ausencia del voto secreto facilitaron aún más la permanencia de “gobiernos unificados” (es decir, aquellos en donde el mismo partido domina ambas cámaras del Congreso y la presidencia) a lo largo del siglo XIX. Tengamos claro que, pese a todo esto, la presencia de “gobiernos unificados” no ha sido siempre condición suficiente para garantizar relaciones plenamente fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo.²⁰ Sin embargo, es claro que el presidente es siempre el líder nacional, aunque sea informal, de su propio partido. Cuando el presidente goza de mayoría en el Congreso, podemos suponer que las relaciones entre los poderes podrán superar obstáculos con menores dificultades que en condiciones de “gobierno dividido”.²¹

19 Ver Morris, Fiorina, *Divided government*, New York, Macmillan, 1992, p. 11.

20 Ver Mayhew, David R., *Divided we govern. Party control. Lawmaking, and investigations 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991, pp. 92-3.

21 Patterson y Caldeira ofrecen evidencia de ello. Encuentran que en periodos de “gobierno unificado” existe una mayor *probabilidad* de que los legisladores se disciplinen y voten con su partido, ya que la vulnerabilidad del partido minoritario lo lleva a comportarse cohesivamente. “Party Voting in the United States Congress”, en *British Journal of Political Science*, xviii, 1988.

Por otro lado, la indisciplina de los partidos políticos también parece estar relacionada con la sobrevivencia de la democracia presidencial en los Estados Unidos. En primer lugar, la separación de poderes atenúa la necesidad de disciplina partidista en el Congreso, ya que, para sobrevivir políticamente, el presidente no necesita del voto de confianza de la Legislatura. En opinión de Leon Epstein, los arreglos institucionales deben estar en el centro de toda explicación de la conducta de partidos y legisladores en el Congreso de los Estados Unidos:

Los legisladores que forman parte de los partidos en el gobierno tienen una motivación enteramente racional para comportarse cohesivamente en el Parlamento, cosa que no encuentran los congresistas bajo la separación de poderes. 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 los obvios beneficios de que su partido forme parte del gobierno, sino que sabe que su propia fortuna electoral se verá en entredicho si su partido no se muestra cohesivo y no es capaz de mantener un liderazgo en el gobierno... Los miembros de un partido en el Parlamento actúan bajo el claro incentivo político de presentarse como un frente unido. Bajo la separación de poderes, no hay incentivo que opere con suficiente fuerza para obligar al congresista norteamericano a actuar cohesivamente... [Un] congresista, sea Republicano o Demócrata, puede votar sin seguir el liderazgo de su partido y, 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 significativa... La cohesión legislativa de los partidos no es un valor importante en el esquema norteamericano.²²

Esto es cierto para el caso norteamericano. Pero existen arreglos institucionales paralelos que han posibilitado que, aun con separación de poderes, varios partidos en

²² Epstein, Leon D., "A Comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review*, LVIII, 1964, p. 56.

sistemas presidenciales latinoamericanos actúen disciplinada y cohesivamente. Volveremos a este punto más adelante.

Un elemento central en la experiencia presidencial norteamericana es también la existencia de elecciones primarias al Congreso. El sistema legislativo norteamericano premia la sensibilidad a los intereses locales. Esto es posible en el contexto de organizaciones partidistas extraordinariamente descentralizadas y de distritos uninominales. Esta sensibilidad ha sido reforzada con el sistema de elecciones primarias, que permite al legislador que la maquinaria electoral local de su partido apoye su candidatura aun en contra de la voluntad del liderazgo nacional de su partido. La nominación de candidatos está en manos de las organizaciones partidistas locales y no depende de ningún aparato partidista nacional y centralizado. Así, el legislador está más interesado en servir el interés de sus electorados distritales que en seguir la línea de su partido (siempre que estén en conflicto, obviamente). Las diferencias ideológicas entre el presidente y los congresistas existen y son importantes, pero pueden ser superadas si se sabe negociar el precio de ciertos intercambios más mundanos. La autonomía del congresista le permite entablar un diálogo individual con el Ejecutivo y con sus colegas con el fin de intercambiar su voto por recursos para patronazgo, por favores o inversiones federales. El congresista acepta este tipo de intercambio en la medida en que fortalece su posición e imagen políticas frente a sus representados en el nivel distrital. Así, el congresista puede ignorar la opinión que de su voto tienen los líderes de los partidos en las Cámaras y dar fluidez a la relación entre poderes.

Otra variable importante parece obvia, pero no lo es: la regla de la reelección en la Legislatura. El supuesto de que al congresista norteamericano le interesa su reelección y nada más que su reelección no parece ser desca-

bellada.²³ David R. Mayhew piensa que el Congreso norteamericano de la era moderna puede caracterizarse como “una Asamblea de políticos profesionales que cultiva carreras políticas”.²⁴ Para Mayhew, los políticos tienen que hacer algo para ganar sus reelecciones, no importa si su partido ocupa o no la presidencia. La empresa política del legislador, esto es, la reelección, es una empresa individual. Dice Mayhew:

Si los miembros [del Congreso] pueden reclamar crédito por haber apoyado la aprobación de leyes importantes, es indudable que trabajarán en pos de ganancias electorales tanto en tiempos de gobiernos divididos como en tiempos de gobiernos unificados. ¿Por qué no habrían de hacerlo?²⁵

El argumento de Mayhew es que existe un incentivo para aprobar leyes, para legislar; en otras palabras: no existe incentivo alguno de parte del legislador para obstruir el proceso legislativo, para paralizar prolongadamente la relación entre el presidente y el Congreso.

Otra variable interviniente es la creciente importancia de la “regla de antigüedad” en el Congreso norteamericano desde la revuelta de los legisladores en contra del *Speaker Cannon* en la Cámara de Representantes en 1910.²⁶ A través de este importante arreglo, un congresista pertenecerá al comité legislativo de su preferencia dependiendo de su antigüedad como miembro de la Legislatura; no es fácil retirar de un comité a uno de sus miembros, y la presidencia de los comités es ocupada por el miembro más antiguo del mismo. Debido a esta regla, los miembros del Congreso

23 Ver Mayhew, David R., *Congress: The electoral connection*, New Haven, Yale University Press, 1974, parte I.

24 *Ibid.*, pp. 14-15.

25 Mayhew, David R., *Divided we govern*, *Op. cit.*, pp. 102-103. El énfasis es mío.

26 Traduzco “seniority system” como “regla de antigüedad” o “sistema de antigüedades”.

ganan aún más independencia, ya que sus posiciones al interior de la institución –y en consecuencia su éxito en cuanto legisladores– no depende tanto de su disciplina partidista como de su propia acción política.²⁷ En suma, la indisciplina de los legisladores pareciera estar ligada al éxito del sistema presidencial norteamericano, en donde, si se practicara cabalmente la disciplina partidista, quizá la gobernabilidad del sistema se pondría en entredicho, sobre todo en aquellos periodos en los que el presidente pertenece a un partido y la mayoría en una o en ambas cámaras del Congreso está dominada por el otro.

Finalmente, el federalismo puede ser también parte de la explicación de la ausencia de parálisis permanente en la relación Ejecutivo-Legislativo en los Estados Unidos. Parece claro que el sistema presidencial norteamericano ha encontrado en el arreglo federal un apoyo para su sobrevivencia. Dejemos que sea Fred W. Riggs quien explique esto en sus propias palabras:

Instituciones autónomas en los niveles estatal y municipal permiten retener el poder en los gobiernos estatal y local al partido que ha sido derrotado en el nivel nacional [en elecciones presidenciales]. Dicho partido mantiene su vitalidad organizacional debido a que los premios al desempeño exitoso se encuentran disponibles en el nivel local... En tanto que la estructura organizacional de los partidos norteamericanos es localista e indisciplinada, la viabilidad local de los mismos no depende de sus victorias en el nivel nacional... Organizaciones partidistas locales fuertes apoyan la indisciplina de sus congresistas,

²⁷ Sin embargo, no debemos ir demasiado lejos en este punto. Aún existen violaciones a la regla, si bien no son tan frecuentes como para eliminar la independencia de los legisladores. Por otro lado, cierto resurgimiento del voto partidista en la Cámara de Representantes ha sido entre otras cosas resultado de varias reformas aprobadas en los sesenta y setenta, por medio de las cuales legisladores liberales buscaron reducir el poder de los presidentes conservadores de varios comités. Esto se intentó mediante el relativo fortalecimiento del *Speaker* de la Cámara. Ver Rodhe, David W., *Parties and leaders in the postreform house*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

indispensable para evitar el colapso del sistema. Podemos concluir que el federalismo es... una característica necesaria para asegurar la sobrevivencia de un régimen presidencial abierto.²⁸

En la siguiente sección especularemos en perspectiva comparada en torno a la importancia de los poderes del presidente norteamericano para la sobrevivencia de la democracia en los Estados Unidos. Baste por el momento decir que, en suma, el poder limitado del presidente y el papel activo de la Legislatura, el sistema bipartidista, la regla electoral de mayoría, la concurrencia de elecciones presidenciales con al menos la mitad de las elecciones legislativas, la indisciplina de los congresistas norteamericanos (promovida por la vocación localista del sistema legislativo, por la regla de la reelección, por la existencia de elecciones primarias y por la presencia del “sistema de antigüedades”), la distribución de recursos para el patronazgo y, finalmente, el sistema constitucional *federal*, han podido crear un marco institucional propicio para la sobrevivencia de la democracia presidencial norteamer-

28 Riggs, Fred W., *Op. cit.*, p. 266. Cabe mencionar otra variable que no es institucional pero está fuertemente influida por el diseño de las reglas políticas. Nadie puede dudar que un *liderazgo presidencial* enérgico y creativo puede contribuir a la fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo en una democracia presidencial. Es importante aquí la agenda del presidente (que va de ambiciosa a modesta), la fuerza de su voluntad (desde la introducción de iniciativas hasta la implementación de las leyes), y sus habilidades (en la jerarquización de prioridades, en el *timing* de sus decisiones, en la negociación con legisladores, en la movilización de la opinión pública para apoyar su programa legislativo, etcétera). Esta variable es muy importante. Es indudable que la democracia presidencial puede sobrevivir o colapsarse, dependiendo, entre otras cosas, de la habilidad o la torpeza de quien ocupa la presidencia. Hay presidentes extraordinariamente hábiles, hay otros que están muy lejos de serlo. Es imposible diseñar un modelo que explique y pronostique el comportamiento de esta variable. Sin embargo, es claro que, en este sentido, los sistemas parlamentarios presentan una gran ventaja: un primer ministro es casi siempre un político experimentado que ha pasado varios años trabajando y adquiriendo experiencia de gobierno en el Parlamento. Por el contrario, el presidencialismo permite que *outsiders* ocupen la presidencia. Lyndon Johnson es buen ejemplo de un presidente que sabe cómo lidiar con el Congreso. En un *continuum*, quizá Alberto Fujimori ocuparía el extremo opuesto.

ricana. Veamos ahora si otros sistemas presidenciales exitosos han compartido estas características institucionales.

■ LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA

No es fácil analizar la experiencia latinoamericana con el sistema presidencial de gobierno. Estas páginas serán un intento preliminar que deberá ser seguido por análisis mucho más rigurosos. Debido a la gran variedad de arreglos institucionales que coexisten con el presidencialismo, es difícil hacer un análisis completo y extraer de él conclusiones definitivas.²⁹ Por otro lado, una importante laguna en el estudio de la política en América Latina ha sido el análisis de las instituciones, el presidencialismo incluido.³⁰ Existe un número muy limitado de fuentes útiles. En los años cuarenta y cincuenta encontramos estudios sobre el tema, pero con una orientación formal y concentrados en el análisis de los textos constitucionales.³¹ Entre los años sesenta y los ochenta, las instituciones políticas prácticamente no fueron estudiadas por la ciencia política. Varios enfoques de economía política domina-

29 La variedad en la distribución de poderes constitucionales entre Ejecutivo y Legislativo es, desde luego, el tema más importante. Pero la diversidad de otras instituciones es también digna de consideración. Varios países permiten la reelección del presidente en periodos no inmediatos (Colombia, Bolivia, Venezuela, Uruguay, Chile, etcétera); otros no la permiten (Ecuador, Costa Rica, Honduras, México); dos permiten la reelección presidencial para dos periodos inmediatos desde mediados de los noventa (Argentina y Perú), mientras que las "constituciones autoritarias" de Haití bajo los Duvalier, Paraguay bajo Stroessner y Nicaragua bajo Ortega, la permitieron sin restricción; algunos países tienen periodos presidenciales de seis años (Argentina hasta 1994, México, Haití), otros de cinco (Brasil, Venezuela, Perú, Paraguay), otros de cuatro (Costa Rica, Colombia, Bolivia, Uruguay, Ecuador). Sólo Brasil, Argentina y México tienen una estructura constitucional propiamente federal.

30 Extraordinaria excepción es el texto que Blondel, Jean y Suárez, Waldino C. publicaron en el semanario bonaerense *Criterio*, núm. 1853, 27 de febrero de 1981: "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista".

31 Una revisión de esa literatura se encuentra en Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", *Latin American Research Review*, xxv, 1990.

ron el área de estudio, y el funcionamiento institucional fue visto como una variable dependiente, producto de factores “estructurales”. Esta lamentable realidad hace que, frente a una década de democratizaciones y de reconstrucción institucional –fundamentales para el futuro político de la región– la ciencia política en América Latina no tenga una voz firme que ilumine el debate, señale riesgos y proponga soluciones. No confundamos las causas: la existencia de gobiernos autoritarios en la región es sólo parte de la explicación. El rechazo a la democracia “por burguesa”, tan común en décadas pasadas, paga hoy su costo, y no es pequeño.

Nuestro primer argumento está relacionado no sólo con los peligros del presidencialismo en general, sino con los peligros del *excesivo poder presidencial* que encontramos en varios países latinoamericanos. Un sistema democrático con presidencia fuerte es resultado de dos propósitos contradictorios. Varias constituciones latinoamericanas han querido otorgar poderes extraordinarios a la presidencia, porque, en teoría, un Poder Ejecutivo fuerte puede enfrentar exitosamente la difícil situación social y económica en la que viven permanentemente los países en desarrollo. Por otro lado, se ha buscado restringir el poder del presidente (comúnmente prohibiéndole la reelección) porque los países latinoamericanos no han querido abandonarse a la arbitrariedad y al abuso del poder; han deseado ser auténticas democracias constitucionales en donde los ciudadanos eligen libremente gobiernos y los hacen responsables. El problema es que no es fácil combinar ambos elementos en el marco de un sólo arreglo constitucional.

Los presidentes latinoamericanos son generalmente dominantes con relación a los poderes de la Legislatura, en contraste con el balance de poderes que encontramos en la Constitución norteamericana. Existen ciertamente “pesos y contrapesos”, pero en general son débiles. Todas

las constituciones permiten al Ejecutivo la introducción de iniciativas de ley al Congreso, pero a veces el presidente tiene la capacidad exclusiva de introducción de iniciativas en materia presupuestal, de servicio civil o militar (en asuntos presupuestales: Brasil, Perú, Paraguay, Haití, Bolivia, Uruguay, Colombia, México, etcétera). Varias constituciones permiten al presidente vetar aspectos específicos de propuestas legislativas, en marcado contraste con la constitución de los Estados Unidos, que sólo permite al presidente el veto de la totalidad de una iniciativa. Esta cláusula otorga a varios presidentes latinoamericanos la extraordinaria oportunidad de aprobar sólo aquellos aspectos de las iniciativas de ley que corren en línea con su ideología y programa de gobierno, dejando muchas veces indefensa a la Legislatura (encontramos el *line item veto* en Perú, Brasil, Colombia, Argentina, México, etcétera). Leyes-decreto permiten al presidente gobernar sin la Legislatura (entre otros, Chile 1980, Paraguay, Brasil, Perú), un poder con el que no cuenta el Ejecutivo en los Estados Unidos. Varias presidencias latinoamericanas tienen también más poderes que el presidente norteamericano en el nombramiento de funcionarios (gobernadores en sistemas unitarios, jueces de la Suprema Corte, etcétera). El Ejecutivo en los Estados Unidos carece también de la capacidad para declarar el país en estado de sitio (poder con el que se cuenta particularmente en Chile 1980, pero también en Venezuela, Perú, Ecuador, Costa Rica, etcétera). En ocasiones, el presidente puede llamar a periodos legislativos extraordinarios, casi siempre puede nombrar y remover a miembros de su gabinete sin el consenso del Legislativo y a veces secretarios de despacho pueden participar en el debate parlamentario.³²

32 Para un reciente análisis comparativo, ver Nogueira Alcalá, Humberto, "El presidencialismo en la práctica política", en *Nueva Sociedad*, Caracas, mayo-junio de 1985. Ver también Colomer Viadel, Antonio, *Introducción al constitucionalismo latinoamericano*, Madrid, Cultura Hispánica, 1990.

En línea con quienes defienden la existencia de la “cláusula de gobernabilidad” en México, no es inusual escuchar el argumento de que las naciones en desarrollo requieren un Ejecutivo eficaz, que países subdesarrollados necesitan un sistema ágil de toma de decisiones con el fin de enfrentar circunstancias difíciles, que los “pesos y contrapesos” llevan al inmovilismo, y que el inmovilismo a su vez conduce a la quiebra de la democracia. Sin embargo, aun cuando varias presidencias latinoamericanas son fuertes en relación a la Legislatura, es común que los presidentes enfrenten enormes dificultades en la aprobación de sus agendas debido a que usualmente sus partidos no cuentan con el apoyo mayoritario en la asamblea. Varias legislaturas latinoamericanas no pueden presentar iniciativas en algunas áreas, pero generalmente pueden *bloquear* la agenda presidencial. El problema se presenta en términos de una especie de doble legitimidad democrática: el presidente reclama tenerla, la Legislatura también, y la voz de ésta no puede ser totalmente ignorada en el proceso político democrático. Es entonces el sistema presidencial el que conduce a que la Legislatura ejerza un poder esencialmente negativo, no la Legislatura *per se*. Peor aún: sistemas presidenciales fuertes llevan a que los presidentes tengan la impresión de ser muy poderosos, cuando en realidad no lo son. Pero la *impresión* afecta su *conducta*, y a la larga el sistema de incentivos y la conducta de todos puede llevar a la quiebra de la democracia. Scott Mainwaring está en lo correcto cuando argumenta que:

...la estabilidad democrática depende en gran medida del deseo de las élites... de negociar y de crear instituciones democráticas duraderas. Lo más deseable es que los sistemas políticos tengan mecanismos institucionales que refuercen esa disposición en las élites.³³

33 Mainwaring, Scott, “Presidentialism, Multiparty Systems and Democracy: The Difficult Equation”, Kellogg Institute of International Studies, Working Paper #144, septiembre de 1990.

Es claro que los mecanismos institucionales que incentivan al diálogo y a la negociación no se refuerzan si la presidencia como institución es extraordinariamente dominante en términos constitucionales.

La idea de que es imprescindible una presidencia fuerte supone que hay asuntos urgentes en la agenda, y sobre todo que decisiones difíciles han de ser tomadas, que tales decisiones son difíciles porque van a afectar intereses, y que no hay tiempo que perder discutiendo con la Legislatura. ¿Qué intereses van a ser afectados y quién se va a beneficiar de la acción ágil y pronta del presidente? ¿A qué costo? Si el presidente actúa y el Congreso no sirve para impulsar opciones, ¿qué mecanismos institucionales y legales van a ser observados para expresar la inconformidad? El problema es que no siempre existe un claro consenso detrás de una presidencia fuerte, sea en el Congreso o en la sociedad en su conjunto. Rara vez el presidente gana la elección con mayoría absoluta, y una segunda vuelta no siempre es la solución porque incentiva a la multiplicación de candidaturas en la primera vuelta; esto atomiza aún más la representación de los partidos en la Legislatura, y por lo tanto se minimiza la probabilidad de que el partido del presidente cuente con una mayoría en dicho órgano. Sin embargo, aun sin el apoyo de la Legislatura, el presidente siente que una mítica asamblea constitucional y la historia lo están llamando a actuar. La imposibilidad de reelegirse aumenta aún más la ansiedad y el deseo de actuar ya, pronto. Si el Congreso es un obstáculo, entonces el presidente puede pasarlo por alto, quizá violando la Constitución y seguramente debilitando la democracia, o tal vez peor, el presidente impulsará –a través de medios de dudosa legalidad– reformas a la Constitución para ver aumentados sus poderes. En ese caso, el Ejecutivo: 1) erosiona los espacios constitucionales de negociación y acuerdo, 2) anima a que la expresión de las oposiciones tome lugar fuera de las arenas institucionales diseñadas

por las democracias para canalizarla, 3) el siguiente presidente puede no ser aceptable para importantes grupos sociales (tengamos en mente a peronistas y apristas sin la oportunidad de competir por “presidencias fuertes” en Argentina y Perú, por ejemplo, o a Salvador Allende, quien ganó la presidencia chilena con el 36 por ciento del apoyo ciudadano y tomó ventaja de reformas constitucionales que el presidente demócrata-cristiano anterior diseñó con gran optimismo pensando en futuros presidentes demócrata-cristianos) y 4) un sistema presidencial fuerte puede degenerar en gobierno personal, algo muy cercano a la dictadura, diseñado para enfrentar quién sabe qué “problemas estructurales”.

Estamos convencidos de que estos resultados están muy lejos de la democracia. Casi en todos los casos y casi todo el tiempo, la democracia sólo ha sido capaz de procesar cambios incrementales. Cambios no incrementales pueden ser justos y necesarios en términos sociales, pero es difícil que puedan ser procesados a través de medios democráticos, ya que intereses fuertemente afectados acaban renunciando al pacto democrático. Y cuando quiebra la democracia, casi siempre quedamos peor que antes: ni siquiera cambios incrementales serán posibles. ¿Por qué entonces promover presidencias extraordinariamente fuertes, si de una u otra forma se va a necesitar de la negociación y el acuerdo para arribar a la toma de decisiones importantes y viables? Se ha argumentado que, si bien de manera informal, presidencias fuertes sí enfrentan “pesos y contrapesos”. Es cierto. Pero entendamos que ello debilita en última instancia la confianza en y la legitimidad de las instituciones democráticas diseñadas precisamente para institucionalizar y canalizar las presiones, las demandas y los desacuerdos.

La mejor evidencia que puede dar fuerza a estos argumentos es el hecho de que nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas cuentan con legislaturas

que sí juegan un papel positivo en el proceso político. Llama la atención que la regla de las legislaturas débiles encuentre excepciones en Chile (al menos hasta que los demócrata-cristianos reformaron la Constitución a finales de los sesenta), en Costa Rica y en Uruguay (hasta 1973), países con la tradición política más democrática en América Latina. En su clásico estudio comparativo de asambleas legislativas, Michael L. Mezey clasificó a estos tres países junto a los Estados Unidos, Italia, Francia en la IV República y la Alemania de Weimar.³⁴ El Congreso chileno ejerció importantes funciones durante la era de gobiernos civiles y competitivos; éste “en una palabra, ejerció admirablemente tareas esenciales que, entre las instituciones políticas, asignamos a las Legislaturas”.³⁵ Por su parte, y en el contexto latinoamericano, “Costa Rica cuenta con un sistema presidencial débil. El Ejecutivo no cuenta con el poder para legislar vía decretos. Tampoco puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa”.³⁶ Finalmente, un conocido especialista en política uruguaya escribía a principios de los setenta: “Ninguna Legislatura latinoamericana tiene la historia que el Congreso uruguayo tiene en relevancia y actividad sostenidas.”³⁷ Mezey no tomó en cuenta el caso de la Legislatura venezolana, pero ésta no puede ser ignorada. El poder de veto del presidente en Venezuela es uno de los más débiles en América Latina. Si el presidente veta, no es necesaria una mayoría calificada en el Congreso para

34 Mezey, Michael L., *Comparative legislatures*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 36.

35 Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander, “Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress”, en Smith, Joel y Musolf, Lloyd D., (Eds.), *Legislatures in development: dynamics of change in new and old states*, Durham, Duke University Press, 1979, p. 191.

36 Baker, Christopher E., “The Costa Rican Legislative Assembly: A Preliminary Evaluation of the Decisional Function”, en Agor, Weston H., (Ed.), *Latin American legislatures: Their role and influence*, New York, Praeger, 1971.

37 McDonald, Ronald, “Legislative Politics in Uruguay: A Preliminary Statement”, en Agor, Weston H., (Ed.), *Op. cit.*

regresar la iniciativa al despacho del Ejecutivo, quien si la veta de nuevo podrá ser promulgada nuevamente con sólo el 50 por ciento más uno de los votos en la Legislatura. El presidente puede legislar por decreto, pero otra vez el Congreso puede retirarle la prerrogativa con el 50 por ciento más uno de los votos de los congresistas. Estas normas constitucionales, en concierto con otros arreglos “consociacionales”,³⁸ lograron debilitar sustancialmente el carácter mayoritario del sistema presidencial a principios de los sesenta,³⁹ e hicieron de la democracia venezolana un caso único de búsqueda de acuerdos y cooperación entre élites políticas en la historia política de América Latina.⁴⁰ Volveremos a este punto más adelante.

No sólo esta variable (una presidencia sin extraordinarios poderes, una Legislatura activa y con poder real) corre paralela al sistema político norteamericano. La evidencia sugiere que el bipartidismo está también relacionado con la estabilidad de la democracia presidencial. En los regímenes presidenciales, “los sistemas bipartidistas parecen estar mejor capacitados para enfrentar los problemas de gobernabilidad ya que facilitan la formación de gobiernos con una mayoría (o casi una mayoría) en el Congreso, y también porque la polarización ideológica es menos probable en un esquema de dos partidos”.⁴¹ El problema de combinar presidencialismo con multipartidismo se centra en la dificultad de sostener coaliciones en el Congreso. En sistemas multipartidistas, el presidente casi nunca goza de una mayoría permanente en el Legislativo, por lo tanto “son esenciales las coaliciones entre partidos... [Sin embargo,] establecer coaliciones estables

38 Lijphart, Arend, “Consociational Democracy”, *World Politics*, xxi, 1969.

39 Para una discusión sobre el carácter mayoritario y excluyente del sistema presidencial. Ver Lijphart, Arend, “Prezidencialismo e Democrazia Maggioritaria”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, xix, 1989.

40 Levine, Daniel H., “The Transition to Democracy: Are there Lessons from Venezuela?”, *Bulletin of Latin American Research*, iv, 1985.

41 Mainwaring, “...The Difficult Equation”, *Op. cit.*, p. 2.

es considerablemente más difícil en democracias presidenciales multipartidistas...”⁴²

Es importante observar que tres de nuestros cuatro casos de democracias presidenciales exitosas fueron o son sistemas bipartidistas o cuasi-bipartidistas. Uruguay tuvo un sistema de partido dominante (Colorado) o bipartidista (Colorado y Blanco) durante gran parte de su historia democrática. Su sistema de partidos evolucionó hacia un esquema de dos y medio partidos a principios de los setenta. Costa Rica ha tenido un sistema de partido dominante (PLN), o un sistema bipartidista (PLN y Unificación Social-Cristiana), y a veces ha surgido otro partido de relevancia muy relativa (Republicano u otros). Desde finales de los años cuarenta, Unificación ha arrebatado tres veces la presidencia al PLN (en los periodos presidenciales 1958-1962, 1966-1970 y 1978-1982). En Venezuela, dos partidos políticos (Acción Democrática y COPEI) han dominando la vida política desde 1973 hasta principios de los noventa. Durante los sesenta, coaliciones parlamentarias fueron necesarias, y arreglos “consociacionales” permitieron que dichas coaliciones fueran lo suficientemente estables como para impedir la parálisis del sistema. Desde principios de los sesenta, sin embargo, el control de la presidencia ha cambiado cuatro veces de AD a COPEI y viceversa. Por su parte, Chile es el único país latinoamericano en donde la democracia presidencial ha sobrevivido por un periodo mayor de veinticinco años en el marco de un sistema multipartidista, lo cual debe hacernos pensar en el bipartidismo como una variable que puede contribuir de manera relevante a la estabilidad de la democracia presidencial, pero no como una condición absolutamente necesaria para su sobrevivencia. Sin profundizar en este punto, Scott Mainwaring encuentra que “la rareza de esta democracia presidencial multipartidista ha pasado

42 *Ibid.*, p. 19.

generalmente inadvertida”,⁴³ y que el sistema de dos partidos es el mejor si se trata de evitar gobiernos minoritarios: “En cinco de seis democracias presidenciales estables (EUA, Costa Rica, Venezuela, Uruguay, Chile y Colombia), el partido del presidente controla casi la mitad de los escaños en la Cámara baja”.⁴⁴ Volveremos al caso chileno más adelante.

Debemos notar también que en casi todos los países latinoamericanos, las elecciones legislativas en la Cámara baja reparten escaños con fórmulas proporcionales, no mayoritarias, en distritos cuya magnitud (es decir, el número de escaños en cada distrito plurinominal) es suficientemente grande como para facilitar la representación de partidos pequeños. Sin embargo, y a pesar de la célebre “Ley Duverger”, que pronostica pluripartidismo ahí donde el sistema electoral es proporcional, tres de nuestras cuatro democracias presidenciales fueron o son, como ya hemos visto, sistemas bipartidistas.

El presidencialismo –dice Mainwaring– es por lo menos parcialmente responsable de esta combinación de proporcionalidad y bipartidismo... [En] este sentido, el *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas es decisivo. Ahí donde las elecciones presidenciales y legislativas son concurrentes, un sistema de dos partidos suele emerger, aun en el marco de un sistema proporcional. Cuando ambas elecciones no coinciden, la representación proporcional generalmente anima la formación de un sistema multipartidista.⁴⁵

Este argumento es muy útil en el análisis de nuestros cuatro casos. En Uruguay, por ejemplo, ambas cámaras

43 Mainwaring, Scott, “Presidentialism in Latin America”, *Op. cit.*, p. 168.

44 *Ibid.*, “... The Difficult Equation”, *Op. cit.*, p.17. El autor incluyó a Colombia en su estudio.

45 *Ibid.*, “Presidentialism...”, *Op. cit.*, p. 174. Este importante hallazgo es originalmente de Shugart, Matthew, “Duverger’s rule. District magnitude and presidentialism”, Tesis doctoral, Universidad de California, 1988.

del Congreso son completamente renovadas cada cuatro años: al mismo tiempo toma lugar la elección presidencial, no hay elecciones intermedias, y “no hay manera de votar por un candidato presidencial Colorado y una lista legislativa Blanca (o viceversa) por la simple razón de que los partidos imprimen sus boletas”.⁴⁶ Obviamente, este tipo de instrumentos favorece a los partidos grandes aún en presencia de sistemas proporcionales, y posibilita el surgimiento de mayorías legislativas afines a la política presidencial. *En dos de nuestros otros tres casos (Venezuela y Costa Rica) también encontramos este importante arreglo institucional: 1) elecciones presidenciales y legislativas concurrentes y 2) ausencia de elecciones intermedias.* Por el contrario, en Chile se celebraban elecciones presidenciales cada seis años (por ejemplo, en 1958, 1964, 1970), elecciones a la Cámara baja cada cuatro años (en 1957, 1961, 1965, 1969, 1973), y se renovaba la mitad del Senado también cada cuatro años. Era casi imposible que el partido del presidente tuviera mayoría en el Congreso, ya que el electorado nunca expresaba sus preferencias presidenciales y legislativas al mismo tiempo. Esta no es la única causa de la existencia del multipartidismo chileno, pero es claro que el calendario electoral, lejos de atenuar la multiplicación de partidos, la animaba. Si los sistemas presidenciales ya de suyo dificultan que el presidente disfrute de apoyo mayoritario en la Asamblea, ciertos arreglos institucionales dificultan aún más la tarea. En Chile, las reglas electorales aumentaban la probabilidad de que ambas cámaras del Congreso estuviesen dominadas por mayorías opositoras. Aquí ciertos arreglos institucionales eran un claro obstáculo para arribar al consenso, y, como veremos más adelante, *hubieron de existir otras instituciones para contrarrestar los efectos perniciosos de estas reglas.*

46 Gillespie, Charles y González, Luis Eduardo, “Uruguay: The Survival of Old and Autonomous Institutions”, en Diamond, Larry, Linz, Juan J. y Lipset, Seymour M., (Eds.), *Democracy in developing countries. Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, p. 213.

Ya hemos discutido la importancia que tiene para la sobrevivencia de las democracias presidenciales el poder limitado del presidente y el papel activo del Legislativo, así como la importancia de un número limitado de partidos, de preferencia dos, en la búsqueda de consenso entre poderes. También se ha visto la importancia de la estructura de la boleta electoral y del calendario de elecciones ejecutivas y legislativas. Veamos ahora el funcionamiento de nuestros cuatro países en sus relaciones Ejecutivo-Legislativo. Este tema está fuertemente vinculado a una de nuestras variables centrales: qué tan fuertes o débiles, qué tan cohesivos o indisciplinados son los partidos políticos en su conducta legislativa.

Es difícil encontrar aquí una regla general. Empecemos por el caso uruguayo. Quizá el sistema de partidos latinoamericano más parecido al norteamericano fue el uruguayo hasta antes de los setenta, ya que el Colorado y el Blanco fueron típicamente partidos *catch all*, separados por una muy pequeña distancia ideológica. Sin embargo, el sistema electoral uruguayo era muy diferente, y muy influyente también en la conducta de partidos y legisladores. En opinión de Guillespie y González, la política uruguaya no puede discutirse si antes no se entiende su muy particular sistema electoral, el llamado “voto doble simultáneo”. Tanto los 99 diputados como los 30 senadores uruguayos se eligieron con base en este sistema. En la Cámara baja los departamentos administrativos servían como distritos plurinominales, y el Senado se elegía en el país todo como distrito único. Los partidos (o “lemas”) presentaban más de una lista de candidatos en cada elección, y los escaños se repartían de acuerdo al número de votos de cada partido (se utilizaba la fórmula d’Hondt); después, los escaños de cada partido se repartían entre sus facciones (o “sub-lemas”) mediante el mismo procedimiento. El sistema electoral permitía a las facciones una considerable autonomía. Las

facciones estaban institucionalizadas, y generalmente giraban alrededor de un líder, quien colocaba el orden de candidatos en las lista (cerrada) de su “sub-lema”. Decía Ronald McDonald a principios de los setenta:

La disciplina de los lemas es difícil de imponer. El centro del Poder Legislativo es el sub-lema. Es frecuente encontrar sub-lemas de distintos lemas combinándose en tareas legislativas específicas, si bien normalmente los sub-lemas se coaligan con los lemas a los que pertenecen.⁴⁷

Sigue McDonald:

Aun cuando no pueden identificarse en distritos bien definidos –sino en departamentos en donde comparten la representación con otros congresistas– los diputados dispersan patronazgo al tiempo que sirven de *ombudsman* para aliviar las peores instancias de insensibilidad administrativa gubernamental. El patronazgo y su dispersión están relativamente bien estructurados en Uruguay.⁴⁸

Podemos por ahora concluir que cierto grado de indisciplina partidista y los recursos para el patronazgo facilitaron, como en los Estados Unidos, la relación Ejecutivo-Legislativo en Uruguay. Por su parte, el patronazgo y la solución de problemas locales inmediatos también fueron centrales en el trabajo de los legisladores chilenos. En opinión de Valenzuela y Wilde, “la capacidad del congresista para cumplir estas tareas estuvo basada, por encima de todo, en su permanente influencia en el proceso presupuestal. Tanto el Congreso como el Ejecutivo trataban de sobrepasar las limitaciones que ambos se imponían a través del financiamiento de sus proyectos predilectos”.⁴⁹ En Chile, la disciplina partidista no fue la norma, y el

⁴⁷ McDonald, Ronald, *Op. cit.*, p. 117.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 130.

⁴⁹ Valenzuela, Arturo y Wilde, Alexander, *Op. cit.*, p. 193.

patronazgo era una variable central en la introducción de fluidez en las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

La competitividad y enorme fragmentación del sistema de partidos chileno (trece partidos compitieron en elecciones al Congreso en 1973, poco antes del golpe militar) hicieron que el presidente se obligara a trabajar intensamente su programa de gobierno con la Legislatura. Los presidentes enfrentaban una multiplicidad de partidos en el Congreso en su esfuerzo por negociar alianzas y ver aprobada su agenda de gobierno. Los recursos para el patronazgo y el trabajo de los legisladores en el nivel local proveían el toma-y-daca necesario para cruzar las líneas partidistas. Dicen con ironía Valenzuela y Wilde:

El calor general del debate partidista era disipado hasta cierto punto por esa bondadosa tarea que es satisfacer necesidades políticas mundanas. Este estilo... ayudó a hacer difusa la amargura de las disputas ideológicas en asuntos mayores.⁵⁰

Los congresistas chilenos eran muy efectivos al intervenir en apoyo de sus localidades en varias agencias administrativas. Todos los partidos entraban a la negociación con el presidente minoritario en apoyo de sus demandas particularistas. En Chile se distribuían escaños mediante la fórmula proporcional d'Hondt modificada, y las listas de candidatos estaban abiertas a los electores, de modo que los candidatos con más votos dentro de cada lista entraban al Congreso. Esto hacía que candidatos del mismo partido compitieran entre sí, y que los electores eligieran representantes dependiendo en alguna medida de sus habilidades en el reparto de beneficios. En opinión de Valenzuela, las reformas constitucionales impulsadas por el gobierno demócrata-cristiano de Frei a finales de los sesenta con objeto de fortalecer los poderes presidenciales

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 201, 203-4.

retiraron casi por completo el poder de negociación de la Legislatura sobre el presupuesto: “Estas reformas fueron demasiado lejos en el recorte de fuentes tradicionales de patronazgo y ayuda recíproca entre los poderes, *reduciéndose así la más importante arena de negociación en la política chilena*”.⁵¹

En Costa Rica, los recursos para el patronazgo son también centrales en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aquí, la Asamblea y el presidente han convivido tanto en “gobiernos unificados” como en “gobiernos divididos”. Aun cuando el PLN ha perdido la presidencia tres veces desde 1953, el partido ha logrado retener el control de la Asamblea Legislativa (excepto durante un periodo). ¿Cómo evitó Costa Rica la parálisis? Una variable medular en este caso es que el presidente no puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea. No hay problema cuando ambos poderes pertenecen al mismo partido, ya que con el sistema de representación proporcional, con listas cerradas de partidos y con la regla de no reelección en la Asamblea, los partidos tienden a disciplinarse. En situaciones de “gobierno dividido”, “el partido mayoritario [en la Asamblea] es capaz de incluir recursos para su patronazgo en el presupuesto que el presidente no podrá vetar”.⁵² Así, el partido que controla la Legislatura puede colocar recursos de determinados ministerios en proyectos locales. Ni la Legislatura ni la presidencia son completamente dominantes en el proceso legislativo, En tanto que la Asamblea Nacional inicia la mayoría de las iniciativas de ley,⁵³ el Poder Ejecutivo ve

51 Valenzuela, Arturo, “Chile: Origins, Consolidation and Breakdown of a Democratic Regime”, en Diamond, Linz y Lipset, *Op. cit.*, p. 183. El énfasis es mío.

52 Taylor, Michelle M., “What Motivates Legislators to Engage in Constituency Service? A Look at the Effects of the Structure of a Democratic System on Legislator Behavior”, ensayo presentado en la *Reunión Anual de la Asociación Norteamericana de Ciencia Política*, 1989, p. 11.

53 Alrededor del 70 por ciento de las iniciativas. Ver Mijeski, Kenneth J., “Costa Rica: the Shrinking of the Presidency?”, en DiBacco, Thomas V., (Ed.), *Presidential po wer in Latin American politics*, New York, Praeger, 1977, p. 60.

aprobada gran parte de sus iniciativas con muy pequeñas modificaciones por parte de la Asamblea.

Finalmente, Venezuela nos brinda una novedosa idea de lo que puede hacerse con la relación Ejecutivo-Legislativo en democracias presidenciales. Después del Pacto de Punto Fijo de 1958, en Venezuela se crea un sistema en el que los principales partidos políticos juegan un papel participativo importante en las tareas gubernamentales, de manera que todos tienen un incentivo para comprometerse con el mantenimiento del régimen democrático. Los enormes problemas que enfrenta actualmente la economía venezolana no deben ocultarnos las virtudes del sistema democrático que se fundó después de la caída del régimen militar de Pérez Jiménez. El corazón del Pacto de 1958 fue que, sin importar quién ganara las elecciones, todos los partidos tendrían garantizada cierta participación en el gobierno. El Pacto no establecía cuotas específicas, pero los partidos negociaron con éxito el alcance de su influencia en la toma de decisiones y en la distribución de los recursos estatales.⁵⁴

Todos los partidos no comunistas firmaron el Pacto después de la caída de Pérez Jiménez y antes de las elecciones de 1958, comprometiéndose a respetar las elecciones sin importar su resultado, a consultarse mutuamente en el diseño de políticas críticas y a compartir recursos para el patronazgo. Los partidos “colocaron a un lado asuntos difíciles y potencialmente explosivos para concentrarse en áreas más manejables, en donde soluciones ‘técnicas’ podían encontrarse”.⁵⁵ A principios de los setenta, cuando empieza a consolidarse el sistema bipartidista, la fuerte

54 Ver Lynn Karl, Terry, “Petroleum and political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela”, en O’Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe C. y Whitehead, Lawrence, (Eds.), *Transitions from authoritarian rule. Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

55 Levine, Daniel, “Venezuela: The Nature, Sources, and Future Prospects of Democracy”, en Diamond, Linz y Lipset, *Op. cit.*, p. 257.

disciplina –producto del sistema electoral venezolano de listas cerradas de partidos– otorga al presidente la capacidad de ejercer el liderazgo en el proceso legislativo que la Constitución de 1961 no le otorga. La experiencia de varios gobiernos desde 1958 ha incluido tanto gobiernos de coalición como administraciones monopartidistas. Los presidentes venezolanos se han encontrado frecuentemente con la necesidad de coordinar coaliciones multipartidistas, y aun cuando el esquema “consociacional” no se utiliza como a principios de los sesenta, dicha experiencia fue determinante en la socialización política de las élites partidistas y en su disposición a la negociación y a la búsqueda de acuerdos: “La negociación entre el liderazgo de los partidos se ha convertido en una característica familiar en el sistema político venezolano”.⁵⁶

Al término de este breve análisis de nuestros cuatro casos latinoamericanos de democracias presidenciales exitosas, cabe concluir lo siguiente:

a) Una democracia presidencial con Ejecutivo dominante concentra excesivo poder en un solo actor del sistema político y debilita los espacios de negociación y acuerdo, ambos ingredientes esenciales de la democracia. Las democracias presidenciales en donde la Legislatura cuenta con poder real y ejerce un papel activo están mejor dotadas para sobrevivir.

b) Aun con las dificultades que presenta toda democracia presidencial en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, la evidencia sugiere que es más probable que sobreviva la combinación democracia presidencial-bipartidismo que la combinación democracia presidencial-multipartidismo. Un sistema bipartidista o un sistema con moderado pluralismo facilita la formación de un gobierno con mayoría en el Congreso, al tiempo que incentiva a la moderación.

56 Martz, John D., “The Venezuelan presidential system”, en DiBacco (ed.), *Op. cit.*

Sin embargo, el caso chileno nos lleva a pensar que ésta no es una condición estrictamente necesaria, y que un efectivo balance de poderes constitucionales entre el presidente y la Legislatura puede contrarrestar los efectos negativos del multipartidismo en los sistemas presidenciales.

c) Aun cuando los sistemas presidenciales carecen de medios para asegurar que el presidente contará con una mayoría en la Asamblea, el calendario de elecciones legislativas y presidenciales puede incrementar o disminuir dicha probabilidad. En este sentido, elecciones concurrentes en ambas arenas y la ausencia de elecciones intermedias parece ser el escenario óptimo.

d) Los recursos para el patronazgo pueden servir como lubricante en la relación entre poderes. Dichos recursos no necesariamente han de ser distribuidos por legisladores indisciplinados que negocian directamente con el Ejecutivo. La negociación y la distribución puede también darse entre partidos disciplinados. A pesar de que el sistema presidencial incentiva a la indisciplina partidista en la Legislatura, el sistema electoral puede contrabalancear dicha tendencia (control en la selección de candidatos, listas cerradas, etcétera). El uso de este recurso político no está necesariamente asociado a una “corrupción atroz”.⁵⁷

e) Es cierto que los sistemas presidenciales no institucionalizan alianzas, pactos y arreglos “consociacionales”

57 Mainwaring, Scott, “...Equation”, *Op. cit.*, p. 169. Es cierto que “los efectos de este instrumento político en la vida institucional, la moralidad pública y la legitimidad democrática pueden ser perniciosos”, pero esto no es así necesariamente, y sí puede ser la clave para tener relaciones fluidas entre el Ejecutivo y el Legislativo, entonces bien vale pagar el costo. Quizá la posición de Mainwaring está demasiado influenciada por el caso brasileño –el cual ha sido profundamente estudiado por este autor– en donde una institución conocida con el nombre de *candidato nato* permite a los diputados en lo individual hacer literalmente lo que quieren (ser indisciplinados, cambiar de un partido a otro, etcétera) sin perder la oportunidad de volver a ser candidatos nuevamente. Ver “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy”, ensayo preparado para la Reunión Anual de la AMSA, 1990, y “Political Parties and the Prospects of Democracy in Brazil”, ensayo presentado en el xiv Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, 1988.

en la misma medida en que lo hacen los sistemas parlamentarios, y que las democracias presidenciales rara vez incluyen estos mecanismos institucionales para establecer coaliciones. Sin embargo, esto no significa que alguna forma de arreglo “consociacional” y presidencialismo no puedan coexistir. Aun cuando no es fácil sostener un sistema mixto, la experiencia venezolana demuestra que no es imposible; además, puede haber circunstancias en que ésta sea la única solución disponible cuando la opción parlamentaria está cerrada.

f) El federalismo es importante para el funcionamiento del sistema presidencial norteamericano. No hemos podido decir lo mismo para ninguna de nuestras cuatro democracias presidenciales latinoamericanas, debido a que ninguna de ellas presenta propiamente un formato federal.⁵⁸ Sin embargo, la hipótesis sigue siendo valiosa para otras democracias presidenciales y federales.

g) En ocasiones, los presidentes necesitan negociar una coalición para cada pieza de legislación controvertida, de modo que tanto coaliciones congresionales cambiantes como coaliciones *ad hoc* tienen que estar siendo constantemente renegociadas. Esto puede hacer oneroso el proceso legislativo. Sin embargo, piénsese que este tipo de problemas se presenta aún en ciertos regímenes parlamentarios.⁵⁹ Coaliciones *ad hoc* son también algo muy común en los Estados Unidos. En cualquier caso, el presidente enfrenta constantemente pruebas a su liderazgo, habilidad y destreza políticas. Nada es sencillo en política, y sostener una coalición no es la excepción.

58 Venezuela es un caso peculiar. Hasta finales de los ochenta, el presidente nombró a todos los gobernadores de los “estados”. Por lo tanto Venezuela no fue un sistema propiamente federal. Recientemente, sin embargo, se han establecido elecciones directas a gobernador.

59 Ver Logus, John, “Stable Government without Majorities? Scandinavian Parliamentary Governments Today”, *Scandinavian Review*, LXXIII, 1985, y Herman, Valentine y Pope, John, “Minority Governments in Western Democracies”, *British Journal of Political Science*, III, 1973.

■ EL FUTURO MEXICANO

Uno de los propósitos de este trabajo ha sido ofrecer evidencia de que el caso norteamericano arroja alguna luz sobre el tipo de instituciones que pueden facilitar la estabilidad de un régimen presidencial democrático. Sin embargo, también es claro que la democracia presidencial puede crecer en distintos suelos. Hasta el momento, la idea a subrayar es que, a pesar de la existencia de condiciones desfavorables para una vida estable, algunos arreglos institucionales maximizan la probabilidad de una democracia presidencial *gobernable*.

La última sección de este capítulo no intentará proponer una visión comprensiva de lo que puede o debe hacerse en el sistema político mexicano en su etapa de tránsito democrático. Nuestro propósito es más bien arrojar al aire algunas ideas y ensayar algunas propuestas que puedan dar origen a una discusión posterior, más profunda y fructífera. El asunto que aquí tratamos no ha sido objeto de discusión formal en la comunidad intelectual mexicana. Este es un intento modesto de iniciar una discusión. Nuestro principal argumento es que la gran sobrerepresentación que la fórmula electoral mexicana ofrece al partido más grande no puede justificarse con argumentos democráticos. Democracias presidenciales han funcionado sin ella. Hay que reconocer, sin embargo, que una auténtica democracia enfrenta constantemente una tensión entre distintos objetivos que no son siempre completamente reconciliables: regímenes democráticos tienen que decidir entre promover una vasta representación política y seguir una línea de política sostenida; entre acentuar el ideal de la estabilidad en la conducción de las políticas y el ideal de la sensibilidad a la demanda pública; entre la eficiencia y la agilidad en el proceso de toma de decisiones y el imperativo democrático de encontrar un consenso mayoritario a través de la negociación y el acuerdo polí-

ticos. Pero cuando una élite política no reconoce esta tensión y otorga un excesivo énfasis a la parte de la ecuación que coloca a la gobernabilidad como imperativo y como prioridad, se está al mismo tiempo debilitando el carácter democrático del régimen político. Aquí vamos a examinar qué cambios institucionales pudieran instrumentarse en México con el fin de evitar la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo en el escenario en el que el partido del presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. *Partimos del supuesto de que la gobernabilidad puede ser conquistada a través de medios más democráticos.* Es más que nunca claro que existe entre las élites gobernantes mexicanas el interés de democratizar el sistema político. Sin embargo, el proceso de cambio genera ansiedad y temores. Existe entre las élites gobernantes una natural aversión al riesgo: sólo quieren democracia para todos si ésta no los desplazará del poder, al menos en el corto y mediano plazos. Por eso es que las propuestas de reforma deben ser, sí y en primer lugar, democráticas, pero también deben ser viables para que todos los actores ganen, nadie pierda de entrada, y nadie se arriesgue demasiado. La siguiente discusión supone que el partido gobernante, el PRI, seguirá siendo la organización partidista más importante en la política mexicana en el futuro cercano. Éste *no* es un supuesto normativo. Sólo se quiere dejar claro que sin el PRI, o con un PRI escindido, el sistema de partidos, y de hecho el sistema político todo, sería muy distinto, por lo que nuevos elementos tendrían que considerarse en cualquier esfuerzo por construir arreglos institucionales democráticos.

a) En primer lugar, y como resultado de nuestra discusión previa, el poder del presidente mexicano debe atemperarse al tiempo que debe fortalecerse el papel del Poder Legislativo.⁶⁰ Sería imposible discutir aquí todos los

60 La clásica formulación de las características del régimen presidencial mexicano se encuentra en Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978.

elementos del sistema presidencial mexicano (veto total, veto parcial, exclusividad en la presentación de iniciativas de ley en materia económica, etcétera). Sin embargo, una de sus características esenciales es su carácter “paraconstitucional”,⁶¹ esto es, el hecho de que el presidente sea también el jefe del partido hegemónico en un régimen político autoritario todavía en transición. Tradicionalmente, el presidente selecciona a su sucesor y juega un papel decisivo en la selección de candidatos a gobernador, a varias presidencias municipales, a ocupar escaños en ambas cámaras del Congreso, etcétera. El presidente puede influenciar y frecuentemente determinar la conducta de estos actores políticos. No es claro qué reformas constitucionales pudieran cambiar algunas de estas prácticas “paraconstitucionales”. Es por ello que nuestra propuesta consiste en la introducción de una fórmula más proporcional de reparto de escaños en un momento de cambio político y democratización. Si el presidente no cuenta con un apoyo mayoritario automático en el Congreso –debido a que su partido no cuenta con la mayoría absoluta de las curules en la Cámara baja– entonces tendrá, sin otra opción, que negociar su programa de gobierno con las oposiciones. La Cámara de Diputados tiene la prerrogativa de aprobar el presupuesto anual, por ejemplo. En este importante punto, si el partido del presidente de la República no tiene otra opción, sino negociar con otros partidos el contenido del presupuesto, entonces el poder del titular del Ejecutivo se verá atemperado, y la democratización acelerada. Ciertamente, pudieran revisarse los poderes constitucionales de la presidencia, que no son excesivos si se compara la Constitución mexicana con otras de corte también presidencial.

Un presidente menos poderoso en términos constitucionales modificaría la muy común sensación en el presidente latinoamericano de que es él quien goza de verdadera

61 “Meta-constitucional” en el lenguaje que utilizó Carpizo.

legitimidad democrática, que es él quien representa la verdadera “voluntad popular”, que la Legislatura no goza de su legitimidad y es fuente de ineficiencias y proveedora de obstáculos. Sin embargo, si el Congreso sigue siendo controlado por un solo partido (un partido que pudiera estar lejos de obtener la mayoría de los votos, pero con mayoría de escaños) y éste es además sujeto de control presidencial, entonces ninguna reforma constitucional producirá los efectos deseados. Atemperar los poderes de la presidencia mexicana significa, en primer lugar, la desaparición de la fórmula electoral que premia excesivamente al partido mayoritario.

b) Un número moderado de partidos sería muy positivo para el futuro político de México. Existen dos formas de reducir el número de partidos en la Cámara baja del Congreso mexicano. Pero veamos primero el sistema electoral que regula el acceso a la Cámara de Senadores. El Senado reparte tres escaños a cada una de las 32 entidades federativas al partido que gana la mayoría relativa en el estado, y un escaño al partido que ha obtenido la primera minoría. Por lo tanto, los partidos pequeños no tienen acceso a dicha Asamblea. En el mediano o largo plazo, y en la medida en que el sistema de partidos sea más y más competitivo, el Senado se convertirá en un cuerpo más y más plural. Sin embargo, en el corto plazo este órgano es un bastión del partido revolucionario (después de las elecciones de 1994, el PRI cuenta con el 74 por ciento de esta Asamblea), y por lo tanto un actor que puede jugar un rol importante como moderador del proceso legislativo.

Pero concentremos nuestra atención en la Cámara de Diputados. Ésta se compone de 500 miembros: 300 son electos por mayoría relativa en distritos uninominales, y 200 son electos vía cinco listas regionales cerradas de partidos. La Cámara se renueva en su totalidad cada tres años, y sus miembros no pueden reelegirse en periodos inmediatos. El PRI sigue siendo casi absolutamente dominante en la pista

mayoritaria de competición: en 1991, ganó 290 de 300 curules, mientras que el PAN fue el único opositor que pudo ganar distritos de mayoría (10). En aquel año de elecciones intermedias, la semiproportionalidad del sistema electoral permitió que otros siete partidos ingresaran a la Cámara. En 1994, año de elecciones presidenciales y legislativas concurrentes, el PRI obtuvo 277 de los 300 distritos de mayoría, 18 el PAN y cinco el PRD. La concentración del voto entre los cuatro candidatos más atractivos a la presidencia hizo que los apoyos electorales de los otros cinco partidos en competencia se colapsara, de modo que no superaron el umbral (1.5 por ciento) del sistema electoral. Es claro entonces que una manera de intentar manufacturar un sistema de dos partidos sería eliminar los 200 escaños proporcionales y volver a la situación imperante antes de 1964, es decir, al sistema mayoritario puro. Esta opción está cerrada por tres razones: 1) no se produciría exactamente un sistema bipartidista, sino un sistema con un partido extraordinariamente dominante; 2) el PAN no aceptaría el cambio, por-que aun teniendo el monopolio opositor en la Cámara baja, perdería gran cantidad de escaños proporcionales, que son un importante recurso para distribuir posiciones políticas; 3) el cambio produciría, como efecto no deseado, prácticamente la nulificación legislativa del nuevo partido de oposición de izquierda, el PRD, empujándolo quizá a reforzar sus tendencias antisistémicas.

Crear un sistema desequilibrado de dos partidos en una situación en la que un tercer partido es inevitablemente importante no tiene ningún sentido. La segunda solución pareciera ser más viable: hacer más proporcional el sistema, pero cambiando el umbral de representación del 1.5 por ciento al 5 por ciento, como en la República Federal Alemana, para hacer más restrictivo el acceso a la Cámara de pequeños partidos (reduciendo, sin embargo, las barreras de entrada a la competencia, para hacer permeable el sistema de partidos). Obviamente, debemos tener en cuen-

ta que modificar la naturaleza de un sistema de partidos no es una tarea fácil, debido a que los partidos producen identificaciones colectivas, acumulan compromisos, son contenedores de memoria política y representan años y años de esfuerzo organizacional.⁶² Scott Mainwaring no se equivoca cuando piensa que:

Esfuerzos destinados a transformar un sistema de partidos no siempre tienen éxito. El conflicto social se institucionaliza una vez que el sistema de partidos ha operado por un tiempo considerable, de modo que tanto élites como seguidores se opondrán a una drástica restricción en la representación. [Intentos de recrear un sistema de partidos] están seguramente destinados al fracaso.⁶³

Pero el caso mexicano es distinto. Los pequeños partidos mexicanos son organizaciones muy débiles que han sido meramente testimoniales, cuando no aliados del PRI. Dicho partido ha amamantado electoral y quizá hasta económicamente a varios de ellos. Por algo se les conoce en el lenguaje político mexicano como partidos “satélite” o, más elocuente aún, como partidos “paraestatales”. Es difícil encontrar un conflicto social que estos partidos hayan institucionalizado. Son prácticamente cascarones que no representan interés social alguno que no puedan representar otros partidos. No sería extraño que con un umbral alto se esfumaran del mapa político mexicano, o que unieran sus débiles maquinarias electorales a las de otros partidos, sin ninguna consecuencia negativa importante para la vida política de México.

Un formato competitivo de tres partidos traería consecuencias importantes. Con un sistema electoral propor-

62 Sobre la estabilidad de los sistemas de partidos y sobre la manera en que esfuerzos organizacionales sostenidos estructuran la naturaleza de la competencia política, ver la introducción de Lipset, Martin, Seymour y Rokkan, Stein, *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*, New York, The Free Press, 1967.

63 Mainwaring, Scott, “...Equation”, *Op. cit.*, p. 24.

cional, y en caso de no obtener el 50 por ciento más uno de las curules en la Cámara de Diputados, el PRI tendría que negociar una coalición estable o coaliciones *ad hoc* con sus oposiciones en el Congreso (PAN y PRD), contribuyendo así a un auténtico balanceo de poderes y a la institucionalización de la negociación y el acuerdo entre las élites políticas. Al incluir sólo *dos* partidos, las coaliciones tendrían oportunidad de ser más estables. Al garantizar la salida de los minipartidos de la Cámara, se evitaría la ocurrencia del escenario en el que el partido mayoritario obtiene 47 ó 48 por ciento de los escaños y se exponencia la capacidad de chantaje de partidos con 2 ó 3 por ciento de la representación cameral. Otra consecuencia positiva sería que el electorado tendría mucho más claras sus opciones electorales; al no tener que informarse sobre las plataformas de un excesivo número de opciones electorales, sus costos de información se reducirían considerablemente, de modo que los incentivos para votar se verían incrementados.⁶⁴

c) Se podría argumentar que, en un sistema presidencial, una coalición en el Congreso es por naturaleza inestable, ya que la sombra que proyecta una elección intermedia o la siguiente elección presidencial debilita enormemente los incentivos de las oposiciones para cooperar con el partido del presidente en la Legislatura. Este argumento es válido, pero ciertas instituciones y estrategias pueden minimizar el debilitamiento del incentivo. Por otro lado, el argumento es general y puede ignorar la naturaleza de situaciones específicas en casos históricos concretos. Si las elecciones presidenciales dejan de ser un juego de suma cero porque las oposiciones ya tienen acceso a gubernaturas estatales vía elecciones locales transparentes, entonces

⁶⁴ Por otro lado, Henri Capron y Jean-Louis Kruseman discuten la forma en que la tasa de participación electoral es afectada por el número de partidos. Concluyen que un índice de fraccionalización ideal para la participación es el que se corresponde con una estructura de competencia de tres partidos. Ver Capron, H. y Kruseman, J., "Is Political Rivalry an Incentive to Vote?", *Public Choice*, lvi, 1988.

se crearían mayores incentivos para cooperar en el Legislativo si el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario de la Cámara baja. Es decir, las oposiciones dejarían de percibir su cooperación como una estrategia riesgosa que puede llevarlos a perderlo todo, porque las elecciones presidenciales no lo definirían todo. Negociar piezas de legislación a cambio de apoyo a programas gubernamentales locales podría aceitar enormemente la relación Ejecutivo-Legislativo. Así, el federalismo no sólo es el ámbito por excelencia para trazar rutas viables de transición democrática. También pudiera aprovecharse en la dinámica de la relación Ejecutivo-Legislativo. Compartir el poder regional con *ambas* oposiciones –pero sobre todo compartir la siempre seria y grave responsabilidad de gobernar– puede contribuir a cambiar la relación entre el gobierno y la oposición en México, de una caracterizada por el pataleo, el chantaje, la promesa incumplida de quien siempre ha de ganar y la super oferta irresponsable del que de una u otra forma siempre pierde, a una caracterizada por la confianza mutua, la competencia electoral, la discusión de problemas reales y la búsqueda de soluciones viables. Contribuiría además a limpiar un ambiente político enrarecido que refuerza la sensación de que México es incapaz de encontrar soluciones que quizá no representan la primera preferencia de ninguno de los involucrados, pero que pueden satisfacer mínimamente a *todos*. Nadie sugiere que el marco institucional que aquí se propone haría que el cambio político fuese siempre sereno y estuviera siempre ausente la tensión del estira y el afloja. Pero no hay razón para pensar en su imposibilidad. Es verdad: las habilidades políticas de los líderes del gobierno y de las oposiciones, así como la ausencia de actitudes mesiánicas entre ellos, serían extraordinariamente importantes.

d) El *timing* de las elecciones presidenciales y legislativas sería de gran relevancia. En México, ambos procesos electorales son concurrentes cada seis años, pero existen

elecciones legislativas intermedias. La victoria de un candidato presidencial puede traducirse en una mayoría (o casi un mayoría) congresional, por lo menos hasta la elección intermedia. Obviamente, dicha traducción sería más probable bajo un esquema de tres partidos que bajo un formato multipartidista. Como ya hemos visto, la concurrencia de ambas elecciones puede debilitar también el impulso multiplicador de partidos asociado a la fórmula proporcional.

Por otro lado, no es fácil evaluar la presencia de elecciones intermedias en el marco constitucional mexicano. La literatura disponible define a las elecciones intermedias en sistemas presidenciales como cuasi-plebiscitos, como una continuación del veredicto expresado en la anterior elección presidencial y, en parte, como un medio para ajustar dicho veredicto. La elección intermedia es casi siempre un juicio sobre la evolución del gobierno de la República: los electores premian o castigan al presidente en turno, sea votando por su partido en la elección intermedia, sea votando por la oposición.⁶⁵ Pueden utilizarse dos perspectivas contrapuestas para evaluar la existencia de elecciones intermedias: 1) si la elección concurrente produce un “gobierno unificado” (el mismo partido dominando ambos poderes), entonces la presencia de la elección intermedia puede verse como una posible fuente de división y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante la segunda mitad del mandato presidencial;⁶⁶ 2) si la elección concurrente produce un “gobierno dividido” (un partido en control de la presidencia y otro u otros controlando una o ambas cámaras del Congreso), entonces

65 Dos estudios clásicos del caso norteamericano son Hinckley, Barbara, “Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party’s Expected Loss of Seats”, *American Political Science Review*, LXI, 1967, y Tufte, Edward R., “Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections”, *American political science review*, LXIX, 1975.

66 En el caso norteamericano, el partido del presidente pierde generalmente varios escaños en elecciones intermedias, Ver Tufte, *Op. cit.*

la elección intermedia se percibe como una oportunidad para que el partido del presidente amplíe su cuota de escaños en el Congreso y pueda dominar el proceso legislativo en la segunda mitad del mandato presidencial.⁶⁷

Para muchos, las elecciones intermedias son vistas con sospecha, más que como un activo. Las elecciones intermedias pueden producir ansiedad, maximizar los incentivos a la manipulación de variables económicas con propósitos electorales, y ser fuente de inconsistencia en las políticas. En México, el segundo escenario arriba señalado sería más probable bajo condiciones plenamente competitivas: el presidente sin contar con mayoría en el Congreso en el inicio de su mandato. En este caso, la presencia de la elección intermedia ofrece al presidente la oportunidad de adquirir una mayoría, pero a la vez acorta el periodo en el que los partidos de oposición tienen incentivos para cooperar con el partido del presidente cuando éste no cuenta con el control mayoritario de la Cámara de Diputados. Mientras más cercana una elección nacional, menos incentivos tienen los actores para negociar un acuerdo legislativo. Establecer, con elecciones intermedias, distancias cortas entre elecciones legislativas, equivale a debilitar los incentivos para cooperar. Por el contrario, si no hay elecciones intermedias, el periodo entre elecciones es mayor, de modo que el espacio temporal en que cooperar es una estrategia racional, se hace más largo, y por lo tanto la coalición tiene más probabilidades de ser estable por un periodo más prolongado.⁶⁸ En el caso mexicano ayuda el hecho de que las legislaturas duren en su encargo tres

67 Hay un ejemplo muy vivo. Quienes defienden el golpe de Estado del presidente Fujimori, argumentan que la ausencia de elecciones intermedias cuasipresidenciales en el Perú brindó a Fujimori un incentivo para violar la Constitución peruana con el fin de poder ejercer su mandato y atender la "voluntad popular". Este argumento es erróneo porque olvida que los sistemas presidenciales gozan, o quizá padecen, de una legitimidad dividida: el Legislativo peruano también es producto de la expresión de la "voluntad popular".

68 Para una discusión sobre la relación entre la duración de las interacciones bipolares y la cooperación, ver Axelrod, Robert, *The evolution of cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

años, un tiempo razonable para incentivar a la cooperación entre partidos.

Sin elecciones intermedias, sería positivo acortar el periodo presidencial (y legislativo) de seis a cinco años, ya que seis años son demasiados si el electorado no puede evaluar en ningún momento del periodo el ejercicio gubernamental. Si en elecciones nacionales el presidente obtiene un apoyo mayoritario en la Legislatura, entonces podría contar con él quizá hasta el final de su mandato. Por el contrario, si el ganador no cuenta con dicha mayoría, entonces tanto al presidente como a los potenciales miembros de una coalición en el Congreso no les quedará más opción que cooperar como única salida a cinco años de interacción obligada e ininterrumpida. Obviamente, el incentivo para un trabajo legislativo activo y una relación entre poderes fluida tendería a concentrarse en los primeros tres o cuatro años del mandato.⁶⁹ Esta consideración (mientras más cercana la elección nacional, menos incentivos para cooperar) debe influir en la estrategia legislativa del presidente y de los partidos de oposición, aun en el escenario en el que se conservan las elecciones intermedias.

Es recomendable en cualquier caso la ausencia de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales si ningún candidato conquista la mayoría absoluta de los votos. La segunda vuelta tiende a fragmentar la competencia e incentiva a las escisiones, ya que cualquier precandidato mínimamente popular (y con expectativas generalmente

⁶⁹ El PAN cooperó con el PRI en la aprobación de distintas piezas de legislación a lo largo del sexenio 1988-1994. Que el porcentaje de votos obtenido por Acción Nacional en 1991 y 1994 no sólo no haya caído sino que incluso se haya visto incrementado, no nos lleva a pensar que fue castigado por el electorado por cooperar con el PRI y olvidar su "vocación opositora", pese a lo que pensaban quienes criticaban al liderazgo panista desde el interior de dicho partido y desde algunos sectores de la intelectualidad de izquierda. La cooperación sustantiva —más allá de lo estrictamente procedimental vía reformas electorales— no se produjo, sin embargo, cerca de la elección presidencial de 1994.

infladas) puede creer que obtener un segundo lugar es posible en una primera vuelta, y que una segunda vuelta puede darle el triunfo. La presencia de una segunda vuelta fortalece en teoría la legitimidad democrática del presidente, pero al mismo tiempo puede fragmentar aún más a la Legislatura, provocando que por un lado el presidente se sienta más fuerte y por otro más frustrado frente a la ausencia de apoyos inmediatos en el Congreso. Con una sola vuelta, los partidos compiten más unidos y no se incentiva a la multiplicación de candidatos. Pero, aún más importante, la ausencia de segunda vuelta impide que el presidente refuerce su convicción de que él posee un mandato popular y una gran misión a cumplir.⁷⁰ Esta clase de sentimientos es contraria al espíritu de negociación y de diálogo que un presidente (como eje de una coalición gobernante, no como la voz de la nación) debe cultivar y promover,

e) Finalmente: el patronazgo político es muy común en México. Sin embargo, los recursos para el patronazgo están monopolizados por un partido, el PRI. Negociar con los socios de la coalición el reparto de recursos para el patronazgo, o reubicarlos como partidas presupuestales a los estados de la Federación gobernados por partidos miembros de la coalición congresional, puede fortalecer aún más la probabilidad de coaliciones estables en la Cámara baja. Los partidos mexicanos tienden a ser disciplinados, de modo que los recursos para el patronazgo no serían repartidos por políticos en lo individual, sino por partidos como organizaciones nacionales. Este hecho pudiera hacer que la entrega de dichos recursos fuera algo más abierto, menos corrupto y pernicioso para la moralidad pública y la legitimidad democrática del sistema en su conjunto.

⁷⁰ Para una crítica al concepto de “mandato popular”, un invento político que no tiene referente empírico alguno, ver Dahl, Robert A., “Myth of the Presidential Mandate”, *Political Science Quarterly*, cv, 1990.

■ CONCLUSIÓN

Es claro que el caso norteamericano contiene arreglos institucionales que parecen tener una relación muy estrecha con la estabilidad de la democracia presidencial. Sin embargo, en algunas democracias presidenciales latinoamericanas, otras “configuraciones” institucionales han sido capaces de evitar parálisis definitivas por largos periodos de tiempo. Este ensayo ha defendido la idea de que la manera en que se combina un conjunto de arreglos institucionales puede ser definitiva para la estabilidad de una democracia presidencial y para evitar su quiebra: los poderes constitucionales del presidente, el papel de la Legislatura, el número de partidos, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, los recursos para el patronazgo, la disciplina de los partidos, la elección presidencial de mayoría relativa a una sola vuelta, el federalismo. El tema es de extraordinaria complejidad y relevancia. El autor de este ensayo sugiere que investigaciones posteriores especulen desde una perspectiva teórica más refinada en torno a las posibles combinaciones de estas variables para tal vez llegar a construir un “tipo ideal” weberiano de configuración de arreglos institucionales. Ello permitiría estudiar los casos reales con relación a un modelo. Es urgente este tipo de investigación, particularmente cuando algunas democracias presidenciales multipartidistas no están tomando en consideración la opción parlamentaria. Juan J. Linz no se equivoca cuando piensa que los sistemas parlamentarios pueden facilitar las cosas, que democracias estables parecen estar más relacionadas con ministros y parlamentos que con presidentes y congresos. Sin embargo, esta idea pudiera llevar paradójicamente a legitimar la “cláusula de gobernabilidad” o mecanismos de extraordinaria sobrerepresentación mayoritaria en un país que aún no ha empezado a pensar en la opción parlamentaria. Si Linz tiene inevitablemente la

razón, si una democracia presidencial es algo intrínsecamente inestable en un país con las características de México, y si un arreglo parlamentario no va a ser nunca el eje del marco constitucional mexicano, entonces la antidemocrática “cláusula de gobernabilidad”, u otros mecanismos afines, se justificará siempre. Sin embargo, este ensayo ha demostrado que éste es un falso dilema. La combinación de un sistema de tres partidos disciplinados en el marco de un sistema electoral proporcional dentro de la esfera institucional del régimen presidencial de gobierno es una ecuación democrática posible para el México de hoy. Sólo una élite política creativa e inteligente, preocupada por la democracia con la misma intensidad con la que se preocupa por la gobernabilidad, hará del cambio para bien una salida viable.



2.5 1997 o adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México*

■ INTRODUCCIÓN

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

Valga la siguiente evidencia para ilustrar lo que aquí se quiere decir. En 1988, no más del 3 por ciento de la población mexicana vivía en municipios gobernados por partidos distintos al PRI. En 1990, la cifra llegó al 10.45 por ciento; en 1992, al 14.4 por ciento; en 1995, al 24.3 por ciento; en 1996, al 37.5 por ciento, y en 1997, al 44.42 por ciento. Por otro lado, en 1988 solamente el 26.8 por ciento de los

* Este ensayo fue publicado originalmente en Lanzaro, Jorge, (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 251-282.

escaños en la totalidad de los congresos unicamerales estatales eran ocupados por partidos distintos al PRI. En 1990 la cifra llegó al 31.22 por ciento; en 1992, al 32.49 por ciento; en 1995, al 38.63 por ciento y en 1997, al 49.45 por ciento. Adicionalmente, desde 1989, año en el cual la oposición – concretamente la de centro-derecha, el Partido Acción Nacional (PAN)– ganó oficialmente su primera gobernatura en la historia pos-revolucionaria mexicana (Baja California), nuevos estados se han ido sumando a la lista: el propio PAN ha ganado las elecciones para gobernador en Chihuahua (1992), Guanajuato (1995), nuevamente Baja California (1995), Jalisco (1995), Querétaro (1997), Nuevo León (1997) y Aguascalientes (1998). Por su parte, la oposición de centro-izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), ha ganado la elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal (1997) y las elecciones para gobernador en Zacatecas (1998), Tlaxcala (1998)¹ y Baja California Sur (1999).² Así pues, de las treinta y dos entidades federativas en que se divide el país, once ya han sido gobernadas por partidos distintos al PRI, lo cual significa que el 35.51 por ciento de la población ya ha vivido la experiencia de ser gobernada por partidos distintos al PRI desde la titularidad del Poder Ejecutivo estatal.

Sin embargo, la transición mexicana a la democracia ha encontrado un inequívoco punto de inflexión en 1997 como resultado de las elecciones intermedias para el Congreso de la Unión. Efectivamente, después de sesenta y ocho años de “gobiernos unificados” –esto es, de gobiernos en los que el partido del presidente contó con el control mayoritario y férreamente disciplinado en ambas cámaras del Congreso–, por primera vez en la historia pos-revolucionaria mexicana el PRI se ve obligado a construir coaliciones parlamentarias con otros partidos para poder

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

2 En coalición con el PT.

governar. La novedad del fenómeno coloca a México en un proceso de incertidumbre política, en la medida en que años y años de gobierno unipartidario obstaculizaron la creación de una cultura de la negociación y el arribo a acuerdos parlamentarios. Los partidos políticos mexicanos atraviesan por una compleja curva de aprendizaje: no conocen las consecuencias electorales que pueden producir sus conductas cooperativas o no cooperativas en el Congreso; la prohibición de la reelección inmediata de sus legisladores obstaculiza los compromisos de largo aliento y mantiene en niveles muy precarios el nivel del debate y la deliberación parlamentaria en un momento de expansión del poder de la Legislatura; reconocen abruptamente que algunas cláusulas constitucionales que pasaron desapercibidas por décadas producen hoy más incertidumbre que certeza institucional y procesal. En fin: la novedad y las dudas que la acompañan parecen abrumar a la clase política mexicana de finales del siglo xx. Más de medio siglo de monopartidismo no pasó en balde.

Esta circunstancia particular de México, y su arribo tardío a los dilemas de la gobernabilidad democrática, también han dejado su huella en la producción académica. Apenas un puñado de estudiosos se acercó antes de 1997 a analizar bajo perspectivas diversas las consecuencias que podría traer la llegada de un gobierno en minoría en el Congreso para el ritmo de la transición democrática, así como los problemas relativos a la dinámica del sistema de partidos, el diseño constitucional, la construcción de estrategias parlamentarias, etcétera.³ Así, México se coloca

3 Ver: Lujambio, Alonso, "Presidentes y Congresos. Los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", en *Foro internacional*, xxxii, 1993; Aguilar, Luis F., "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Hernández Chávez, Alicia, (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1994; Cárdenas, Jaime, *Transición Política y Reforma Constitucional en México*, México, UNAM, 1994; Casar, Ma. Amparo, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México", en *Política y gobierno*, Año III, No. 1, 1996.

claramente a la zaga en la reflexión y en el debate intelectual latinoamericano sobre las formas de construir nuestra gobernabilidad democrática (con qué sistemas de partidos, con qué sistemas electorales, con qué sistemas constitucionales). Y en mala hora: el estreno en México de un “gobierno dividido” se da en una elección intermedia, tres años antes de la siguiente elección presidencial, coincidiendo con la estructuración de un sistema competitivo de partidos de fuerte inclinación tripartita, eventualmente poco proclive a la cooperación parlamentaria, como después veremos. Los tres grandes partidos tienen ambición presidencial y tienen que aprender a jugar el juego del “gobierno dividido” cuando las apuestas políticas están, como nunca antes, al alza. Competitividad electoral, confusión conceptual, incertidumbre política y ambición presidencial: son estos cuatro factores los que podrían caracterizar el sistema de partidos mexicano en el último trienio del siglo xx.

Este ensayo quiere ser una reflexión sobre el nuevo “gobierno dividido”, en primer lugar a partir de la operación política del *hyper* presidencialismo mexicano y del carácter no democrático del régimen posrevolucionario. A continuación se analiza brevemente el modo en que a partir de 1988 la transición democrática empieza a acotar los enormes poderes del presidente mexicano. Después se presentan algunos matices al argumento de Linz sobre los problemas de la democracia presidencial, a fin de contar con un marco conceptual adecuado para explicar los dilemas que enfrenta la política parlamentaria mexicana durante la Legislatura 1997-2000. Posteriormente se presentan datos empíricos sobre el tipo de coaliciones legislativas que se han construido en dicha Legislatura. Finalmente, el ensayo ofrece unas conclusiones tentativas, incluyendo asimismo un *excursus* acerca del cuadro posterior a las elecciones del 2000, en las que el PAN logró el triunfo y desplazó al PRI de la presidencia, después de un largo dominio de siete décadas.

■ EL HIPERPRESIDENCIALISMO MEXICANO POSREVOLUCIONARIO: 1929-1988

El enorme poder del presidente mexicano en la era pos-revolucionaria no se explica por la dotación de atribuciones que establece la Constitución de 1917. En el caso mexicano, desde la perspectiva constitucional, nos encontramos con un régimen presidencial “puro”, con prerrogativas acotadas para el Poder Ejecutivo. El presidente es electo directamente por la ciudadanía para un periodo de seis años, sin posibilidad alguna de reelección (artículo 83 constitucional) y no está sujeto al voto de confianza de la Legislatura para conservar su mandato. El *impeachment* está limitado a acusaciones “por traición a la patria y delitos graves en el orden común” (artículo 108), situaciones extremas que difícilmente pueden presentarse y mucho menos probarse. El presidente puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, si bien el Senado debe confirmar los nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de hacienda (artículo 89).

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

Concluyo esta breve descripción de los poderes presidenciales con un dato de enorme significado: el presidente mexicano no cuenta con poderes de decreto considerables. Ciertamente, los artículos constitucionales 29 y 131 le ofrecen respectivamente la posibilidad de suspender garantías y de regular directamente aspectos de comercio

internacional y doméstico. Sin embargo, no puede hacerlo de *motu proprio*, sino con la autorización previa del Congreso, que delega y revisa con posterioridad los resultados de su delegación. Es claro, pues, que el presidente no puede dictar decretos cuando el Congreso lo obstaculice, sino por el contrario cuando recibe la autorización de éste, y en dos ámbitos muy específicos de la acción gubernamental.⁴

Así pues, el enorme poder del presidente mexicano en la era posrevolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones legales sino por sus “poderes metaconstitucionales”,⁵ definidos por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante muchas décadas por la presencia de un partido hegemónico. El politólogo norteamericano Jeffrey Weldon ha desarrollado, como ningún otro estudioso de la política mexicana, una teoría de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano. Dice Weldon:

Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola.⁶

A continuación expongo brevemente las condiciones mencionadas por Weldon. En primer lugar, y obviamente

4 Aspe Bernal, Mónica, “Gobierno Dividido y Decreto Presidencial”, en *Quorum*, México, No. 65, marzo-abril 1999.

5 El concepto fue acuñado por Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, Cap. xvi.

6 Wildon, Jeffrey, “El presidente como legislador, 1917-1934”, en *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura, Serie I, Capítulos I a III.

te, para que exista *hiper*presidencialismo se requiere de un régimen constitucional presidencial, de división de poderes: condición claramente satisfecha en la Constitución de 1917, que eliminó algunos aspectos parlamentarios de la Constitución de 1857. En segundo término se requiere de un “gobierno unificado”, es decir, de un “gobierno no dividido”, o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República. Esta condición se satisfizo desde 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que cambiaría su nombre por el de Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y por el de Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946. Así pues, el presidente de la República pertenece al partido revolucionario y dicho partido mantiene el control mayoritario de ambas cámaras del Congreso. En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario. La disciplina de los legisladores del partido revolucionario se consolidó firmemente en la década del cuarenta, si bien comenzó a incentivarse fuertemente desde 1933, cuando una reforma al artículo 59 constitucional prohibió la reelección inmediata de los parlamentarios. La no reelección inmediata de los legisladores, todavía vigente hoy en día, incentivó a los parlamentarios del partido hegemónico a ajustar su conducta a los lineamientos de su partido, ya que sería éste el que concentraría el poder de definir la suerte de sus carreras políticas futuras. Finalmente, la cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del Poder Ejecutivo. Esta condición no se satisfizo sino hasta principios de 1936, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado “Jefe Máximo de la Revolución”, fundador y hasta entonces líder indiscutible del partido revolucionario.

Antes de entrar a discutir el modo en que estas condiciones se han ido perdiendo o relajando —particularmente a partir de 1988— cabe hacer dos acotaciones a la teoría

formulada por Weldon, una de carácter específico y otra más general. En primer lugar, es necesario subrayar la relativa insuficiencia de la segunda condición mencionada por Weldon. En el esquema norteamericano, basta con que el partido del presidente cuente con la mayoría absoluta (50 por ciento más uno) de los escaños en ambas cámaras del Congreso para hablar de un “gobierno unificado”. En el caso norteamericano, la sistemática ausencia de reformas constitucionales ha hecho innecesario –por decirlo de algún modo– un concepto como el de “gobiernos super-unificados”. Pero el caso mexicano es distinto: el excesivo detalle con el que la Constitución de 1917 regula una impresionante cantidad de materias ha determinado sistemáticamente la necesidad de su reforma. La enorme cantidad de reformas constitucionales promovidas por los presidentes de la era posrevolucionaria pudieron aprobarse porque el partido hegemónico, liderado por el titular del Ejecutivo, no sólo contó con mayorías absolutas (50 por ciento más uno) en ambas cámaras del Congreso, sino también con las mayorías calificadas (66 por ciento) requeridas para la reforma constitucional. Las super-mayorías del PRI hicieron posible la puesta en práctica de un enorme poder presidencial, que se tradujo en la impresionante –y muchas veces perversa– capacidad del Ejecutivo para reformar la Constitución y adaptarla a su propio proyecto de gobierno. Así pues, el hecho de que el PRI obtuviera en 1988 el 52 por ciento de los escaños de la Cámara de Diputados y por lo tanto no contara, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, con el control de dos tercios de dicha Asamblea, no supuso ciertamente el arranque de la experiencia mexicana de “gobiernos divididos”, ya que el PRI conservó la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso. Pero ya no contó desde entonces con la posibilidad de reformar la Constitución sin necesidad de construir, para este propósito, coaliciones con otro u otros partidos en el Congreso. Ello supuso un primer paso para debilitar el otrora enorme poder del presidente de México.

En segundo lugar la operación total de la mecánica política sugerida por Weldon, y quizá particularmente su tercera condición, está permeada por el carácter no democrático, no competitivo, de las elecciones mexicanas en el periodo posrevolucionario. Es importante enfatizar esto. El modo en que el partido revolucionario delega poder en el presidente y la consecuente disciplina parlamentaria de las bancadas priístas en el legislativo frente a las iniciativas del Ejecutivo se explican en buena medida por la expectativa –garantizada– de permanencia en el poder. Nadie en México podría afirmar seriamente que todas las elecciones que ha ganado el PRI desde su nacimiento se han debido a la práctica del abuso y el fraude electorales. Existieron muchos fraudes, en distintos momentos y en distintos niveles (municipal, estatal y nacional). De cualquier modo, el carácter no competitivo del sistema de partidos –no importa si todas o algunas elecciones eran fraudulentas– facilitó la delegación del poder del partido revolucionario en el presidente. O dicho de otro modo: en condiciones democráticas, es razonable que un partido delegue poder en el presidente si dicha delegación hace más eficaz el ejercicio de gobierno, de manera tal que se maximiza la probabilidad de refrendar el triunfo en las siguientes elecciones. Sin embargo, si el triunfo en la siguiente elección está de cualquier modo garantizado, la delegación adquiere otro carácter. No es extraño que sistemáticamente el presidente eligiera a su sucesor (o dicho de otro modo, al candidato presidencial de su partido), a los gobernadores (o candidatos a las gubernaturas), a los presidentes municipales de las ciudades más importantes. El partido revolucionario nació desde el poder y se constituyó en su origen como Partido de Estado, de modo que el Jefe Máximo (Calles hasta 1936) o el presidente de la República (desde Cárdenas hasta Salinas) fueron los árbitros centrales de las disputas internas del heterogéneo y multclasista partido de la Revolución. No es

lo mismo para un partido delegar poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está en discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder, porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan. Así, el poder “metaconstitucional” del presidente estuvo asociado fuertemente al carácter no democrático del régimen político posrevolucionario. La naciente competitividad del mercado electoral mexicano ha llevado al PRI a la necesidad impostergable de democratizar la selección de sus candidatos para puestos de elección popular, incluido por supuesto el candidato presidencial, lo cual ha debilitado los poderes metaconstitucionales del otrora superpoderoso presidente mexicano.

■ TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y PRESIDENCIA ACOTADA DESDE 1988

Si bien, indudablemente, desde 1988 el presidente mexicano experimenta debilitamiento progresivo de sus poderes, esto ha sido así más en el campo de sus atribuciones metaconstitucionales que en el de las constitucionales. Esto es: el cambio se aplica más por las modificaciones en la naturaleza del sistema de partidos que por el debilitamiento de las prerrogativas constitucionales del presidente, si bien, como veremos, resulta imposible hacer una división absolutamente tajante de estos dos campos.

En términos constitucionales, las modificaciones a las prerrogativas presidenciales se concentran en siete ámbitos que detallaremos a continuación.

De manera progresiva a través de las reformas de 1990, 1993, 1994 y 1996 el Ejecutivo ha ido abandonando

el control sobre la organización de las elecciones federales. Esta oleada reformista concluyó en 1996 al adquirir plena autonomía el Instituto Federal Electoral (varios artículos constitucionales, pero en particular el 41).

A partir de 1992, el presidente deja de ser “suprema autoridad” en asuntos agrarios en favor de tribunales agrarios autónomos (artículo 27).

En 1993 se ampliaron las atribuciones del órgano legislativo del Distrito Federal, y en 1996 se estableció que el presidente dejaría de nombrar directamente al regente de la ciudad de México para dar paso a la elección popular de un jefe de gobierno. Así, el presidente dejó de gobernar, por interpósita persona, al 10.1 por ciento de la población nacional que vive en la capital de la República.

Desde 1993 adquirió autonomía el Banco Central, el Banco de México, cambio que impide al presidente conducir la política monetaria del país (artículo 28).

A partir de 1993 los periodos de sesiones ordinarias del Congreso aumentaron de cuatro a cinco meses (artículos 65 y 66), con lo que el Poder Legislativo amplía sus márgenes de estudio y deliberación: van del 1° de septiembre al 15 de diciembre (excepto el año de toma de posesión del presidente) y del 15 de marzo al 30 de abril.

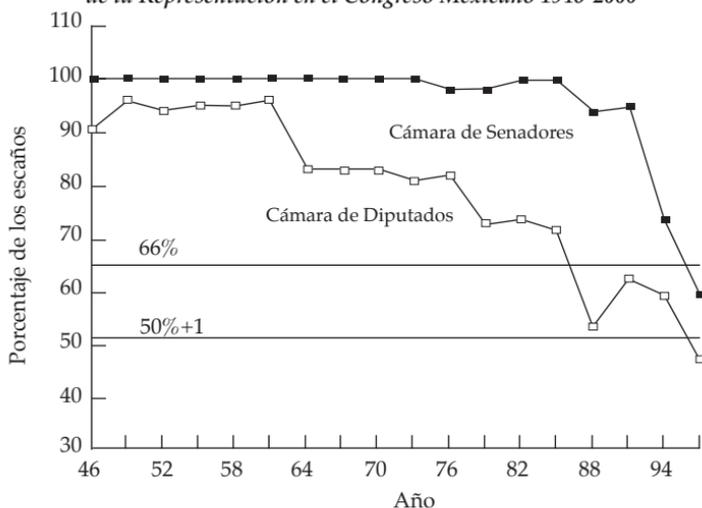
A partir de 1996 el Procurador General de la República deja de ser nombrado libremente por el presidente de la República, y la candidatura presidencial para tal cargo pasa a ser ratificada por dos tercios del Senado.

Desde 1995, las candidaturas presidenciales de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser ratificadas por dos tercios del Senado, en lugar del 50 por ciento más uno que antes se requería.

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

Gráfica 1

Partido Revolucionario Institucional. Porcentaje de la Representación en el Congreso Mexicano 1946-2000



gemonía parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional.

En la Gráfica 1 puede observarse la evolución del porcentaje de representación del PRI en el Congreso mexicano, de 1946 a 2000. Ahí puede observarse que 1988 representa el primer punto de quiebre en la evolución del *hiper*presidencialismo mexicano. Efectivamente, después de las críticas y sumamente irregulares elecciones presidenciales de aquel año, el PRI, al conquistar “solamente” el 52 por ciento de la Cámara de Diputados, dejaba de obtener, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, dos tercios en ambas cámaras del Congreso. Ciertamente no nos encontramos en 1988, en estricto rigor, con un escenario de “gobierno dividido”; después de aquella elección crítica, el PRI conservó la mayoría absoluta de la Cámara baja, mientras que el Senado dejaba de ser la “Cámara soviética” (por unipartidaria), al obtener el PRI sesenta de los sesenta y cuatro escaños (esto es,

el 93.8 por ciento de la representación). Sin embargo, para el programa de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) era imprescindible una serie de importantes reformas constitucionales, de manera que le resultaba absolutamente necesaria la cooperación opositora para ver sancionadas medidas que requerían la aprobación de dos tercios de ambas cámaras del Congreso. Finalmente, y no sin algunas enmiendas, el presidente Salinas de Gortari pudo ver sancionadas sus iniciativas de privatización bancaria (artículo 28), de modificación a los derechos de propiedad en el campo (artículo 27) y de reconocimiento de la personalidad jurídica de iglesias (artículo 130) –por mencionar las tres más relevantes– gracias a la cooperación del Partido Acción Nacional (PAN), de centro-derecha, que vio en esas modificaciones la satisfacción de algunas de sus demandas históricas. Obviamente, la cooperación no resultó gratuita: el PAN condicionó su aprobación parlamentaria de las reformas mencionadas y obtuvo a cambio el reconocimiento de sus victorias electorales a nivel municipal y estatal, así como la aprobación de una reforma electoral que garantizara condiciones de limpieza en las elecciones federales. En una palabra, se negoció el programa de gobierno a cambio de elecciones democráticas.

Así las cosas, se iniciaba una transición democrática lenta y ambigua, en la que de cualquier modo el presidente y su partido debían pactar con *otra* fuerza política el contenido de los cambios fundamentales del quehacer político del país. De una u otra forma, sin embargo, la gobernabilidad institucional del sistema no se ponía en entredicho, en la medida en que el control mayoritario de ambas cámaras se conservó en manos del PRI a lo largo de todo el sexenio del presidente Salinas de Gortari y aún en el primer trienio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000).

Por otro lado, el inicio de la transición también inauguraba una tensión entre el presidente y su propio partido:

por ejemplo, la continuidad del “dedazo” presidencial en la selección de candidatos del PRI para gobernador en los estados iba a contrapelo de la creciente competitividad electoral y de la necesidad de contar con candidatos competitivos y atractivos, con verdadero arraigo local. Así se hacía frente a la urgencia de “despresidencializar”, esto es, de descentralizar la selección de candidatos, y por lo tanto de institucionalizar nuevos patrones de conducta intrapartidaria. Por otro lado, la promesa presidencial de respetar los triunfos electorales de la oposición en las estructuras del federalismo tensó la relación entre el presidente y el PRI, en la medida en que éste consideró que la presión opositora llevó a aquél a reconocer victorias opositoras en elecciones todavía irregulares.

Estas dinámicas fueron cobrando complejidad a lo largo del tiempo. Por un lado las oposiciones reclamaron nuevas reformas electorales, que llevaron al terreno de los estados los cambios registrados a nivel federal en materia de autonomía de los órganos electorales, al tiempo que exigieron la aprobación parlamentaria de reformas que hicieran más proporcional el reparto de escaños en el Congreso. Por otro lado, el PRI ha experimentado, no sin dificultades, nuevos métodos de selección de candidatos, principalmente a través de elecciones primarias abiertas. Todos estos cambios han militado en favor del pluralismo político del país y en contra del poder presidencial. Con nuevos métodos de selección de candidatos y elecciones crecientemente limpias, los priístas dejan de deberle el cargo a su otrora líder indiscutible, lo cual tiende a sacarlos de la esfera del control presidencial. Por otra parte, en la misma Gráfica 1 puede observarse cómo la mayor competitividad del sistema de partidos y la mayor proporcionalidad del sistema electoral llevaron al PRI en 1997 a perder, por primera vez en su historia, el control mayoritario de la Cámara de Diputados (con el 47.6 por ciento de los escaños) y la mayoría calificada de dos tercios en el Senado (con el 59.3 por ciento de los escaños). De esta forma, el

presidente ve mermada su vieja capacidad de controlar el proceso político institucional: a partir de las elecciones legislativas intermedias de 1997, él y su partido tienen que construir coaliciones en la Cámara de Diputados para sancionar cualquier legislación secundaria, y en ambas cámaras para sancionar las reformas constitucionales. Como ya se vio, a partir de 1997 en el Senado también se requiere de coaliciones que logren sumar dos tercios de sus miembros para aprobar ciertos nombramientos presidenciales. Finalmente, la relación del presidente con su partido cambia sus términos, si bien lo hace lentamente y con enormes campos de incertidumbre: el presidente abandona gradualmente el control de la selección de candidatos a puestos de elección popular y va cediendo esa vieja atribución a mecanismos institucionales como la elección primaria. Ciertamente, el presidente no podrá nombrar por sí mismo al candidato presidencial del PRI, ya que por vez primera en la historia, en 1999 se someterá tal decisión a una elección primaria. Por último, los diputados y senadores del PRI empiezan a cuestionar, ya abiertamente, la vieja cultura de la disciplina parlamentaria a rajatabla. En una palabra: la transición mexicana ha supuesto el creciente acotamiento del antes indiscutible super-poder presidencial, al tiempo que el nuevo y del todo inédito “gobierno dividido” introduce a México de lleno en los dilemas de gobernabilidad de los regímenes presidenciales. Adiós, pues, a la excepcionalidad mexicana.

■ LA GOBERNABILIDAD BAJO GOBIERNOS DIVIDIDOS EN REGÍMENES PRESIDENCIALES

Resulta en extremo difícil evaluar los marcos institucionales del régimen presidencial mexicano bajo un “gobierno dividido”, dado que el fenómeno es totalmente reciente. Los datos disponibles refieren a una sola Legislatura, la LVII (1997-2000), de modo que extraer de ahí conclusiones definitivas resultaría del todo prematuro. Sin

embargo, antes de pasar al análisis de los datos disponibles resulta pertinente exponer un marco conceptual que nos sirva para entender los precarios incentivos que los partidos de oposición tienen para cooperar con el partido del presidente, de modo que pueda garantizarse la gobernabilidad institucional del país. Para llevar a cabo dicho ejercicio tomaré el marco analítico propuesto por Juan J. Linz, si bien le introduzco algunos matices teniendo en mente el caso mexicano.

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

A mi juicio, el argumento de Linz es razonable pero no toma en cuenta que no todos los partidos políticos en

7 Tomo las ideas centrales de esta sección de Carrillo, Ulises y Lujambio, Alonso, "La incertidumbre constitucional, gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso Mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LX, No. 2.

8 Para Linz, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo-Legislativo es cambiando todo el sistema constitucional de presiden-

regímenes presidenciales tienen ambición presidencial a corto o mediano plazo. La probabilidad de tener partidos con fuerte ambición presidencial será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si experimenta una fragmentación extrema. Un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene, *caeteris paribus*, menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia.

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

En cualquier caso, mi hipótesis intenta entrelazar todas estas variables: con un sistema de mayoría simple para la elección del presidente –sin segunda vuelta– y con un sistema de partidos que presenta un formato de fragmentación moderada, puede esperarse que los partidos de oposición no quieran cooperar con el partido del presidente debido a que en su estrategia de corto plazo priorizan la probabilidad de una victoria próxima en la competencia

cialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho los partidos de la coalición *comparten* el Poder Ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y *entran al gobierno*. En opinión de Juan Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas, porque “el Poder Ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”. Linz, Juan, “Democracy Presidential or Parliamentary; does it make a difference?”, en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, (edits.), *The failure of presidential democracy*, Baltimore, John Hopkins, University Press, 1994.

presidencial. Sin embargo, y al mismo tiempo, pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o aún peor, obstruccionistas. Si existen pocos partidos, los liderazgos partidarios –su habilidad en la argumentación y su capacidad para persuadir a la opinión pública– se vuelven fundamentales para asignar créditos y culpas de cara al electorado. Un sistema de partidos con fragmentación moderada alimenta los incentivos a la no cooperación, pero a la vez, y paradójicamente, constituye un basamento importante para el surgimiento de conductas políticas responsables.

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

La disciplina partidaria es también otra variable importante. En opinión de Mainwaring y Scully, la disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Bajo condiciones de indisciplina partidaria, a los presidentes se les dificulta implementar mínimamente una agenda legislativa.⁹ Sin embargo, ambos autores también reconocen los peligros potenciales de la disciplina extrema bajo “gobiernos divididos”, porque dificulta al presidente construir acuerdos con legisladores individuales de dis-

⁹ Mainwaring, Scott y Scully, Timothy, *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

tintos partidos cuando se complica la cooperación de los bloques parlamentarios. A mi modo de ver, el problema de este argumento es que es muy difícil diseñar instituciones que incentiven o desincentiven la disciplina de las bancadas parlamentarias, dependiendo del resultado electoral y de la presencia o ausencia de gobiernos divididos.

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

Finalmente, el modelo de Linz atiende correctamente variables estructurales, pero existen variables de coyuntu-

ra o contingentes (el desempeño económico del país, la habilidad de los liderazgos partidistas en la explicación de la conducta de sus bancadas ante la opinión pública, la popularidad de los candidatos presidenciales) que pueden llevar a la oposición a cooperar o abstenerse de hacerlo, en ese mismo sistema institucional y dentro del mismo cuadro de incentivos. Vale decir, por ejemplo, que el dilema de cooperar o no cooperar con el partido del presidente se presenta de manera distinta dependiendo de la situación económica general del país. En un extremo, si la situación económica es boyante, es racional para un partido de oposición cooperar con el partido del presidente si y sólo si el liderazgo opositor es capaz de reclamar como propios los créditos electorales derivados del buen gobierno (“electores: no premien al presidente y su partido sino a mí; no soy yo quien coopera con ellos sino ellos conmigo; la economía marcha bien porque se han implementado mis políticas”, etc.). Al contrario, si la situación económica va a la baja, los incentivos para no cooperar se potencian al máximo. Por otro lado, un candidato presidencial atractivo puede eventualmente contrarrestar el eventual costo electoral derivado de la actitud cooperativa de su partido.

Como conclusión preliminar vale decir que el argumento de Linz es particularmente poderoso en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben como particularmente costosa la cooperación con el presidente. Si además dichos partidos tienden a asumir un comportamiento legislativo cohesivo, estamos frente a un escenario constitucional y partidario que maximiza la probabilidad de la parálisis institucional. Peor aún si la opinión pública percibe que la situación económica se deteriora. Sin embargo, el hecho de que nos encontremos frente a un sistema de pocos partidos políticos posibilita al partido del presidente el señalamiento y la asignación de culpas a partidos

claramente identificables que eventualmente pueden concentrar el costo (electoral) de la parálisis institucional. Esto puede llevar, en contra del argumento de Linz, a que la oposición perciba que debe cooperar para evitar un costo potencialmente considerable. Debo añadir, teniendo en mente el caso mexicano, que la situación se dificulta cuando las oposiciones perciben que cooperar con el partido que simboliza más de cincuenta años de ausencia de democracia en el país puede ser particularmente costoso en una transición inconclusa. Estamos pues de cara a un marco institucional y en un momento histórico que producen una especie de esquizofrenia entre los partidos opositores, que se encuentran al borde de un ataque de nervios. Un balance final de la “contabilidad” política de los partidos mexicanos podrá hacerse después de las elecciones de 2000, una vez concluida la Legislatura trienal que inauguró para México el fenómeno del “gobierno dividido”.

■ EL CONGRESO MEXICANO EN LA LVII LEGISLATURA (1997-2000)

Una de las evidencias más claras, material y plástica, de la necesidad que hoy perciben los partidos políticos de explicar como nunca su conducta parlamentaria y por lo tanto de responsabilizarse por ella ante la ciudadanía, es la introducción de un sistema electrónico de votación en la Cámara de Diputados. Esta es una de las consecuencias positivas que ha producido el primer “gobierno dividido” en el poder legislativo del México posrevolucionario. Hasta hace muy poco tiempo, el *Diario de Debates* de la Cámara de Diputados sólo registró, en votaciones nominales, el número de votos a favor y en contra de cualquier asunto a consideración del Pleno. En el pasado no quedaba registro oficial y preciso de qué partidos votaban a favor y cuáles en contra, y menos aún

de qué diputados votaban a favor, en contra o se abstenían. Sin embargo, y por razones obvias, el nuevo sistema electrónico de votación no pudo instalarse desde el primer día de la LVII Legislatura (10 de septiembre de 1997), sino hasta el 6 de octubre de 1998, esto es, trece meses después de iniciados sus trabajos.

Es importante subrayar esto, porque los datos con los que trabajaremos en este ensayo para analizar las coaliciones parlamentarias no ofrecen en modo alguno una visión completa de lo sucedido en la citada Legislatura: por la razón indicada y porque en este estudio sólo llegamos hasta el cierre del periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril de 1999, sin llegar al término de la LVII Legislatura (1997-2000). Los datos que aquí se analizarán corresponden a las ciento treinta y ocho votaciones del Pleno, en casi dos periodos ordinarios completos de los seis que sesiona en total la Legislatura (sin contar los extraordinarios). Pese a estas limitaciones, a mi juicio, los datos que se presentan ofrecen una panorámica que nos permite conocer a grandes rasgos el modo en que los partidos políticos se comportan en la arena parlamentaria de la LVII Legislatura (1997-2000) y probar tentativamente las hipótesis ya vertidas. Adicionalmente, y a fin de complementar el análisis de esta información que no ha podido ser sino incompleta, entrevisté a un legislador de cada uno de los cinco grupos parlamentarios para conocer sus puntos de vista respecto de la conducta parlamentaria seguida hasta el momento por sus partidos.¹⁰

La disciplina de las bancadas

El “gobierno dividido” ha provocado que las bancadas parlamentarias –particularmente las de los tres partidos más grandes– experimenten una tensión, mucho más notoria que en el pasado, entre la cohesión negociada y la disciplina sin más. En este sentido, la transición de-

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

mocrática produce un cambio importante en la conducta de los partidos parlamentarios. Los sectores de oposición ya tienen poder parlamentario, y discuten como nunca el modo en que han de usarlo y las consecuencias que sus decisiones producirán de cara a los procesos electorales futuros. La bancada del PRI, que por primera vez no cuenta con el control mayoritario de la Cámara, debate como nunca antes, qué debe hacer para sostener a su partido en el poder.

Veamos en primer lugar la integración partidaria de la Cámara en la LVII legislatura (1997-2000). El Cuadro 1 no sólo muestra el modo en que ésta se integró originalmente, sino las escisiones que los grupos parlamentarios han

Cuadro 1

Integración Partidaria de la H. Cámara de Diputados, LVII Legislatura (1997-2000)

Partido	Tamaño original de la bancada Septiembre de 1997	Cambios	Tamaño actual de la bancada Septiembre de 1999
PAN	121	Se escindieron 4 diputados: 2 se sumaron a la bancada del PT, 1 a la del PVEM y otro se mantuvo independiente	117
PRI	239	Se escindió un diputado que se sumó a la bancada del PRD.	238*
PRD	125	Se escindió un diputado que se integró a la bancada del PT y se sumó uno proveniente del PRI.	125
PT	7	Se sumaron 4 diputados: 2 provenientes del PAN, 1 del PRD y otro del PVEM.	11
PVEM	8	Se escindieron 3 diputados (1 se sumó al PT y 2 se mantuvieron independientes) y se sumó 1 proveniente del PAN.	6
Diputados independientes provenientes del PAN	-	-	1
Diputados independientes provenientes del PVEM	-	-	2
Total	500	-	500

* El diputado Ricardo Monreal renunció al PRI y se convirtió en independiente. Posteriormente, abandonó su escaño para competir por la gubernatura de Zacatecas bajo las siglas del PRD. Su suplente, Martha Leyva, ocupó su lugar, integrándose a la bancada del PRI. Fuente: el autor, con base en datos del Instituto Federal Electoral y de la Dirección de Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados.

experimentado hasta septiembre de 1999. Nueve diputados se han separado definitivamente de sus bancadas de origen: seis se han integrado a otras bancadas y tres se han mantenido independientes. De los tres independientes, uno de ellos (el que proviene del PAN) ha mantenido un acercamiento sistemático con el PRI, mientras que los otros dos (provenientes del PVEM, originalmente candidatos “independientes” postulados por dicho partido) han mantenido un perfil opositor.

El Cuadro 2 calcula la disciplina que las bancadas han observado en las ciento treinta y ocho votaciones analizadas. Ciertamente, la importancia de cada asunto que se vota es sumamente diferente: no es lo mismo votar una ley en lo general que un artículo reservado que se vota en lo particular, un permiso para que un ciudadano reciba la condecoración de un gobierno extranjero o para que pueda trabajar para otro país en una embajada, la emisión de una moneda conmemorativa o la inscripción en los muros del recinto parlamentario del nombre de un prócer nacio-

Cuadro 2

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

Porcentaje de Diputados que votaron en el mismo sentido	Porcentaje de ocasiones en que los diputados votaron en el mismo sentido para cada grado de cohesión (excluidas las abstenciones)				
	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
100%	63.04%	90.58%	64.49%	93.43%	99.16%
90%-99.9%	24.64%	9.42%	22.46%	0.00%	0.00%
80%-89.9%	6.52%	0.00%	5.07%	3.65%	0.00%
70%-79.9%	1.45%	0.00%	3.62%	0.00%	0.84%
60%-69.9%	2.17%	0.00%	2.90%	2.19%	0.00%
50%-59.9%	2.17%	0.00%	1.45%	0.73%	0.00%
Total	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

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

nal, o la aprobación de un viaje presidencial. Y aún entre las leyes aprobadas existen, por supuesto, jerarquías. Sin embargo, no ha sido posible discriminar entre votaciones y clasificarlas con precisión en relación a la importancia del asunto que se vota, ya que desgraciadamente en el 24 por ciento de los casos el sistema electrónico de votación fue omiso por completo respecto del asunto que se vota y en el 12 por ciento se abrevia la temática votada de un modo incomprensible. Así pues, puesto que en el 36 por ciento de los casos se ignora el asunto que se vota, se ha preferido no hacer clasificación alguna de las votaciones y presentarlas en un paquete agregado y general. Por otro lado, se ha preferido separar las abstenciones, que pueden reflejar un disenso suave, y se han tomado en cuenta solamente las ocasiones en que los diputados de una bancada votan en *sentido contrario*.¹¹

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

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

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

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

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

Pese a que ya en Legislaturas recientes tuvimos algunas votaciones divididas, en ésta la situación ha sido aún más difícil.¹² Ahora tenemos más poder. En una situación de responsabilidad, mantener la disciplina es más difícil. Además, nuestra bancada es hoy mucho más diversa que en el pasado. Por primera vez, la mayoría de nuestros diputados son uninominales. Muchos de ellos tienen poco tiempo en el partido. Varios son total y automáticamente anti-priístas. Ven todo acercamiento con recelo. (...) Cualquier diálogo con el PRI les parece condenable. (...) También se sienten maltratados ya que mejores puestos en comisiones fueron distribuidos entre los diputados plurinominales, que son como la élite de la bancada. Los uninominales aspiran a convertirse en presidentes municipales o diputados locales. (...) También su anti-priísmo ha contagiado a muchos plurinominales. Ha sido

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

difícil articular el liderazgo de la bancada. (...) Ha sido [el liderazgo] muy criticado.

Subrayo algunos elementos del comentario del diputado panista. Ciertamente, como resultado del carácter altamente competitivo de las elecciones legislativas intermedias de 1997, el PAN obtuvo la bancada más numerosa –y diversa– de su historia. El sistema electoral para elegir diputados en México es mixto: trescientos diputados son electos en distritos uninominales a través del sistema mayoría relativa; por otro lado, doscientos son electos en cinco distritos plurinominales a través del sistema de representación proporcional en listas de candidatos cerradas y bloqueadas. En el pasado, el PRI tendió a ganar casi todos los trescientos distritos uninominales. Por lo tanto, en las bancadas opositoras tendían a dominar los diputados plurinominales, usualmente de militancia larga y muy cercanos políticamente al liderazgo de sus partidos. Por ejemplo, en la LV Legislatura (1991-1994) la bancada del PAN contó con noventa diputados: ochenta eran plurinominales y sólo diez uninominales; en la LVI Legislatura (1994-1997) contó con ciento diecinueve: ciento uno eran plurinominales y dieciocho uninominales. En la LVII Legislatura (1997-2000), el diputado del PAN tiene razón; la bancada es muy diferente: tuvo originalmente ciento veintitún diputados, cincuenta y siete plurinominales (47.1 por ciento) y sesenta y cuatro uninominales (52.9 por ciento). Sin embargo, nuestro análisis indica que de las cuatrocientas veintitrés ocasiones en que diputados del PAN se han indisciplinado respecto de la conducta de la mayoría de sus compañeros, en el 57.68 por ciento de los casos lo hicieron diputados uninominales y en 42.32 por ciento lo hicieron plurinominales. Es decir: los diputados uninominales se indisciplinan en proporción muy similar al porcentaje que ocupan en el conjunto de la bancada. No es pues el sistema electoral la variable que está explicando la creciente indisciplinación de la bancada del PAN, si bien la hipótesis del “con-

tagio" del diputado no puede ser desechada en principio. Quizá la primera hipótesis del diputado entrevistado sea la que mejor explica la nueva indisciplina de su bancada: ha sido la conducta parlamentaria del PAN y su compleja relación con el PRI lo que ha posibilitado –como después veremos– la gobernabilidad en la relación Ejecutivo-legislativo. Esto ha generado una disminución en la cohesión de su bancada, en la medida en que un grupo de legisladores del PAN ha considerado que dicha conducta es riesgosa para la suerte electoral de su partido. Volveremos a este punto en el siguiente apartado del ensayo.

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

En primer lugar, la composición de nuestra bancada es en esta ocasión diferente, en dos sentidos. Por primera vez, el número de diputados uninominales (setenta) es superior al de los plurinominales (cincuenta y cinco).¹³ Los diputados uninominales son militantes de base, en muchos casos sin una formación partidista sólida y sin compromisos institucionales fuertes. Muchos de ellos no pertenecen a las corrientes dominantes al interior del partido. Por otro lado, desde la selección de los candidatos de representación proporcional en cada circunscripción plurinominal se dio lo que llamamos entonces la

13 En las elecciones legislativas intermedias de 1997 sucedió con el PRD algo similar a lo experimentado en el PAN: el aumento abrupto de su competitividad electoral lo llevó a triunfar en un número importante (setenta) de los trescientos distritos uninominales. En la LV Legislatura (1991-1994), el PRD contó con cuarenta diputados plurinominales y con ningún diputado uninominal; en la LVI (1994-1997), contó con sesenta y seis plurinominales y cinco uninominales.

“Rebelión de los Coroneles”, es decir, los cuadros medios del partido derrotaron a la élite en la confección de las listas de datos. Ambos fenómenos han producido una inédita heterogeneidad en la bancada y ello ha dificultado la construcción de la cohesión parlamentaria. (...) Sin embargo, en los temas de fondo vamos juntos. Ahí la disciplina es total. (...) Un principio fundamental que cohesiona al PRD es su anti-priísmo. Ello incluso nos ha permitido jalar votos de otros partidos, como el PAN. (...) En el PRD existe el temor de parecer traidor a la causa democrática por acercarnos al PRI.

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

El grupo cardenista de la bancada, que es evidentemente dominante, decide hacerle la vida imposible a Porfirio Muñoz Ledo. La contienda interna por la candidatura presidencial entre él y Cárdenas es obviamente la explicación. Permitir que Porfirio fuese un líder parlamentario exitoso iba en contra del interés de Cuauhtémoc, líder indiscutible del partido. En ocasiones, varios diputados votan en contra de lo que propone Porfirio para evitar fortalecerlo.¹⁴

Así, lo que introduce tensión en la bancada del PAN es su diálogo con el PRI, en la medida en que algunos de sus diputados juzgan potencialmente costosa esa conducta en

¹⁴ En abril de 1999, Muñoz Ledo renuncia a la coordinación de la bancada de su partido para dedicar más tiempo a impulsar su candidatura. Pero quizá la creciente debilidad de su liderazgo parlamentario influyó en su decisión.

términos de la suerte del partido en la próxima contienda presidencial. Por el contrario, el elemento central que cohesiona al PRD es su conducta no cooperativa en relación con el PRI. Sin embargo, la lógica de la competencia presidencial también está presente en la relativa pérdida de cohesión de la bancada del PRD respecto de legislaturas anteriores, si bien lo hace de otro modo, al reflejarse en la conducta parlamentaria de la bancada perredista la contienda entre el líder parlamentario Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas, hacia entonces jefe de gobierno del Distrito Federal. Aunque de distinta manera, la lógica de la competencia presidencial está presente en ambos casos, en la explicación del modo novedoso en que se relaja la cohesión de las bancadas de los dos principales partidos de oposición en México.

Respecto de la disciplina con que se han conducido las bancadas del PT (Partido del Trabajo) y del PVEM (Partido Verde Ecologista de México), los diputados entrevistados coinciden en que el claro posicionamiento ideológico de los dos partidos y de sus parlamentarios (el primero de “izquierda moderada”, el segundo “de centro, ligeramente de centro-derecha”), así como el tamaño relativamente pequeño de sus bancadas (que posibilita una comunicación más estrecha entre sus miembros) explican la muy considerable y notoria disciplina de ambos grupos. Sin embargo, la explicación que ambos dan de la conducta parlamentaria y del modo en que se han vinculado con el resto de los partidos en el sistema de coaliciones es indudablemente un factor determinante en la gran cohesión y disciplina que han mostrado. En una palabra, y pese a que en la LVII Legislatura (1997-2000) la cohesión de las bancadas parlamentarias se ha relajado, es indudable que las bancadas, y no los legisladores en lo individual, siguen siendo los actores centrales de la vida parlamentaria mexicana. Es pues momento de entrar al análisis de las coaliciones legislativas que las bancadas han construido en la Cámara de Diputados, en la LVII Legislatura (1997-2000).

La construcción de coaliciones

El Cuadro 3 despliega la información relativa a las coaliciones, que han posibilitado ciento treinta y tres votaciones aprobatorias en el periodo en estudio. Cabe en primer lugar aclarar que un partido se incluye en la coali-

Cuadro 3

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

Tipo de coalición		Partidos de la coalición	Tamaño original, sept. 1997	Tamaño actual, sept. 1999	N° de votaciones a favor ¹		
A	Coaliciones ganadoras mínimas	1 PAN+PRD+PT	253	253	2		
		2 PAN+PRD+PVEM	254	248*	0		
		3 PRI+PT+PVEM	254	255	0		
		4 PAN+PRI	360	355	16		
		5 PRI-PRD	364	363	0		
B	Grandes coaliciones	6 PAN+PRI+PT	367	366	1		
		7 PAN+PRI+PVEM	368	361	15		
		8 PRI+PRD+PT	371	374	2		
		9 PRI+PRD+PVEM	372	369	0		
		10 PAN+PRI+PT+PVEM	375	372	14		
		11 PRI-PRD+PT+PVEM	379	380	1		
		12 PAN+PRI+PRD	485	480	0		
		13 PAN+PRI+PRD+PT	492	491	1		
		14 PAN+PRI+PRD+PVEM	493	486	1		
		Gran coalición "bloque opositor"	15 PAN+PRD+PT+PVEM	261	259	5	
		Gran coalición de "todos los partidos"	16 PAN+PRI+PRD+PT+PVEM	500	497	75	
		Total²					133

* Esta coalición dejó de ser ganadora al escindirse de ella 6 diputados. Ver Cuadro 1.

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

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

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

ción cuando más del 50 por ciento de sus diputados votó en sentido aprobatorio, lo cual es más que razonable si se tiene en cuenta –como ya se discutió– que los partidos tienden a asumir niveles de disciplina razonablemente elevados. Por otro lado, se han clasificado las coaliciones en dos grandes tipos. En el grupo A se encuentran las “coaliciones ganadoras mínimas”, esto es, aquellas que ya no requieren de ningún partido adicional para lograr aprobar el asunto que se somete a votación. Las coaliciones del grupo B son aquellas que han sumado más partidos de los estrictamente necesarios para ver aprobado el asunto en cuestión. El grupo se subdividió a su vez en tres subconjuntos, dependiendo del número y del tipo de partidos que se sumaron a la “gran coalición”.

Llama la atención en primer lugar que en setenta y cinco de los ciento treinta y tres asuntos aprobados se hayan sumado *todos* los partidos. Ciertamente, ahí se encuentran cuestiones relativamente poco importantes, como pueden ser los acuerdos para emitir monedas conmemorativas u otorgar permisos para recibir condecoraciones extranjeras, etcétera. Sin embargo, ahí también se encuentran más de una docena de leyes de indudable relevancia, cuyas iniciativas fueron presentadas por diversos partidos y por el Ejecutivo, en cuya aprobación los actores involucrados demostraron una actitud cooperativa.¹⁵ Esto incluye la aprobación de la reforma al artículo constitucional 58, por la que se reducen los requisitos para ser senador.

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

La que sigue en segundo lugar, en términos de mayor construcción de consensos, es la coalición ganadora mínima PAN-PRI. Entre los asuntos aprobados por esta coalición se encuentran iniciativas económicas como el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999 (y diversos artículos que se reservaron para votaciones particulares), su correspondiente Ley de Ingresos (y artículos reservados), así como la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB, muy polémica, a través de la cual se enfrentó el problema de la crisis financiera en el sistema bancario nacional), que fue aprobada por el PAN y el PRI en lo general y en lo particular. En las dos coaliciones que siguen en importancia –las identificadas con los números siete y diez– las bancadas más pequeñas del PVEM, o del PT y el PVEM respectivamente, se suman al PAN y al PRI. En la coalición PAN-PRI-PVEM (identificada con el número siete) encontramos la sanción de artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas en lo general por coaliciones más amplias (el Código Penal, por ejemplo). Destacan aquí, sin embargo, las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, a través de los cuales se crea el Órgano Superior de Fiscalización que supervisará el ejercicio del presupuesto federal, así como la aprobación en general de la LPAB. Por su parte, la coalición PAN+PRI+PT+PVEM (identificada con el número diez) también aprueba artículos reservados relativos a leyes que fueron aprobadas, en lo general, por coaliciones más amplias (Ley de Amparo, Código Penal, Código de Procedimientos Penales).

Por otro lado, es notable el hecho de que las coaliciones opositoras número 1 (PAN+PRD+PVEM), 2 (PAN+PRD+PVEM), y muy especialmente la 15 (el llamado “bloque opositor” PAN+PRD+PT+PVEM), hayan logrado tan pocos consensos al interior de la Cámara de Diputados. Aquí confluyen dos explicaciones. La primera es resumida así por el legislador entrevistado del PVEM: “Cada partido de

la coalición lucha por lo que es suyo. La distancia ideológica entre los partidos del bloque ha dificultado arribar a consensos". Efectivamente, el hecho de que el bloque opositor no esté conectado ideológicamente ha dificultado la construcción de consensos en asuntos sustantivos, particularmente en aquellos relacionados con la política económica. La segunda razón no es ideológica sino institucional: el PRI cuenta con el control mayoritario en el Senado (tiene el 59.3 por ciento de los escaños), de modo que si una iniciativa opositora no cuenta con el apoyo del PRI en la Cámara de Diputados se topará con el PRI en el Senado, lo cual abre la posibilidad de que el presidente evite el uso frecuente, y posiblemente costoso, de su poder de veto. Sin embargo, los sectores de oposición en la Cámara de Diputados pueden aprobar iniciativas de ley –no tanto en cuestiones económicas, sino políticas, relacionadas con la agenda que a su juicio queda pendiente en la transición democrática–, asumiendo por supuesto que las rechazará el Senado con el único propósito de generarle al PRI un costo político. Ese ha sido precisamente el caso de la iniciativa de reformas más polémica del "bloque opositor" –modificativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales–, que aprobó la Cámara de Diputados y rechazó el Senado. Se insiste: para evitar la parálisis institucional, se hace imprescindible incluir en el consenso al PRI desde el origen. De lo contrario, dicho partido frenará a la oposición en el Senado. Por lo tanto, es muy relevante analizar lo sucedido con las coaliciones de la 3 a la 14, esto es, en las cincuenta y un coaliciones que incorporan al PRI pero a la que no se incorporan, como en la coalición 16, todos los partidos. Nótese, entonces, que de las cincuenta y un coaliciones, en cuarenta y ocho también está el PAN, en treinta y una el PVEM, en diecinueve el PT y sólo en cinco el PRD. Esta es de algún modo "la escala de cooperación" con el PRI entre los cuatro partidos de oposición.

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

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

Por lo tanto, si el PVEM y el PT no han podido o no han querido ir solos en coalición con el PRI, la gobernabilidad ha dependido de la conducta de los dos grandes partidos de oposición, a la sazón, el PAN y el PRD. Así, una hipótesis puede ser que ni el PAN ni el PRD tienen como primera preferencia el ir solos en coalición con el PRI. Ambos tienen ambición presidencial, y por lo tanto los dos prefieren ver al otro partido de oposición cooperando con el PRI para evitar el costo mayor, la parálisis y el desgobierno, asumiendo la posición de *free-rider*, sin pagar los costos de la cooperación y manteniendo un perfil de clara oposición. En la aprobación de los presupuestos de 1998 y 1999 se han centrado los dilemas de la oposición, ya que estas piezas de legislación no pueden ser evadidas, ni existen en la Constitución mexicana cláusulas de reconducción presupuestal que posibiliten la sanción automática del proyecto del Ejecutivo, para el caso de no ser aprobado. Prácticamente cualquier iniciativa puede retrasar su aprobación en el procedimiento constitucional, excepto los presupuestos. Como ya se ha visto, ha sido el

PAN el partido que ha asumido el papel cooperativo en la LVII Legislatura (1997-2000), aun con una clara ambición presidencial encarnada en la figura de Vicente Fox, exgobernador del Estado de Guanajuato. Así explica el diputado del PAN la conducta de su partido en la Cámara de Diputados:

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

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

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

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

El PAN coopera con el PRI por interés económico. Hay entre el PAN y el gobierno una identificación ideológica general sobre los contenidos de la política económica. Pero sobre

todo hay beneficios muy palpables: el PAN ha aprobado dos presupuestos a cambio de aumentar los recursos federales que se destinan a los municipios más grandes del país. Muchos de esos municipios son gobernados por el PAN.¹⁶ (...) Hay algo también de una especie de cultura de la responsabilidad en el PAN. Creo que también hay algo de eso (...). El PRD no aprueba los presupuestos porque está en contra de la política económica y porque cree que acercarse los mancha. Ellos dicen 'no seamos ni alcahuetes ni cómplices.

Y, finalmente, el diputado del PRD dice:

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

Estas respuestas nos permiten intentar explicar, aunque sea tentativamente, por qué no se cumple la hipótesis de la no-cooperación en el caso del PAN. Ciertamente, la cooperación no ha sido gratuita al lograr una descentralización de recursos a los municipios que gobiernan, o al menos a los de mayor densidad demográfica. Sin embargo, hasta los propios panistas reconocen que no han sabido dar a conocer a los habitantes de dichos municipios los beneficios que supone su acción parlamentaria. Así, el PAN calcula de cualquier modo que su no-cooperación sería muy notoria, porque obligaría al presidente a salir al público a señalar, con la visibilidad de su investidura, a los culpables de una parálisis institucional de consecuencias palpables para toda la población, lo que eventualmente –tiene razón el diputado del PAN–

¹⁶ Efectivamente, hacia 1998 el PAN gobierna veintitrés de los treinta municipios más poblados del país.

revertiría sus efectos en contra suya y del resto de las fuerzas opositoras que impulsan la consolidación del proceso de transición. Quizá el liderazgo panista calcula que la base social de su partido, de clases medias urbanas, con niveles medios y superiores de educación, rechazaría una conducta institucional disruptiva y premiaría actitudes institucionales y estabilizadoras.¹⁷ Por otro lado, es claro que la visibilidad de su conducta se piensa en función del sistema de actores: la responsabilidad de la gobernabilidad se concentra en tres partidos.

Respecto del PRD, nadie podrá negar que sigue también una conducta racional. La preferencia electoral en los niveles de baja escolaridad es crecientemente compartida entre el PRI y el PRD. Igualmente, en cuanto al nivel de ingreso, se observa un realineamiento de electores de bajos ingresos, tradicionalmente priístas, hacia el PRD.¹⁸ Dicho partido ha insistido en su crítica al modelo económico, enfatizando que la reestructuración de la economía mexicana, que muestra signos de recuperación en el nivel macroeconómico, no ha impactado favorablemente en el bolsillo de los ciudadanos y en los niveles de bienestar de la población. La conducta parlamentaria del PAN permite al PRD continuar en su perfil opositor, no-cooperativo, al tiempo que dicha conducta parlamentaria no produce parálisis institucional ni desgobierno. Así, el PRD articula un discurso que responsabiliza al PRI y al PAN de la persistente desigualdad social.

De cualquier modo, ¿hasta qué punto el PRD logrará, ya en la campaña presidencial de 2000, que domine en la opinión pública su percepción de que el PAN ha traicionado su carácter opositor y ha permitido la continuidad de una política económica que juzga impopular? ¿Hasta qué punto el PAN logrará articular sus alegatos en defen-

17 Una gran cantidad de investigaciones ha estudiado la base social de los partidos políticos mexicanos. La última es la de Sánchez Gaspar, Mariana, "Partidos y Electores en México. La Evolución de Preferencias en los Años Noventa", Tesis de licenciatura en Ciencia Política, México, ITAM, 1999.

18 *Ibid.*

sa de sus posicionamientos y decisiones? O de modo más general, ¿hasta qué punto la política parlamentaria de los partidos va a ser parte central de las campañas presidenciales en el 2000? ¿Hasta dónde dichos alegatos definirán o redefinirán las percepciones y preferencias de los electores, más allá del perfil de los candidatos y de sus propuestas? El análisis del proceso electoral de 2000 podrá dar respuesta a estas preguntas. Entretanto, podemos hacer un balance de la hipótesis de Juan J. Linz y del modo en que aquí hemos intentado modificar el marco teórico que este autor nos ofrece respecto de la conducta de los partidos políticos en regímenes presidenciales con “gobiernos divididos”.¹⁹

■ CONCLUSIONES TENTATIVAS

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

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

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

Sin embargo, el máximo debilitamiento del presidente en el ejercicio cotidiano de gobierno tiene que ver con la pérdida del control mayoritario de la Cámara de Diputados por parte de su partido. La situación se agravaría aún más si las bancadas parlamentarias del PRI se indisciplinaban y dejaran de seguir la línea política de su partido y del presidente. Esto no ha ocurrido. Sin embargo, y aunque la conformación de grupos todavía no se traduzca en franca indisciplina parlamentaria, los priístas calculan de otro modo las consecuencias políticas de sus decisiones: saben que frente a elecciones limpias, en donde se puede ganar o perder, la decisión parlamentaria puede producir costos electorales y, en el extremo, llevar al partido a perder el poder. Es obvio que el arribo de México a la democracia conduce ya –sin una clara institucionalización de nuevas prácticas parlamentarias– a la necesidad de negociar

la cohesión de las fracciones y a abandonar la tradicional disciplina a rajatabla.

Finalmente, resulta muy difícil prever la evolución de la gobernabilidad institucional a partir del “gobierno dividido” en la LVII Legislatura (1997-2000). Todo sugiere que por ahora la creciente cercanía de la elección presidencial de 2000 dificultará más y más el arribo a acuerdos y a la gobernabilidad institucional. La novedad del fenómeno explica el hecho de que en México el debate sobre la eventual reforma del sistema presidencial para transitar a uno semi-presidencial o parlamentario sea prácticamente inexistente. Que el PAN se haya negado hasta el momento a asumir una conducta que ponga en riesgo la gobernabilidad constitucional como un todo, y el hecho de que hasta el 30 de abril de 1999 la Cámara de Diputados haya aprobado el 88 por ciento²⁰ de las iniciativas enviadas por el presidente, han contribuido también a que México no entre de lleno en el debate sobre los cambios en el modelo constitucional básico. Sólo las disfunciones institucionales graves conducen a la discusión de cambios de régimen constitucional. Mi hipótesis es que si el Ejecutivo y el Legislativo logran superar el escollo de 2000, esa discusión seguirá siendo muy precaria. Por el contrario, si la ingobernabilidad campea en la cercanía de la elección presidencial, en México se inaugurará formalmente un debate que varios países latinoamericanos ya han iniciado.

Excursus sobre el régimen presidencial mexicano después de 2000

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000 han sellado el fin de la larga era posrevolucionaria mexicana. Concluyeron setenta y un años de dominio del partido

²⁰ Nava, Ma. del Carmen y Weldon, Jeffrey, “El arte de decidir hasta el final”, en *Reforma*, 10 de junio, p. 8-A.

emanado de la Revolución Mexicana. El triunfo de Vicente Fox Quesada, candidato presidencial del Partido Acción Nacional (PAN, en alianza con el PVEM) arroja un resultado digno de análisis: el partido de oposición que cooperó de modo más sistemático con el partido del presidente en periodos anteriores logró erigirse como vencedor en la contienda presidencial. Ciertamente, con su insistencia en la necesidad de terminar con más de siete décadas de dominio del PRI, Vicente Fox logró que la elección presidencial asumiera un carácter plebiscitario: sí o no a la continuidad del PRI en el poder. Así, en el discurso de campaña, el PAN y su candidato presidencial hacían a un lado la política parlamentaria en la LVII Legislatura (1997-2000) y se presentaban como la opción de cambio, llamando a los electores de izquierda a votar estratégicamente en contra del PRI y a favor del partido opositor que, según todas las encuestas de opinión, maximizaba la probabilidad de la derrota del otrora partido hegemónico. De cualquier modo, la elección demostró que una actitud cooperativa no necesaria ni automáticamente suponía el pago de un costo electoral en las urnas.

La gobernabilidad político-constitucional de México se verá ahora fuertemente influida por dos cambios fundamentales. Por un lado, ha dejado de existir el eje estratégico (régimen/anti-régimen) que explicó en buena medida la conducta (política en general, parlamentaria en particular) de los sectores opositores al PRI, eliminándose así un obstáculo para el arribo a acuerdos en el formato de un gobierno dividido. Por otro lado, el eje ideológico (izquierda-centro-derecha) pasará a dominar, finalmente y para bien, el cálculo político de los partidos (sobre el modo en que estos dos ejes se entreveraron en la era pos-revolucionaria mexicana.²¹

²¹ Ver Molinar, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena, 1991.

Ya concluyó la transición a la democracia de México. Así, la política mexicana será menos brumosa y más clara para todos: los partidos dejarán de subrayar en la discusión pública asuntos de política, y en particular de política electoral, para enfatizar ahora en la interacción entre ellos y en su comunicación con los ciudadanos asuntos sustantivos de política pública. Esta es una buena noticia para México.

Por otro lado, pareciera que en México el gobierno dividido llegó en 1997 para quedarse entre nosotros. Se puede argumentar que, la composición de las dos cámaras del Congreso de la Unión como resultado de las elecciones concurrentes (presidenciales y legislativas) del 2 de julio de 2000, el partido del presidente, el Partido Acción Nacional, no va a contar con mayorías parlamentarias en ninguna de las dos cámaras del Congreso. A diferencia del presidente Zedillo, cuyo partido contó con la mayoría en el Senado a lo largo de todo su mandato, el partido de Fox no contará con mayoría en la Cámara alta durante todo el sexenio 2000-2006. Viejos instrumentos de la maquinaria constitucional, como el veto presidencial, podrán activarse otra vez después de décadas de desuso. Todas las baterías estratégicas de los partidos se concentrarán en el primer trienio del gobierno (2000-2003), ya que las elecciones legislativas intermedias de 2003 renovarán totalmente la Cámara de Diputados. Será entonces cuando los partidos políticos mexicanos vuelvan a evaluar, en las urnas electorales y a través del juicio ciudadano, los resultados de sus estrategias parlamentarias. Hasta entonces podremos saber qué resultados arroja en términos de gobernabilidad la situación política totalmente inédita por la que atraviesa la política mexicana.



2.6 El acertijo constitucional. A seis años de gobierno dividido en México*

Desde 1997 existe gobierno dividido en México; desde entonces el partido del presidente de la República no cuenta con la mayoría absoluta en una o ambas cámaras del Congreso de la Unión. Ya se recorrieron seis años de experiencia en el nivel federal, pero dados los resultados de la elección legislativa intermedia de 2003 el fenómeno se extenderá, por lo pronto, hasta 2006 (en consecuencia, tenemos nueve años asegurados de gobierno dividido). Por otro lado, todo indica por el momento que la competitividad de las elecciones presidenciales de 2006, en un formato quizá más equilibradamente tripartita, maximiza la probabilidad de que el gobierno dividido se extienda más allá de 2006. El fenómeno ya está entre nosotros si se tiene presente, además, que desde 1989 en 22 de las 32 entidades federativas del país ha habido gobiernos divididos, en los que el partido del gobernador no ha contado con la mayoría absoluta en el congreso local (son 16 actualmente). Este ensayo concentra su atención en el nivel federal y no pretende ser sino un apunte preliminar sobre lo sucedido hasta ahora.

El primer dato que hay que tener presente en el análisis de la división de poderes es la distribución de poderes legislativos entre el Congreso y el presidente. Hay un con-

* Este ensayo fue publicado originalmente en la revista *Nexos*, No. 816, abril de 2004, pp. 20-28.

sensu prácticamente universal entre los estudiosos del tema en el sentido de que la Constitución mexicana balancea entre ambos poderes la atribución de producir legislación. El mexicano no es un presidente poderoso. Ciertamente, el poder de veto del presidente, es decir, el poder *negativo* para frenar piezas aprobadas por el Congreso en defensa del *statu quo*, es significativo, pues sólo una mayoría calificada de dos tercios en ambas cámaras puede derrotar el veto presidencial y convertir una propuesta estrictamente congresional en ley. En relación con los poderes *positivos* del presidente, tiene amplia capacidad para presentar iniciativas, pero no tiene prácticamente materias en las que monopolice la presentación de las mismas (monopoliza la presentación del proyecto de presupuesto pero, a la vez, *tiene forzosamente que ser presentado* anualmente y *puede ser enmendado* por el legislativo, de modo que ahí no hay ventaja significativa para el presidente); por otro lado, el presidente no cuenta con poderes de decreto en la producción de leyes secundarias. En consecuencia, y dicho en términos generales, el presidente no puede producir legislación ignorando a la legislatura, y la legislatura no puede producir legislación ignorando al presidente (salvo, se insiste, que el Congreso logre derrotar el veto presidencial con la insistencia de dos terceras partes de los miembros de ambas cámaras). Por tanto, es falso que en el caso mexicano el presidente propone y el Congreso dispone (el Congreso puede enmendar la iniciativa y aprobarla o aprobarla en sus términos, y el presidente puede vetar, en última instancia, las piezas aprobadas por el Congreso), pero también es falso que el Congreso propone y el presidente dispone (pues también el presidente puede presentar iniciativas de ley a la consideración del Congreso). El mexicano es un sistema en el que un poder no puede ignorar al otro. Es, por lo tanto, un sistema de división de poderes con atribuciones razonablemente equilibradas, en donde el presidente no es, en modo alguno, poderoso. Es este marco de equilibrio el mirador desde el cual hay que

analizar los dilemas de construcción de consensos bajo el esquema del gobierno dividido.

La segunda variable de especial relevancia está en el sistema de partidos. Esta variable ha sido central en la explicación del superpoder del presidente en la etapa posrevolucionaria mexicana. Si el partido del presidente cuenta con mayorías absolutas y calificadas en ambas cámaras, vota cohesivamente y tiene en el presidente a su líder, entonces se tiene un presidente especialmente poderoso, pero no porque el sistema constitucional así lo establezca sino por los efectos que produce el sistema de actores que se introduce a la maquinaria constitucional.

Por lo tanto, son la maquinaria constitucional y el sistema de partidos que se introduce a ella (¿cuántos partidos hay?, ¿qué tamaño tienen las bancadas?, ¿qué tan cohesivas son?) las dos variables que, juntas, van a definir la operación cotidiana del así llamado “presidencialismo” o, quizá mejor dicho, del sistema constitucional de división de poderes.

Tener esto presente es de singular importancia, pues el debate actual sobre la necesidad de mudar nuestro sistema constitucional de uno “presidencial” a uno “semi-presidencial” o “parlamentario” no suele estar antecedido de un diagnóstico preciso y puntual sobre los resultados que está arrojando la interacción mexicana entre maquinaria constitucional y sistema de partidos bajo gobiernos divididos. Pero tampoco aparece con frecuencia ese diagnóstico claro de problemas cuando se formulan propuestas para modificar no el sistema en su conjunto sino aspectos puntuales del sistema constitucional, aun en el marco del régimen vigente de separación de poderes.

La posición más crítica respecto del funcionamiento del sistema “presidencial” en las democracias latinoamericanas emana, esencialmente, de la argumentación de Juan J. Linz, en el sentido de que sistemas multipartidistas, con sistemas electorales de representación proporcional

y partidos disciplinados, tienden a producir parálisis en la relación entre poderes. En su influyente ensayo, Linz argumentó en contra de la rigidez y de los desincentivos a la cooperación entre los partidos opositores y el partido del presidente, en el sistema de división de poderes o “presidencial”.¹

Preguntémonos, en primer lugar, si en México se ha producido una parálisis institucional entre poderes. Estamos, por supuesto, no ante un asunto de negros y blancos, sino ante un tema que admite tonos grises. Mi idea ha sido desde hace tiempo que no se va a llegar a una redefinición del modelo constitucional básico a menos que se produzca una crisis severa en la relación entre poderes, y de ningún modo hemos llegado a vislumbrar un escenario de ese tipo. El consenso mínimo al que deben llegar los partidos para no colocar al país en el marco de una crisis política tiene que ver, de manera rutinaria, anual, con la aprobación del proyecto de presupuesto de egresos de la Federación (atribución exclusiva de la Cámara de Diputados). Véase en el cuadro 1 cómo en las siete ocasiones en que la Cámara de Diputados ha tenido que aprobar el proyecto de presupuesto lo ha hecho “en tiempo y forma”. El artículo 66 de la Constitución establece que el periodo ordinario de sesiones que va del 1° de septiembre al 15 de diciembre podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre en el año en el que el presidente de la República inicia su encargo (el 1° de diciembre correspondiente). También, véase en el cuadro 1 cómo, en el marco de artículo 66 constitucional, el 28 de diciembre de 2000 se aprobó el presupuesto relativo al año fiscal 2001. Del resto de los proyectos de presupuesto (que son seis), dos se aprobaron en el periodo ordinario de sesiones correspondiente (es decir, el 15 de diciembre

1 La última versión de su ensayo fue escrita en coautoría con Arturo Valenzuela y puede ser consultada en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo, editores, *La crisis de la democracia presidencial*, Madrid, Alianza, 1997.

o antes) y, ciertamente, cuatro en periodos extraordinarios convocados para el efecto. En otras palabras, en tres ocasiones el proyecto de presupuesto se aprobó en el periodo ordinario establecido en la Constitución, y en cuatro ocasiones se aprobó en los periodos extraordinarios convocados para el efecto (si bien el decreto de presupuesto de 2002, aprobado el 31 de diciembre de 2001, fue firmado por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en las primeras horas del 1º de enero de 2002). Ahora bien, ¿a qué se ha debido que, en cuatro ocasiones, se prolongue la deliberación en un periodo extraordinario de sesiones? En buena medida, al poco tiempo con el que cuenta la Cámara de Diputados para analizar el proyecto enviado por el Ejecutivo,² pero también –y sobre todo– al estira-y-afloja entre partidos políticos en relación con el ajuste de determinadas partidas presupuestarias en una negociación que se prolonga tanto como es posible (pero que no ha producido déficit superiores a la propuesta del Ejecutivo).

Pero hagámonos la pregunta inversa: ¿Cómo es que, aun cuando en teoría no tienen incentivo alguno para ponerse de acuerdo, los partidos han llegado a un consenso, así sea al final del año, para aprobar el proyecto de presupuesto? Mi respuesta está precisamente en el sistema de partidos. El sistema de partidos mexicano presenta un formato de tendencia tripartidista, es decir, de fragmentación moderada y no extrema. En un sistema así, la *identificabilidad* de los actores incentiva a los partidos a responsabilizarse. Es lo que yo llamaría “la paradoja linziana” en el caso mexicano

2 El presidente de la República debe hacer llegar el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados a más tardar el 15 de noviembre o hasta el 15 de diciembre en el año en el que inicia su mandato (artículo 74, fracción iv, de la Constitución). Se trata del periodo para el despacho del asunto más corto de América Latina y del mundo. Ver Gutiérrez, Gerónimo, Lujambio, Alonso y Valadés, Diego, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 144-145 y 150-151.

que se deriva, insisto, de la fragmentación moderada del sistema de partidos. Una parálisis que suponga iniciar el año fiscal sin presupuesto puede producir un nivel de incertidumbre política y de inestabilidad en los mercados del que ningún partido político (sólo son tendencialmente tres partidos perfectamente identificables) quiere ser señalado como responsable. Los partidos políticos estiran la cuerda hasta el final del año, pero acuerdan finalmente aprobar un decreto de presupuesto. Por otra parte, es tan incierto en términos constitucionales cuáles serían los escenarios que se derivarían de la no aprobación del proyecto, que los partidos políticos han preferido ponerse de acuerdo –formularle ajustes al proyecto– y no jugar con lumbre. En este sentido, y curiosamente, la incertidumbre constitucional respecto de las consecuencias del disenso ha incentivado a los actores a arribar a acuerdos.

Cuadro 1

Año fiscal	Fecha de votación en el Pleno	Firma del decreto de presupuesto*	Fecha de publicación en el <i>Diario Oficial</i>
1998	12/12/1997	13/12/1997	29/12/1997
1999	30/12/1998	31/12/1998	31/12/1998
2000	28/12/1999	28/12/1999	31/12/1999
2001	28/12/2000	29/12/2000	31/12/2000
2002	31/12/2001	01/01/2002	01/01/2002
2003	15/12/2002	15/12/2002	30/12/2002
2004	30/12/2003	31/12/2003	31/12/2003

* Por el presidente y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados.

** Publicado en la edición vespertina.

Fuente: *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados y Diario Oficial de la Federación.*

Desde mi perspectiva, estos elementos han estado presentes para explicar por qué los partidos políticos mexicanos sí han llegado a los mínimos acuerdos necesarios, los de primer piso, para no paralizar al país arrancando el año sin presupuesto aprobado. Así pues, en la esfera mínima necesaria, no ha habido parálisis. Y el hecho de que no se haya presentado hasta el momento una crisis producto del desencuentro entre los partidos políticos, subrayadamente en materia de aprobación presupuestal,

explica en buena medida que la clase política no haya iniciado formalmente y con profundidad un debate sobre la reforma más o menos profunda a la Constitución. Si la cosa funciona básicamente, ¿para qué cambiarla?

Pero coloquemos el nivel de exigencia en un piso más alto y veamos la evidencia disponible respecto de los niveles de consenso o parálisis observados en el resto de la agenda legislativa del país. Ahí tampoco se observa, ni mucho menos, un nivel de disenso o parálisis generalizado. En un importante ensayo, Nacif ha encontrado, por ejemplo, que la tasa de aprobación o de éxito de las iniciativas del presidente Zedillo fue de 87.5 por ciento, entre 1997 y 2000, y del 82 por ciento las del presidente Fox en el periodo 2000-2003. Tampoco se han producido, por otra parte, consensos congresionales sistemáticamente vetados por los presidentes.³ Nacif también observa que, sin embargo, la cantidad de iniciativas presentadas por los presidentes ha caído. “La explicación probable –dice Nacif– es que el Ejecutivo adecuó su comportamiento al nuevo equilibrio de poderes” o, dicho de otro modo, los presidentes –siguiendo la “ley de las reacciones anticipadas”– han preferido no enviar al Congreso iniciativas de aprobación francamente improbable, de modo que han logrado mantener tasas de aprobación razonablemente altas respecto de lo que sí envían (pues quizá envían lo que ya está cosensado o lo que juzgan susceptible de ser consensado).

Ahora bien, las estadísticas no nos dicen nada sobre la jerarquía o relevancia de las iniciativas, ni de las aprobadas ni de las que no lo son. Siguiendo el esquema –incompleto a mi juicio– del modelo en el que “el Congreso propone y el presidente dispone”, Nacif ofrece una interesante clasificación de tres tipos de estrategias presidenciales disponibles: la presidencia “condescendiente” (en donde el

³ Nacif, Benito, “La nueva relación entre el presidente y el Congreso de México”, en *Política y Gobierno*, xi, 1, 2004.

presidente sacrifica su preferencia para ampliar su abanico de opciones e incorporar a dicho abanico la preferencia del “partido mediano” en el Congreso); la presidencia “negociadora” (en donde el presidente sacrifica su preferencia para acercar su posición a la del “partido mediano” en el Congreso), y la presidencia “recalcitrante” (en donde el presidente rigidiza su posición y no se acerca a la del “partido mediano” en el Congreso), y así concluye: “una presidencia de tipo recalcitrante redundaría en parálisis o empate”.

En el modelo de Nacif la propuesta es presentada por el Congreso y el presidente debe reaccionar a ella; por otro lado, las preferencias congresionales no se mueven y sólo se mueven (o no) las presidenciales. Con todo, en ocasiones es el presidente quien formula la propuesta, y son los partidos políticos en el Congreso quienes pueden asumir posiciones “condescendientes”, “negociadoras” o “recalcitrantes”.

Es indudable que respecto de las llamadas “reformas estructurales”, las de gran calado, las relaciones Ejecutivo-Legislativo sí observan una parálisis. Entramos aquí a una zona de valoraciones subjetivas, que en todo caso se debaten y resuelven en la opinión pública. A esto último regresaré más adelante. Por lo pronto tengo la convicción de que en efecto las propuestas de Fox en relación, por ejemplo, con la reforma eléctrica, han encontrado oposiciones “recalcitrantes”, actitudes sistemáticamente no cooperativas, en línea con los argumentos de Linz respecto de la proclividad al desencuentro en los sistemas “presidenciales”. Ahí, la propuesta del presidente Fox se ha ido acercando más y más a la posición de sus oposiciones en el Congreso, ha atendido preocupaciones, se ha flexibilizado. De la idea original, queda en esencia ofrecerle seguridad jurídica a las inversiones existentes, manteniendo un enorme cúmulo de actividades y procesos industriales en manos públicas. Pero ni así se aprueba. Es claro que en

casos como éste, la no aprobación de la reforma no produce una crisis inmediata, un problema severo en el corto plazo. Es en el mediano y largo plazos cuando se padece el efecto de no enfrentar, hoy, un dilema inevitable. Pero claro, los actores económicos que no ven hoy soluciones a inevitables dilemas de mediano plazo ajustan desde ahora sus estrategias de decisión.

¿Cómo salir de *esa* parálisis? No es fácil contestar a esta pregunta clave. A mi juicio, lo peor –en todo caso– es que el asunto, sigo en el ejemplo de la reforma eléctrica, ni siquiera se lleve al Pleno de las cámaras para su discusión y votación, es decir, que los partidos políticos no definan de una buena vez, con claridad, de cara a la opinión ciudadana, qué toman y qué dejan, qué aceptan y qué rechazan. La parálisis entendida como indefinición es peor que la continuidad del *status quo* producto de desacuerdos discutidos, deliberados, argumentados y votados. En la *parálisis-indefinición* reina la *irresponsabilidad*. Por el contrario, cuando algo se aprueba o se rechaza en el Pleno de las cámaras, cuando se vota finalmente un asunto, cuando se fijan posiciones, los partidos se responsabilizan cabalmente de ello ante los ciudadanos (y ya ellos se encargarán de juzgar, desde su óptica política e ideológica, si la posición adoptada por éste o aquel partido es responsable o irresponsable). En el otro asunto de gran calado, la reforma fiscal, los ciudadanos tuvimos por lo menos oportunidad de observar con claridad las posturas de los partidos políticos, quienes finalmente votaron. ¿Hubo actitudes “recalcitrantes” de parte de las oposiciones a la reforma? Hasta cierto punto sí pero, otra vez, estamos ante temas que revelan nuestras preferencias políticas e ideológicas. Es indudable que en diciembre de 2003 la posición original de la iniciativa del presidente Fox fue suavizada por la segunda iniciativa, presentada por el PAN: hubo, indudablemente, acercamientos de la postura Fox-PAN hacia el PRI, pero aún así la propuesta

no prosperó. Reina, en consecuencia, el *status quo*, pues los partidos políticos no pudieron arribar a un consenso mayoritario. No se salvaron las distancias. Las instituciones aún no producen una solución al problema del Estado que recauda pobremente y gasta poco.

Ahora bien: insisto en que el asunto admite muchos matices. Lo que resulta innegable es la importancia de las estrategias presidenciales. Tengo la convicción de que el gobierno del presidente Fox debió acreditar, antes de lanzarse en pos de su reforma fiscal, una reputación de gobierno: 1) escrupuloso en extremo en el uso de los recursos públicos, y 2) decididamente comprometido con la lucha contra la corrupción (pasada y presente). Es difícil creer que la población aceptará más impuestos –no se diga los sectores más desprotegidos de la población– si no tiene la percepción de que va en serio la idea del gobierno austero, republicano e intolerante con la corrupción, que dará uso transparente y eficiente a los (incrementados) recursos fiscales. A mi juicio, el primer trienio quizá debió dedicar más esfuerzos en ese sentido (la aprobación de la Ley de Transparencia fue un avance, pero insuficiente). El presidente Fox debió, en primer lugar, en el inicio de su mandato –en el periodo que los anglosajones llaman de *honeymoon* presidencial– impulsar las reformas que ofrecían menos resistencia (la reforma eléctrica, por ejemplo, entrampada hoy en la resaca del fracaso de la reforma fiscal), para acreditar *con su partido* su capacidad de lograr acuerdos, y así llegar más fuerte a las siguientes rondas de negociación. Pero el presidente empezó con la reforma indígena, con los reflectores mundiales pero sin el consenso de su propio partido. El desgaste fue evidente para el Partido Acción Nacional y para el presidente Vicente Fox. Fue un error estratégico, en el arranque del sexenio, que proyectó una sombra hacia delante, pues se ponía en duda ya no si el presidente sería capaz de arribar a consensos con sus opositores, sino en principio con su *aliado natural*, que es su propio partido político.

Pero lo peor: el presidente desperdió, dilapidó diría yo, su principal activo político que era su capacidad comunicativa. Ningún modelo explicativo de la relación Ejecutivo-Legislativo debiera ignorar el potencial del presidente como articulador de acuerdos, para atraer la atención pública sobre su agenda de gobierno, para obtener apoyos sociales, y para alertar a sus oposiciones respecto del costo que pagarán por su indefinición o de plano por su actitud obstruccionista.⁴ Linz y Valenzuela tienen razón, en principio, pero *particularmente en un sistema tripartidista*: las dos oposiciones prefieren no ser sino oposición; no quieren ser cogobierno; ambas tienen ambición presidencial; perciben que los créditos electorales del buen gobierno se los puede llevar el presidente y su partido, y por ello prefieren conservar su perfil estrictamente opositor; no quieren confundirse y prefieren ser alternativa al gobierno en funciones.⁵

¿Qué puede hacerse para remediar el problema? ¿Hay alguna estrategia presidencial disponible que logre remontar una estructura tan clara de desincentivos a la cooperación por parte de sus oposiciones? Lo único que veo en el horizonte es que el presidente: 1) sea capaz de producir un escenario costoso para ellas en caso de obstrucción (de lo contrario el presidente es su rehén), cosa en principio viable porque son dos los interlocutores centrales, y 2) sea

4 Desarrollé algunos de estos conceptos junto con Martínez Bowness, Jaime, en "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual", en Mora-Donatto, Cecilia, coordinadora, *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

5 En una etapa previa, después de 1988, el PAN cooperó con el PRI en la construcción de una institucionalidad electoral para la transición hacia la democracia y en un conjunto de reformas económicas cercanas a su propuesta buscando hacerse de una reputación cooperativa socialmente útil y electoralmente exitosa, erigirse desde municipios y estados como alternativa real y hacer viable una "ambición presidencial". El PRD sostuvo su perfil opositor subrayando los costos sociales del "maridaje neoliberal PRI-PAN". Hoy en día, los dos grandes partidos de oposición son alternativa real y en ambos es viable su "ambición presidencial".

capaz de distribuir con argumentos, y públicamente, entre los “socios” del acuerdo, los beneficios políticos de lo que sí logró consensarse (de lo contrario no puede remontarse “el problema del crédito”). Insisto: el presidente debe empujar su agenda y estar en aptitud de señalar abierta y claramente a los culpables por lo que, estando en la mesa a propuesta suya, no fue aprobado, pero también de distribuir créditos por lo que se aprueba en coalición multipartidista. En este sentido, estoy convencido de la necesidad de crear un sistema de incentivos institucionales para que los partidos asuman una posición determinada, y *votada*, respecto de determinadas iniciativas presidenciales. Por ello, es defendible la propuesta de reformar la Constitución para que el presidente pueda enviar un proyecto de ley al Congreso con carácter prioritario y éste se encuentre obligado a tomar una decisión en un plazo determinado (como en Brasil, Chile o Uruguay, por ejemplo), con la posibilidad, por supuesto, de enmienda congresional al proyecto.⁶ Ello puede evitar la eternización de la irresponsabilidad como indefinición. Nada peor, de veras nada peor, que la “congeladora”: “ni sí ni no; el dictamen todavía no está listo; pasaron meses o hasta años, pero resulta que todavía no podemos pasar a debatir al Pleno”. Las cosas como están, pero nadie responsabilizándose cabalmente de que se queden como están. En todo caso, no veamos con pánico el disenso. Pensemos que los disensos de hoy, argumentados y *votados*, pueden ser los consensos del mañana, frente a ajustes electorales, realidades históricas cambiantes, modificaciones estratégicas y/o argumentación novedosa.

Tengo la esperanza de que el primer sexenio con gobierno dividido supondrá para todos los actores un proceso de aprendizaje. Este ensayo ha concentrado su atención

6 Josep Colomer y Gabriel Negretto analizan las características de este instrumento en “La gobernanza de la democracia presidencial”, en Mora-Donatto, Cecilia, coordinadora, *Relaciones entre gobierno y Congreso*, Op. cit.

en el presidente, pero el Congreso, por su lado, parece incurrir, y esto es grave, en una especie de abdicación, por demás irresponsable: los datos sugieren que el Congreso dictamina una minoría de las iniciativas que presentan sus propios grupos parlamentarios y simple y llanamente no realiza tareas sistemáticas de control evaluatorio de las políticas públicas que implementa el Ejecutivo. En términos constitucionales, el presidente mexicano es débil. No es, en modo alguno, el único motor del cambio legislativo. Ni en el presidente Fox ni en ningún otro presidente del futuro debiéramos concentrar nuestra exigencia de responsabilidad.

Con todo, no puede hablarse hoy, en estricto rigor, de una “parálisis en la relación entre poderes”. Hay, sin embargo, asuntos de enorme importancia para la vida futura de México que demandan un timón pluripartidista mínimamente eficaz. México compete en un mundo que muda a un ritmo vertiginoso. El Estado mexicano es un Estado pobre, que recauda poco y gasta poco. La competitividad de la economía mexicana en el mundo requiere de una clase política atenta al cambio global, a las oportunidades y a los riesgos. Rezagarnos por nuestra incapacidad para arribar a acuerdos podría ser costosísimo para el país, y a la larga dificultar más aún las condiciones de una gobernabilidad democrática. Quizá hasta que no veamos el precipicio en nuestras narices no vamos a reaccionar eficazmente. Por lo pronto, si no va a haber determinados cambios estructurales, venga de donde venga la propuesta, que por lo menos haya definiciones precisas en relación con las posturas a favor o en contra de los partidos políticos, de modo que de manera razonablemente informada, ya con posturas partidarias *votadas* en el Congreso, los ciudadanos confirmen o redefinan los balances político-institucionales en el país. No veo más posibilidades en el horizonte. Estos son, a mi juicio, los trazos básicos de nuestro complejo acertijo constitucional.

Quisiera formular, finalmente, dos argumentos adicionales. Se ha dicho que la propuesta para posibilitar que sean los ciudadanos mexicanos quienes decidan castigar –con el explícito rechazo de las urnas– o premiar –con la reelección– a sus diputados y senadores (en especial los uninominales), lo que pretende verdaderamente “es una menor disciplina partidista que reduzca los costos de negociación política”.⁷ Vale decir que la reforma a los artículos 59 y 116 constitucionales haría eficaz, en primer lugar, el control ciudadano sobre las carreras de los políticos y la posibilidad de juzgarlos en las urnas; en segundo lugar, posibilitaría la profesionalización de la vida parlamentaria mexicana. No soy partidario de un arreglo constitucional que promueve la irresponsabilidad y el *amateurismo* parlamentario. Pero tampoco creo que sea deseable un sistema que promueva la indisciplina de los legisladores respecto de sus partidos políticos. Si los diputados y senadores pudieran someterse al juicio ciudadano en las urnas y eventualmente, repito, eventualmente, reelegirse, estarían sujetos a un conjunto de arreglos institucionales que están muy lejos de promover la indisciplina parlamentaria (el control legal que los partidos y no los candidatos ejercen sobre los recursos de campaña, el arreglo estatutario que permite al Comité Ejecutivo Nacional vetar candidatos indeseables y no cabalmente comprometidos con el partido que los postula, etcétera). De modo que es aventurado, por decir lo menos, afirmar que la posibilidad de reelección daría al traste con la disciplina parlamentaria de los partidos en las cámaras. Con todo, la disciplina parlamentaria en México ha sido históricamente extrema, en perspectiva comparada. En muchos países se negocia la indisciplina, es decir, la “indisciplina” no es producto de

7 Moreno Uriegas, María de los Ángeles, “Relaciones Ejecutivo-legislativo en México. Alternativas para la gobernabilidad en una democracia presidencial y pluralista”, en Mora-Donatto, Cecilia, coord., *Relaciones entre gobierno y congreso*, *Op. cit.*

una riña o de un conflicto, sino resultado de una negociación interna respecto de lo que más conviene al partido. El grado de cohesión de una bancada es asunto de negociación intrapartido. Ahora bien, la desinformación, el *amateurismo* parlamentario, la discusión tantas veces atrabancada sobre las implicaciones de esta o aquella iniciativa y la imposibilidad de darle seguimiento a la agenda parlamentaria ciertamente no facilitan los acuerdos. Más bien parecen rigidizar las posiciones. En ese sentido, estoy convencido de que la profesionalización de nuestros parlamentarios sí contribuiría a la construcción de un sistema deliberativo más informado y responsable, y ello sin duda contribuiría, en definitiva, a facilitar el arribo a acuerdos.⁸

Por último: autores como Daniel Chasquetti han argumentado que la “difícil combinación” de multipartidismo y presidencialismo podría ser atenuada con la formación de coaliciones multipartidistas en el gabinete presidencial, aún en el marco del régimen de separación de poderes.⁹ Quizá esta es una salida viable en sistemas de multipartidismo extremo, en donde la fragmentación del sistema de partidos es tal que ninguno tiene, en principio, la posibilidad razonable de construir una ambición presidencial, de modo que no resulta especialmente costoso, en ese sentido, sumarse al gabinete del presidente. Ahí se obtienen beneficios para las clientelas del partido, y ya en la elección presidencial a dos vueltas se definen las coaliciones multipartidistas que apoyarán a este o aquel candidato (con lo cual se pierde, sin embargo, la identificabilidad de los actores en competencia y, en consecuencia, se debilita la responsabilidad electoral, individual, de los partidos como

8 El periodo de seis años ayuda al Senado a una deliberación más estudiosa que la de la Cámara de Diputados, de renovación total trianual.

9 Chasquetti, Daniel, “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en Lanzaro, Jorge, comp., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.

tales). Con todo, el propio Chasquetti encuentra que las coaliciones multipartidistas en gabinetes plurales tienden a disolverse cuando se aproxima la siguiente elección presidencial. Lo que de cualquier modo es un hecho es que los gabinetes plurales son mucho menos frecuentes en sistemas de partidos con fragmentación moderada. Esto es claro: precisamente por razones “linzianas”, en un sistema de formato tendencialmente tripartita como el mexicano, ningún partido político de oposición querrá sumarse al gabinete. Si lo que las oposiciones quieren en principio es ser oposición y no cogobierno, lo cual los desincentiva a cooperar con el partido del presidente en el Congreso, menos aún querrán cooperar con el partido del presidente desde su gabinete. En el formato de fragmentación que hoy tenemos en México, veo prácticamente imposible que alguno de los dos grandes partidos de oposición vean con interés la posibilidad de sumarse al gabinete del presidente. Temen desdibujarse ahí. Se percibe que el partido de oposición que no se sumara al gabinete, el que mantuviese su perfil inequívoco de opositor, tendría ventajas en las urnas a la hora de la evaluación ciudadana sobre las alternativas al gobierno actuante.¹⁰ En pocas palabras: la propuesta del gabinete plural no resuelve, por inviable, el acertijo constitucional mexicano.



¹⁰ Los datos que proporciona el propio Chasquetti sobre 51 periodos presidenciales en 12 países de América Latina en los años ochenta y noventa del siglo pasado, llevan a la conclusión de que, en situaciones de presidente minoritario en el Congreso, la formación de gabinetes plurales es más común en sistemas de partidos de fragmentación extrema que en sistemas como el mexicano, de fragmentación moderada.

2.7 Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual*

■ INTRODUCCIÓN

Un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos, aun cuando ningún partido cuenta hoy con mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso mexicano.

La toma de grandes decisiones (sobre todo las iniciativas de reforma a los tributos y, en general, a los derechos de propiedad) pasa por muchos filtros y se vuelve lenta. Por un lado, y sobre todo si el sistema de partidos no presenta un formato de competencia fragmentada sino de “pluralismo moderado”, por ejemplo el de tendencia tripartidista con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar (A+B, A+C o B+C) configura una coalición grande. Ello supone que los muy visibles “socios” compartirán la responsabilidad de la decisión y, consecuentemente, supone también que enfrentarán en las urnas el juicio ciudadano respecto de sus conductas legislativas (máxime en electorados de volatilidad media o alta). Se dice con frecuencia

* En coautoría con Jaime Martínez. Este ensayo fue publicado originalmente en Mora Donato, Cecilia, (cord.) *Relaciones entre gobierno y Congreso*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, pp. 309-336.

que en “gobiernos divididos” se pierde la “identificabilidad” de los electores, porque la multiplicidad de los responsables (para los productos plausibles y para los censurables) diluye la responsabilidad de cada uno. Más aún: en el estricto formato de “una persona, un voto”, las elecciones legislativas intermedias dan al elector una bala en el cañón. Esto es cierto. Pero el sistema de partidos determina el grado en que se pierde “identificabilidad”. En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo (ahí los “gabinetes plurales” florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo). Por lo tanto, un formato tripartita el de la mínima fragmentación pluripartidista sí introduce la dosis mínima de “identificabilidad” de las posiciones y de los argumentos: en el mercado de percepciones sobre los créditos (para lo plausible) y sobre las culpas (de lo que salió mal, o sigue estando mal), los partidos se debaten.

En el gobierno dividido de formato tendencialmente tripartita, y sin “gabinete plural”, un partido de oposición identifica al Ejecutivo con un partido, y luego define si se suma o no a otro partido en la construcción de un consenso argumentable y públicamente defendible. La oposición logra puntos en su favor si define con claridad la línea de su responsabilidad respecto de lo que se aprueba y se rechaza. En ese juego, se entiende que el binomio presidente-partido del presidente apuesta a empujar una agenda para, por un lado e inevitablemente, distribuir públicamente créditos entre los “socios” del acuerdo por lo que se aprueba y no se veta, y, por otro, para distribuir abierta y claramente culpas por lo que, estando en la mesa a propuesta suya, no fue aprobado.

Quizá si el sistema de partidos se fragmentara más, se haría más fácil la construcción de coaliciones ganadoras mínimas, cercanas al 50 por ciento más uno de los escaños en ambas cámaras, con “gabinetes plurales” dando alguna estabilidad a la coalición legislativa. Pero el costo en

identificabilidad-responsabilidad sería enorme y potencialmente devastador, por lo demás, para la credibilidad y el prestigio de los partidos y la clase política.

En buena hora, el gobierno dividido del formato mexicano de hoy posibilita la identificabilidad de los actores, escenario que los enfrenta a la necesidad de explicar con claridad su conducta. Potenciar la representatividad, ya no de los partidos en las decisiones públicas, sino de los partidos como agentes de los ciudadanos, se antoja, con todo, impostergable. Si los actores del formato tendencialmente tripartita no se acercan al ciudadano, tememos que el ciudadano o se abstendrá o acabará fragmentando el sistema. Si se sigue impidiendo que el ciudadano pueda juzgar a sus representantes, premiando o censurando su acción representativa, acaso también se vuelva exitoso, paradójicamente en las urnas, el discurso contra la política, contra los políticos y contra los partidos políticos, tan en boga en nuestra América Latina.

El gobierno dividido en formato tendencialmente tripartita encara el dilema de la construcción de consensos en la opinión pública. Todos los actores del sistema (el presidente, el partido del presidente y las oposiciones) asumen que el modo en que la opinión pública les asigna responsabilidad en los productos y en los no-productos legislativos, definirá en alguna medida que ellos juzgan significativa su suerte electoral. En este esquema de competencia democrática, el partido del presidente tiene en principio una ventaja obvia: la presidencia. Si no hay coordinación entre estos dos actores, entonces se dificulta para la oposición la construcción de consensos, pues no es evidente que de la contraparte existirá un discurso unívoco sobre la distribución, entre los “socios” del acuerdo, de los créditos por lo aprobado en el Congreso.

De cualquier modo, el presidente tiene una agenda política que quiere ver aprobada, y utilizará todos sus recursos para verla aprobada incluido, máxime si es un presidente bien visto y reconocido o “popular”, el de “salir

ante el público” para presentar y defender su propuesta específica, con el propósito de que la ciudadanía la conozca y le ofrezca apoyo, para que, a su vez, las oposiciones legislativas las aprueben también o paguen un costo electoral por su rechazo.

Creemos que es necesario que en México se empiece a discutir formal y sistemáticamente la presencia del presidente de la República frente a los medios masivos de comunicación en el marco analítico del gobierno dividido en formato por lo pronto tendencialmente tripartita. Se trata, en todo caso, de un asunto complejo. El tema es nuevo para la ciencia política mexicana, no se diga para los actores políticos, quienes en el mejor de los casos atraviesan por una curva de aprendizaje. En el año 2001, el presidente utilizó la estrategia de “salir ante el público” en relación con varias temáticas, muy especialmente en torno de su propuesta de reforma fiscal o “Nueva Hacienda Pública Redistributiva”. Lo hizo en televisión, en “Mensaje a la Nación”, el 2 de abril de 2001, antes de mandar la iniciativa al Congreso (el 5 de abril de 2001), pero también después, el 16 de abril. ¿Intentaba ver aprobada su reforma antes del término del periodo ordinario (comprendida entre el 15 de marzo al 30 de abril)? La reforma, de cualquier modo, no es aprobada en ese periodo. Rápidamente se consolida en la opinión pública la percepción de que la reforma hacendaria es “iva en alimentos y medicinas”, es decir, “más impuestos que afectarán a los que menos tienen”. Difícil, por supuesto, “vender” un aumento de impuestos. No se argumenta tanto respecto a qué se hará con los nuevos recursos ni cómo se garantizará su buen uso frente a quienes perciben como generalizada en el país la irregularidad y el abuso. La defensa del regreso del iva a los más pobres más un plus (cuyo monto no estaba claro y que se bautizó “el copeteado”) no convenció a nadie frente a quienes perciben como generalizado un desorden administrativo, cuando no corrupción, en el gobierno. Hacia mayo de 2001, ya el 52 por ciento de los

entrevistados en una encuesta nacional pensaban que la reforma fiscal “los perjudicaría”. En cambio, sólo el 15 por ciento pensaba “que los beneficiaría”.¹

Durante aquellos días de abril de 2001, surgieron distintas voces en el Congreso descalificando la estrategia mediática del presidente Fox como “medida de presión” y hasta de “chantaje”, sugiriéndose así una suerte de ilegitimidad en la estrategia.² Pero fue el propio presidente quien juzgó su estrategia mediática en una entrevista televisiva con Héctor Aguilar Camín, el 3 de enero de 2002, en el programa “Zona Abierta”. Dijo así el presidente:

Yo diría que en cuanto a cosas que no funcionaron... fue eso precisamente de la Reforma Hacendaria, que pretendí introducir con el respaldo de la ciudadanía. Aprendí la lección de que en México todavía las cosas se mueven de otra manera. De ahí nos pasamos a manejar la Reforma en las pláticas con los partidos políticos, con los diputados, con los senadores, con los gobernadores, y funcionó mejor.

1 Encuesta nacional realizada por Grupo Reforma del 28 al 29 de abril de 2001, publicada en el diario *Reforma* el 14 de mayo de 2001. Respuesta a la pregunta: ¿Cree que la Reforma Fiscal le beneficiaría o le perjudicaría a usted en lo personal? Margen de error de +/- 2.8 por ciento.

2 Desde el 14 de marzo de 2001 había un comunicado de prensa de la Presidencia de la República anunciando la presentación de la Reforma, y la entonces vocera Martha Sahagún ofreció una conferencia de prensa el 30 de marzo que abrió con una descripción de los beneficios de la “Nueva Hacienda Pública Redistributiva”. El 2 de abril, Fox se dirigió a la ciudadanía en un Mensaje a la Nación centrado exclusivamente en la necesidad de la reforma fiscal, y tras otro comunicado de prensa acompañado de un mensaje a los medios de comunicación sintetizando las virtudes de la reforma dos días después, la propuesta de “Nueva Hacienda Pública Redistributiva” fue finalmente presentada ante el Congreso de la Unión el 5 de abril. Fox se dirigió nuevamente a la nación el 16 de abril, esto es, 11 días después de haber presentado la Reforma. En ese intervalo, tanto el secretario de Hacienda y Crédito Público como el secretario de Economía ofrecieron una conferencia de prensa respectivamente, volviendo a insistir sobre la urgencia con que la reforma fiscal debía ser aprobada. Para cuando el presidente Fox volvió a dirigirse a la nación, el 16 de abril, faltaban apenas dos semanas para que concluyera el periodo de sesiones del Congreso. Se volvió a emitir entonces un comunicado de prensa el 18 de abril. La reforma fiscal fue aprobada en diciembre de 2001, una vez que se le introdujeron varias modificaciones sustantivas.

También dijo el presidente:

En... lo que sí he encontrado... dificultades... voy a mencionar tres aspectos rápido: 1) Yo intenté el 1° de marzo meter una Reforma Hacendaria y apoyarme democráticamente en la ciudadanía para lograr la aprobación en el Congreso; la estrategia no me funcionó. Funciona en otros países, así se opera en las democracias maduras; el Ejecutivo se apoya mucho en el apoyo ciudadano.

Sorprendentemente, el presidente parece renunciar a la utilización de estrategias de comunicación con los ciudadanos para promover sus iniciativas legislativas, sin explicar, por lo demás, qué es lo que a su juicio no funciona en México y cómo en relación con este punto ha de evaluarse “la madurez” de una democracia.

Convencidos de la necesidad de sistematizar los elementos o factores que intervienen en la interacción mediática entre el Ejecutivo y la opinión pública bajo gobiernos divididos, realizamos una pesquisa bibliográfica y un conjunto de reflexiones en la búsqueda de herramientas conceptuales para analizar, posteriormente, los casos específicos. Este ensayo, por lo tanto, no es un “estudio de caso” de la estrategia presidencial de “salir ante el público” en la búsqueda de apoyo de la opinión pública a su propuesta legislativa. Es, más bien, una exploración conceptual previa a ese ejercicio de análisis de casos puntuales. Hemos intentado identificar las variables que determinan la estrategia presidencial de salir ante el público, y con ello, estudiar sus condiciones de éxito o fracaso. Hemos querido también ubicar históricamente el debate politológico sobre el fenómeno. En la consecución de ambas tareas nos hemos valido, en primer lugar, de una obra fundamental, la de Woodrow Wilson, *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos*,³ pues consideramos

3 Wilson, Woodrow, *Constitutional government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908, traducido por González Garza, Federico, como *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, México, Cultura, 1922.

que hay que ubicar el debate en el marco del análisis del derecho constitucional; en segundo lugar, debemos a Samuel Kernell (*Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*)⁴ una investigación ordenada a partir de la cual deben construirse nuevos alegatos y evidencias.

■ WOODROW WILSON: PRESIDENCIA, CONGRESO Y OPINIÓN PÚBLICA⁵

La estrategia presidencial de presionar a la legislatura por medio de apelaciones a la ciudadanía fue aplicada desde la primera mitad del siglo xx en los Estados Unidos. Fue probablemente el presidente Theodore Roosevelt (1901-1909) quien primero definió la noción de “salir ante el público” al referirse a la presidencia de su país como la “tribuna del abusivo” (*the bully pulpit*), desde donde apelaba a la opinión pública estadounidense para presionar a los representantes en el Congreso y conseguir la aprobación de sus iniciativas. No obstante, fue Woodrow Wilson quien elaboró el primer semblante teórico del liderazgo presidencial basado en la opinión pública en *El Gobierno Constitucional de los Estados Unidos* (1908), un año antes de que la administración de Roosevelt concluyera. A este respecto, vale la pena detenernos, si acaso brevemente, en la evolución del pensamiento constitucional de Wilson.

Siempre crítico del arreglo constitucional estadounidense, Wilson, apenas a sus 23 años, ya había expuesto su visión de la necesidad de un gobierno cuasiparlamentario para los Estados Unidos en un ensayo suyo titulado “Cabinet Government in the United States” (*International*

4 Kernell, Samuel, *Going public: New strategies of presidential leadership*, 2a. ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1997.

5 La siguiente narración biográfica e intelectual sobre Woodrow Wilson se basa en Lujambio, Alonso, “Estudio introductorio”, Woodrow, Wilson, *El gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002.

Review, agosto de 1879). Inspirado en *The English Constitution* de Walter Bagehot,⁶ el joven profesor Wilson proponía superar las frecuentes parálisis del régimen de separación de poderes mediante un “gobierno de gabinete”. Seis años después, en *El Gobierno Congresional* (1885),⁷ la interrogante de Wilson seguía siendo la misma: ¿cómo superar el desequilibrio de poderes en contra del presidente fomentado por un Congreso poderosísimo dominado por sus comisiones, un Congreso que “virtualmente delibera y legisla por pequeñas secciones” por las así llamadas “pequeñas legislaturas”? Para Wilson, los comités tenían bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios: “nadie puede hacer nada si no está autorizado a ello por los comités”. “El presidente y los secretarios, decía Wilson, son completamente los servidores del Congreso”, y “no les queda más que el derecho de veto para impedir o retardar ciertas medidas”. Aquí el problema, largamente analizado por Wilson, es resultado inequívoco de la separación de poderes y es la rigidez de todo el sistema. Para Wilson “el poder de hacer leyes es natural y esencialmente el de dirigir, y ese poder pertenece al Congreso”. Por otro lado, a través de las comisiones, el Congreso y no el presidente ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo “no puede ni nombrarles ni relevarlos”. Tolere el lector una cita *in extenso* del argumento de Wilson:

[Lo natural es] dar a la Asamblea Representativa el derecho de vigilar constante y seriamente a los servidores Ejecutivos de su voluntad, y de hacerlos absolutamente responsables; en otros términos, concederle el privilegio de relevarlos cuantas veces sus servicios dejen de ser satisfactorios. Ese es el privilegio natural de todos los señores. Si el Congreso no lo posee, puede decirse que

6 Bagehot, Walter, *The English Constitution*, Londres, Oxford University Press, 1867.

7 *Congressional Government*, Boston, Houghton, Mifflin & Company, 1885.

su autoridad suprema está trabada, pero que la posee, a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios. No puede hacerlos dóciles, aunque pueda obligarlos a obedecer en todas las cosas importantes. El Congreso es el amo cuando trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.

Esta es una crítica al régimen de separación de poderes que suele vertirse desde la opción parlamentaria. Efectivamente, el Congreso sólo puede retirar de su cargo al presidente y a sus secretarios cuando éstos o aquél han cometido “los crímenes más groseros contra las leyes”, y no por razones políticas. Y aun en ese escenario, dice Wilson, “la Cámara de Representantes es un jurado muy lento en obrar, y el Senado un tribunal de justicia muy inseguro”. En los Estados Unidos, “se necesita para derribar al presidente una acusación, lo que es casi imposible”.

Nuestro sistema, dice Wilson con su gran elocuencia, es esencialmente astronómico. La utilidad de un presidente se mide, no con arreglo a sus servicios, sino conforme a los meses del calendario... si es bueno, lo será durante cuatro años. Un primer ministro necesita conservar el favor de la mayoría; un presidente no tiene más que continuar viviendo.

Y remata: “el derecho de acusar, de juzgar y de castigar por un crimen público, es menos necesario que el derecho y el privilegio de despedir a los ministros por causa de incapacidad”. Véase cómo la opción parlamentaria sigue rondando el pensamiento constitucional de Woodrow Wilson en *El Gobierno Congressional*.

Para Wilson, esa es la consecuencia más lamentable, la del peor de los casos: la de la ineptitud del gobernante a la que los ciudadanos podían condenarse por intervalos rígidos de tiempo. Pero en la rutina institucional, la relación cotidiana entre el Ejecutivo y el Legislativo es torpe, desgastante, improductiva, y todo eso es animado por la separación de los poderes.

Nuevamente reproducimos detalladamente a nuestro autor:

Las relaciones que existen entre el Congreso y los departamentos son fatalmente desmoralizadoras para el uno y para los otros. No hay ni puede haber entre ellos nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa. Se puede excusar a los departamentos de la actitud hostil que toman algunas veces respecto del Congreso, porque es un sentimiento humano el que impulsa al servidor a temer y a engañar al amo, que no considera como amigo, sino que recela, que espía sus movimientos con desconfianza. El Congreso no puede fiscalizar a los secretarios del Ejecutivo sin deshonrarlos. El único instrumento que posee con ese objeto es la información, la inspección semijudicial de los rincones que se suponen sucios. Se ve obligado a atraer las miradas del público, confesando que tiene sospechas; luego engruesa y aumenta el escándalo, lanzando sus comités para interrogar a subordinados espantados y a ministros desabridos. Después de que todo está terminado y la falta descubierta, no se hace de ordinario nada absolutamente. Los culpables, si los hay, continúan con frecuencia en sus puestos, deshonrados a los ojos del público, arruinados en la estimación de las gentes honradas, pero recibiendo siempre su sueldo y aguardando cómodamente que el público, cuya memoria es corta, los olvide.

Con todo, el gran problema del régimen de separación de poderes estriba, para Wilson, en la facilidad con que éstos se vuelven “rivales e irreconciliables”. “Ese es el defecto que explica todos los demás”, dice Wilson. “No hay ni puede haber entre ellos [el Congreso y los departamentos

del Ejecutivo] nada que se asemeje a la confianza y a una colaboración completa”, pues son demasiados los efectos perversos del “dualismo de la soberanía”, en contraste con el “gobierno de gabinete” que “es una combinación para poner de acuerdo y hacer colaborar las ramas ejecutiva y legislativa”. Para Wilson, y en línea otra vez con la crítica de Bagehot, “la política no puede ser ni pronta ni franca, cuando está obligada a servir a varios señores”. La división de poderes exige cooperación entre poderes: “Hay pocas o no hay ninguna determinación importante que pueda tomarse por una rama del gobierno sin el consentimiento o la cooperación de otra rama”, y por lo tanto “no hay jefe supremo, sea magistrado, sea asamblea representativa que pueda decidir, en seguida y con una autoridad completa, lo que debe hacerse en el momento en que se haya de tomar una decisión, y eso inmediatamente”. Wilson subraya, citando a John Russell, que “toda Constitución política en que cuerpos diferentes comparten el poder supremo, sólo puede existir gracias a las concesiones de aquellos entre los cuales está distribuido ese poder”.

Destacamos en la teoría de Wilson tres elementos clave.

- 1) La tendencia “natural” de un Congreso en un régimen de división de poderes a institucionalizar un sistema interno de división del trabajo. Eso dado el monitoreo que realiza el Congreso de las actividades de los órganos del Ejecutivo (*oversight*) y dados los intereses especializados de los legisladores en ámbitos específicos (funcionales, pero sobre todo territoriales) de producción legislativa. Algunas facultades constitucionales de las cámaras, como el *oversight* parlamentario, sólo se ejercen cabalmente a través del sistema de comités.
- 2) El Congreso tiene el poder “de dirigir” porque son las cámaras “quienes hacen las leyes”, pero no el poder de mandar a quien ha de aplicar la ley. Eso trunca su poder y lo frustra.

3) Los poderes separados tienden “naturalmente” a entrar en confrontación.

En 1908, a los 52 años, Woodrow Wilson escribe el que, después de *El gobierno congresional*, será su libro más importante: *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*.⁸ Fue escrito en el momento de arranque de la euforia “progresista”, mientras Wilson es rector en Princeton, su fama pública va al alza y sus contactos con los demócratas progresistas de Nueva Jersey se estrechan. En su nuevo libro, Wilson abandona ya completamente el ideal parlamentarista que lo anima en su juventud. Los balances constitucionales se han reactivado. Con nuevos recursos políticos, la presidencia se ha fortalecido. En *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, Wilson se convierte en el teórico de la nueva operación político-constitucional estadounidense que “no requiere enmiendas constitucionales”, sino la plena activación y cabal uso de los recursos políticos del presidente.

Para Wilson, el presidente sólo podía potenciar sus atribuciones si estaba en contacto con y tenía el apoyo de la opinión pública. Para ello era necesario, en primer lugar, reformar el método de nominación de los candidatos presidenciales. Las primarias pondrían verdaderamente en contacto con el electorado a los aspirantes a la presidencia y contribuirían a liberar al presidente del control de los jefes locales (o *bosses*) con inclinaciones parroquiales de los partidos políticos. El partido debía servir y aún catapultar al presidente en vez de controlarlo. El presidente debía tener un claro programa de políticas públicas a implementar, y debía persuadir a la opinión pública de las virtudes de su agenda de gobierno. Al contrario de los *bosses* que no podían sino ocultar sus intenciones de mero control y mezquinos intereses inmediatos, incapaces de reformar a

⁸ *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908.

las instituciones y de darle una dirección clara a la acción del gobierno, el presidente debía presentar abiertamente sus razones a la opinión pública. El presidente debía persuadir y de ésta dependería su éxito y el éxito del gobierno como un todo.

Wilson ahora retomaba decididamente las ideas de Hamilton, el defensor por excelencia de las virtudes del Ejecutivo unitario, quien debía activar políticamente la amplitud vastísima de su base electoral: el presidente vela por el interés general, mientras el Congreso mantiene inevitablemente una visión parroquial y localista de la política: “Sólo existe una voz política nacional, y esa es la voz del presidente”, quien es “indudablemente el único representante del pueblo en general”.

De modo que ahora, los problemas del “gobierno congresional” no se resuelven con parlamentarismo o con fórmulas que aumenten las responsabilidades del Congreso, sino con un presidente con una agenda clara y un escrupuloso cuidado en el ejercicio de su “ascendencia personal”: “El presidente puede poner a las cámaras en una situación muy desventajosa con sólo decidirse a apelar a la nación”:

[El] presidente sí puede apelar al país cuando lo desee, con la clase de razonamientos, explicaciones y exposiciones de proyectos que guste. Todo el mundo leerá lo que él diga, especialmente si en la atmósfera hay rumores de lucha; en tanto que pocos leerán lo que se diga en el Congreso, en donde nadie habla en nombre del conjunto del mismo o en nombre de la nación, y si ocurre que la nación coincide en su sentir con el presidente, éste será su caudillo, plazca o no a las Cámaras. Éstas, hallándose en situación desventajosa, probablemente tendrían que ceder.

Así, Wilson detecta que la nueva “conexión esencial” entre poderes está en la opinión pública. Aquí se encuentra el centro de su alegato en relación con la naturaleza del régimen de separación de poderes cuando dichos poderes se confrontan, paralizándose, así, la acción del gobierno:

Sólo una cosa puede resolver la dificultad: la ley que rige [la] unión [de los poderes] es la opinión pública. Ella y sólo ella es capaz de armonizarlos. En consecuencia, aquella parte del gobierno cuyo acceso a la opinión pública es más directo es la que mejor oportunidad tiene de dirigir y dominar, y en la actualidad esa parte la constituye el presidente.

El dilema central de la cooperación se resuelve, por lo tanto, *en la opinión pública* con liderazgo presidencial. Wilson defiende su idea de la Constitución “no desde la perspectiva de Newton” (como sistema que ordena sus elementos “con orden y precisión uniforme”), “sino de Darwin” (como un “cuerpo vivo en evolución”). El orden constitucional es modificado por las circunstancias, lo apremian sus propias labores, lo amolda a sus funciones la simple presión de la vida. Por eso afirma: “la Constitución no contiene teorías, es un documento tan práctico como la carta magna”. Por eso, concebir al presidente como “la fuerza unificadora de nuestro complejo sistema”, dice Wilson, “no es incompatible con los preceptos positivos de la Constitución”.

Es claro que la presidencia de Theodore Roosevelt, que concluyó apenas un año después de la publicación de *El gobierno constitucional de los Estados Unidos*, influyó en las nuevas ideas de Wilson. Héroe militar de la guerra hispano-americana y el presidente más joven en la historia de los Estados Unidos, Roosevelt condujo una de las presidencias más enérgicas en la historia de aquel país. Tras ser gobernador del estado de Nueva York por el Partido Republicano en 1898, el vicepresidente Roosevelt ascendió repentinamente a la silla presidencial tras el asesinato del presidente William McKinley (electo en 1897) en septiembre de 1901. Una vez instalado en la Casa Blanca, y particularmente tras su elección directa en 1904, Roosevelt intenta asumir el papel de conciliador de intereses entre el empresariado y la clase trabajadora estadounidense,

presentándose a la presidencia como “tribuna nacional” para velar por el bien común y embestir los intereses político-económicos que para entonces habían engendrado una telaraña de clientelismo y corrupción que llegaba hasta lo más alto. En ese sentido y bajo la tónica de las reformas “progresistas” de la época (él es uno de los protagonistas de la así llamada *Progressive Era*), Roosevelt emprendió una agresiva campaña legal contra los monopolios del país, disolviendo consorcios ferrocarrileros, tabacaleros y petroleros a lo largo y ancho del territorio. El gobierno había dado, de esta manera, pasos en materia de regulación económica. Por otro lado, en materia de política internacional, Roosevelt también implementó medidas audaces: puso en marcha la construcción del Canal de Panamá y le arrogó al gobierno de los Estados Unidos, no sin tumultuosas críticas internacionales, el derecho exclusivo a intervenir en los países latinoamericanos. Por último, tras fungir como mediador en la guerra entre Rusia y Japón, al “héroe de la Batalla de San Juan” le fue conferido el Premio Nobel de la Paz en 1906.

Las relaciones entre Roosevelt y el Congreso no fueron cordiales. Roosevelt a menudo se desesperaba con lo que él juzgaba como una “insoportable lentitud” por parte de los legisladores, llegando a referirse a ellos como “sinvergüenzas” y “pilllos”. Los representantes crujían los dientes frente a semejantes declaraciones presidenciales, por supuesto, y más aún en tanto que a menudo no tenían más remedio que respaldar a un presidente de tan extraordinaria popularidad como Roosevelt. La ciudadanía estadounidense lo apoyaba, y los legisladores lo sabían.

En todo caso, la larga presidencia de Roosevelt (1901-1909) fue, a todas luces, el caso paradigmático del tipo de liderazgo que Wilson retomaría en su propia visión del sistema político estadounidense, y aunque es a Roosevelt, de nuevo, a quien Wilson tiene en mente al redactar *El gobierno constitucional de los Estados Unidos* (1908), sería

el propio Wilson, ya no el rector de la Universidad de Princeton sino el político, el hombre de acción, quien llevaría al extremo sus hipótesis sobre las instituciones políticas estadounidenses y el nuevo papel del presidente de cara al Congreso y a la opinión pública.

Hacia 1910, Wilson renuncia a la rectoría de la Universidad de Princeton y se convierte en candidato a gobernador de Nueva Jersey por el Partido Demócrata. Con una estrategia de hiperactivo cabildeo congressional y de una intensa exposición pública de su programa, Wilson logra impulsar en Nueva Jersey su agenda “progresista” (medidas anticorrupción, regulación de elecciones primarias en los partidos, reformas administrativas, etcétera). Su éxito y la visibilidad de su actuación lo hacen candidato presidencial por el Partido Demócrata en 1912, y presidente de los Estados Unidos en el largo periodo comprendido entre 1913-1921.

Desde la Casa Blanca, Wilson buscó afanosamente evitar la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial. De hecho, en 1916 gana la reelección con el slogan: “Él nos mantendrá fuera de la guerra”. Poco tiempo después, en 1917 los Estados Unidos declaran la guerra a Alemania, después de un intento infructuoso de Wilson de mediar entre las partes en conflicto. Con todo, la gran guerra nuevamente potenciaba el poder de la presidencia estadounidense, esta vez en manos de su principal teórico (las industrias productoras de material bélico fueron puestas bajo el control del gobierno y el Congreso le dio poderes al presidente sobre la producción y distribución de alimentos y energéticos). Totalmente en línea con su concepción de la presidencia, Woodrow Wilson revivió la práctica anual (abandonada desde la presidencia de Thomas Jefferson, 1801-1809) de presentarse personalmente ante el Pleno del Congreso y pronunciar un discurso sobre el estado que guarda el país (*State of the Union Address*).

Desde su primer discurso, Wilson subrayó que su principal audiencia era el pueblo en general, y que “a través de él” se acercaría al Congreso. Sus discursos fueron un elemento clave en la movilización de la opinión pública en favor de la guerra. En política interna, Wilson impulsó durante sus dos mandatos algunas reformas clave de la agenda “progresista”, como la elección directa de los senadores, el voto a la mujer, el establecimiento de la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*) para investigar las prácticas monopólicas de las grandes corporaciones, y la jornada laboral de ocho horas para los trabajadores de las compañías ferroviarias (*Adamson Act*), entre otras.

Concluida la gran guerra, Wilson pronunció ante el Congreso su discurso de los “Catorce Puntos” que debían a su juicio incluirse en el acuerdo de paz. En diciembre de 1918 Wilson viaja a Europa encabezando la delegación estadounidense que participará en la Conferencia de la Paz, en París, rompiendo todos los precedentes. El Tratado de Versalles será el producto final de la Conferencia. Ahí Wilson impulsó la creación de la Sociedad de Naciones (*League of Nations*), que le valió fuertes críticas en el Congreso estadounidense. Wilson se negó a negociar sus convicciones en materia de política internacional y decidió emprender en línea otra vez con su concepción de la relación entre la presidencia y la opinión pública una gira por el país para pronunciar (era célebre su capacidad oratoria) sus discursos en favor del apoyo a una Sociedad de Naciones. En retrospectiva, puede concluirse que la feroz actitud con la que Wilson arremetió contra los legisladores, despotricando contra su renuencia a aceptar su política internacional y buscando de todas las maneras posibles presionarles hasta conseguir su aprobación, hizo más por unir al Congreso en su contra que por persuadirle para apoyar su iniciativa. En todo caso, tras una vertiginosa gira por el país, en la que pronunció hasta una docena

de discursos diarios, Wilson cae enfermo de trombosis en octubre de 1919, con lo que queda prácticamente paralizado durante varios meses. Nunca se recupera totalmente de su mal.

Tres años después de concluido su periodo presidencial, Woodrow Wilson muere el 3 de febrero de 1924.

■ LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO ESTADOUNIDENSE

A pesar de que los antecedentes teóricos e históricos de la activación de la iniciativa política presidencial mediante la opinión pública los encontramos con nitidez en la obra y vida de Wilson, fue Samuel Kernell, setenta años después, quien hubo de ofrecer un análisis de las “salidas ante el público” del presidente estadounidense con las enormes ventajas que supondría la aparición de medios masivos de comunicación, especialmente la televisión. Para Kernell, “salir ante el público” (o *going public*, como hubo de designar esta táctica mediática) es un recurso al que acuden con creciente frecuencia los presidentes estadounidenses con el propósito de movilizar a la opinión pública en favor de una iniciativa o proyecto político y, en esa medida, conseguir su aprobación por parte de unos legisladores de otro modo escépticos o reacios ante la iniciativa presidencial en cuestión. Los determinantes estructurales del nuevo liderazgo presidencial los encuentra Kernell crecientemente a lo largo del siglo xx, en tanto que: 1) los medios masivos de comunicación aumentan su penetración e influencia sociales; 2) las reformas al sistema de nominación de primarias fomentan una relación directa, sin mediación partidaria, entre los candidatos y los ciudadanos, al tiempo que le abren la puerta a los comités de acción política, que han de servir de plataforma metapartidista para los candidatos; y, por último pero no menos importante, 3) a raíz de la galopante presencia de gobiernos divididos en el sistema

de división de poderes, salir ante el público se vuelve una necesidad. Respecto de este último elemento, si hubiéramos de dividir la época marcada entre 1930 y 1996 en dos mitades, veríamos que de los 33 años comprendidos entre 1930 y 1963, 10 de ellos estuvieron marcados por una presidencia en manos de un partido y, cuando menos, una de las cámaras en el Congreso dominada por legisladores de otro partido. A su vez, en la segunda mitad comprendida entre 1963 y 1996, constataríamos que incluso 24 de esos 33 años se vivieron bajo un gobierno federal dividido, anunciándonos, así, una de las tendencias más importantes en la evolución del sistema político-constitucional estadounidense.

Como corolario de que los gobiernos divididos se hayan instalado como frecuentes compañeros de viaje de la democracias “presidenciales” modernas ya no sólo de la estadounidense, sino también de la mexicana y de tantas otras, la advertencia de Wilson sobre el gran dilema del régimen de separación de poderes, que estriba en la facilidad con que éstos pueden tornarse “rivales e irreconciliables”, cobra especial relevancia. Los efectos perversos del “dualismo de la soberanía” se dilatan en un contexto de gobierno dividido, y una de las varias salidas del callejón puede encontrarse en el liderazgo presidencial wilsoniano. En una nuez: si los medios de comunicación fueron responsables de muchas de las transformaciones en el sistema político estadounidense, a los mismos medios de comunicación también habrá de recurrir el presidente para potenciar sus atribuciones político-constitucionales en el nuevo contexto.

■ SIETE FACTORES EN LA DECISIÓN ESTRATÉGICA DE “SALIR ANTE EL PÚBLICO”

Si situáramos la variedad de estrategias presidenciales en su relación con el Poder Legislativo sobre un *continuum*,

tendríamos un espectro donde, en un extremo, se encuentra la opción de negociar a puerta cerrada con el Congreso y sus actores parlamentarios (legisladores o partidos), mientras que, en el otro, se encuentra la opción de “salir ante el público” en busca de apoyo entre la ciudadanía (en su presentación más radical, esta última alternativa supondría una suerte de política plebiscitaria o de “tómelo o déjenlo” sin negociación alguna). Salir a buscar apoyo en la opinión pública supone una inversión de capital político y, naturalmente, un riesgo: un presidente que invierte su popularidad, su grado de aceptación política, en una iniciativa o proyecto, se arriesga a perder la batalla de modo harto notorio, a ver minada su reputación como político en el manejo de la eficacia conductora, lo cual afectará su fuerza política en las siguientes partidas del juego institucional-constitucional.

Aunque sin extraer tipologías o esquemas generalizables, Kernell se adentra en la galería de presidencias estadounidenses a lo largo del siglo xx y aporta un cúmulo de lecciones en torno a los alcances y las limitaciones del liderazgo presidencial sustentado en la opinión pública. Se confirma que el fenómeno de “salir ante el público” representa un recurso del que echa mano el Ejecutivo estadounidense de modo creciente, sin menoscabo, claro está, del estilo personal que cada residente de la Casa Blanca le confiere a su administración. En el transcurso de su alegato, mucho del mérito de Kernell además de la naturaleza relativamente novedosa de su objeto de estudio, estriba en el marco analítico que construye en su intento de explicar los determinantes estructurales del nuevo liderazgo presidencial. No obstante, una vez que su argumento ha quedado más o menos bien demostrado (en particular, tras haber expuesto cuantitativamente la creciente frecuencia con que los presidentes han “salido ante el público”), la obra de Kernell no se ocupa de identificar la gama de factores concretos que determinan la naturaleza

específica de cada estrategia presidencial. Si efectivamente existen múltiples maneras de “salir ante el público” y varios elementos que determinarán sus posibilidades de éxito o de fracaso, habría entonces que identificar a éstos últimos y adelantar algunas de sus posibles claves, relajando en ocasiones los supuestos de Kernell, sobre todo el bipartidismo con partidos indisciplinados.

Luego entonces, en un intento de construir sobre la obra de Kernell apoyándonos en los indispensables alegatos de Wilson y alzar, sobre ellos, nuevos elementos, hemos identificado siete factores que a nuestro juicio determinan la naturaleza de las estrategias presidenciales que se apoyan en la opinión pública para la promoción de sus iniciativas. Cada uno de estos factores representa un elemento que determinará las vicisitudes de la estrategia que se intentará implementar. Se trata, a nuestro juicio, de siete factores cuyas interacciones y combinaciones, lejos de estar rígidamente determinadas, dependen del temperamento, preferencias y decisiones por las que en cada situación se ha de inclinar el Ejecutivo. Este acercamiento, por lo tanto, se propone tender una línea que, habiendo partido del pensamiento político-constitucional de Woodrow Wilson y del análisis de Kernell (de la mano con su recorrido por los casos más representativos de la historia presidencial estadounidense), intenta identificar una serie de factores que determinan la naturaleza y éxito de las estrategias presidenciales frente a la alternativa entre negociar con los actores congresionales y “salir ante el público”.

La prioridad del tema

¿Se trata de un tema negociable o no-negociable para el presidente? Si se trata de un tema de *baja prioridad*, el presidente podrá hacer concesiones en torno a partes importantes de su iniciativa sin sacrificar su “identidad política” o sus promesas de campaña. En este caso, el presidente dispone de amplios márgenes de negociación.

En cambio, si el tema es de alta prioridad, el presidente se enfrentará al dilema de salir o no ante el público para presionar al Congreso. El presidente opta por acudir al electorado para realinear al Legislativo en su favor y presentarse coherente y apegado a su plataforma de campaña, procurando, en todo caso, que los legisladores paguen un costo político de la no-aprobación de su propuesta. En ese sentido, existen temas que es preferible no ceder frente a un Congreso o partidos “obstruccionistas”, aun dando la apariencia de ser testarudo. Por último, el tema también puede ser de *prioridad personal*, como ocurre en el caso de presidentes que salen ante el público incluso en contra de su propio partido, contando o no con el apoyo de los demás partidos, estrategia de alto riesgo que puede alienar al interlocutor y aliado natural del presidente.

Aun de cara a una Cámara de Representantes predominantemente demócrata, Reagan, por ejemplo, no sacrificó sus temas prioritarios, empeño que, conjugado con un espléndido manejo de los medios, le permitió sacar adelante, en 1981 y 1982, sus dos primeros (y polémicos) presupuestos en un contexto de recesión económica. Por otra parte, la distinción que hicieron Roosevelt y Wilson entre temas de “interés nacional” y temas que no lo eran es todavía válida: Kernell sugiere que, incluso en la actualidad, salir ante el público tiende a ser más efectivo cuando el presidente emplea su liderazgo mediático en defensa de intereses colectivos e, inversamente, en contra de intereses “especiales” o sectoriales. En todo caso, si el presidente sale a “vender” algo de entrada impopular (*v. gr.*, subir impuestos), es claro que será mucho más difícil lograr su aprobación.

El tipo de estrategia que escoge el presidente al salir ante el público

Puede ser, en principio, confrontacional u “hombro con hombro” (el concepto es de Kernell). Respecto de esta

distinción, está el ejemplo de Woodrow Wilson, quien en 1921 emprendió en una campaña de tipo confrontacional, agresiva, dirigida a intimidar a los legisladores provocando con ello una animadversión generalizada en el Congreso con tal de que se aprobara su tratado de la Liga de las Naciones, la cual finalmente fracasó. Truman, en cambio, ejerció una estrategia que no se empeñaba en atacar a los legisladores, sino en demostrar lo necesario que resultaba para el país, en 1947, apoyar a Grecia frente a la amenaza soviética. Mediante una estrategia de tipo “hombro con hombro”, Truman ofreció colaborar en igualdad de circunstancias con los legisladores y asumir, él personalmente, el costo político de que su proyecto fracasara. Con todo, “salir ante el público” tienden más a asociarse a estrategias mayoritarias y confrontaciones que consensuales u “hombro con hombro”.

El esquema de la confrontación

“Salir ante el público” puede ser un recurso prenegociación, posnegociación, como amenaza *durante* la negociación o como estrategia confrontacional sin negociación alguna. A este respecto, “salir ante el público” *antes* de negociar puede permitir al presidente establecer con claridad sus preferencias y generar incentivos para la negociación (esto bajo la condición de que haya logrado movilizar a la opinión ciudadana). Sin embargo, puede suscitar la animadversión de los legisladores y socavar el liderazgo presidencial si, al intentar activar (favorablemente) el sentimiento popular, el presidente sólo consigue o hacer patente su propia impopularidad (personal o de la iniciativa en cuestión) o perder parte importante de la popularidad previamente adquirida. “Salir ante el público” *después* de la negociación, a su vez, puede emplearse cuando, habiéndose enfrentado a una parálisis en la mesa de negociación, el presidente decide acudir al electorado con el propósito de modificar la posición “intransigente” del Congreso y, después, volver a

la negociación desde una posición de mayor fortaleza. Una instancia reciente de este tipo de esquema lo ofreció Clinton en 1995, cuando, encontrándose la mayoría de ambas cámaras en manos del Partido Republicano, el presidente se halló a sí mismo arrinconado por el Legislativo para aceptar el drástico plan presupuestal propuesto por este último frente a un déficit público de proporciones masivas. Sin embargo, antes de sentarse a la mesa de negociación tratándose en particular de un tema de gasto público, vital para la agenda de Clinton, el presidente optó por vetar el presupuesto y denunciar dos días después, por televisión nacional, los recortes “profundos y poco sabios” de los republicanos, preparando al país, consecuentemente, para un paro gubernamental de seis días. Tras el aviso, el Partido Demócrata también comenzó a transmitir spots televisivos que explicaban la postura de Clinton y denostaban las medidas propuestas por la oposición republicana. Las evaluaciones del presidente, que habían ido en picada durante las semanas anteriores, repuntaron súbitamente. Frente a las medidas “radicales” de los republicanos, la opinión pública se convenció de la propuesta presidencial.

Asimismo, existe también una variante en el caso de aquellos presidentes que incentivan la negociación por medio de una amenaza latente de “salir ante el público” en caso de que la negociación fracase (amenaza que en todo caso únicamente será creíble en tanto que la popularidad presidencial se considere alta). Por último, el presidente también puede salir a “vender” su propuesta en un formato de “tómalo o déjalo” frente a sus interlocutores parlamentarios, haciendo de lado toda posibilidad o interés por negociar. Sobraría enfatizar que este último esquema, el más confrontacional, solamente es viable en momentos de enorme popularidad presidencial o cuando la expectativa de rechazo popular es mínima. Este fue el caso de Reagan, cuando, tras haber sufrido un atentado en marzo de 1981, sus índices de popularidad remontaron

en al menos diez puntos. Sin desperdiciar la oportunidad, Reagan decidió ofrecer un discurso en el Congreso tras escasas semanas del incidente, insistiendo en la “urgencia” de que fuera aprobado su programa económico. Su mensaje a los legisladores, formulado de una manera enérgica, incluso despertó aplausos entre los demócratas, quienes eran mayoría en la Cámara baja (el Partido Republicano gozaba solamente de una precaria mayoría en el Senado). Poco tiempo después, el presupuesto del *Reagonomics* fue aprobado. Pero Reagan no se detuvo ahí: frente a la posibilidad de negociar la aprobación de aspectos particulares de su proyecto económico y sin garantía de que consiguiera una mayoría por segunda ocasión, el presidente optó de nuevo por un esquema de salir ante el público sin negociación. Aprovechando sus todavía enormes índices de popularidad, Reagan hizo varias declaraciones a los medios mientras se encontraba de gira por algunos estados sureños, exhortando a la ciudadanía a comunicarse con sus legisladores y “exigirles” la aprobación íntegra del presupuesto. La maniobra funcionó. Tras una avalancha de llamadas telefónicas y de correspondencia por parte de sus respectivas comunidades distritales, un considerable número de legisladores demócratas se vieron forzados a aprobar nuevamente, junto con los republicanos, el presupuesto.

El tipo de mensaje

Podrá ser de señalamiento de virtudes o de asignación de culpas. Esto tiene obviamente que ver con las definiciones previamente analizadas. En el primer caso, el mensaje presidencial se concentra en las virtudes de su proyecto o iniciativa, resaltando más las razones para su aprobación que las dificultades que supondrá (o ha supuesto) su ratificación por los legisladores. En el segundo caso, el mensaje presidencial se puede referir de un modo genérico a un “Congreso obstruccionista” en relación con

una iniciativa detenida, sin señalar partidos o legisladores específicos pero sí denostando la no-aprobación de su proyecto, o bien puede ser específico en su señalamiento de culpas, como cuando el presidente señala partidos políticos específicos o legisladores en particular que se niegan a apoyar una iniciativa o aspectos de una iniciativa que éste juzga vital.

La popularidad presidencial

Éste es uno de los factores más elementales pero también uno de los más esquivos. Es un viejo refrán el que dice que “una telaraña es fácil de deshacer pero imposible de restaurar”, y lo anterior también es cierto, en más de un sentido, acerca de la popularidad presidencial. En todo caso, el margen de maniobra del que dispone un presidente para salir al público es su popularidad; de un nivel alto de aceptación depende que el presidente pueda convertir el entusiasmo por su persona en entusiasmo por sus iniciativas. Sin embargo, esta traducción del apoyo popular normalmente no es mecánica; dependerá del tipo de iniciativa que esté promoviendo el presidente y del “superávit” en popularidad del que éste disponga. Ante circunstancias adversas (como una recesión económica, por ejemplo), una iniciativa difícil requerirá de una importante inversión de popularidad que puede, si fracasa, llevar al presidente a contar con menos recursos para jugadas futuras (y viceversa, obviamente). “Salir ante el público” supone un riesgo que hay que saber administrar dado el encadenamiento de los intentos presidenciales de empujar su agendas.

El ciclo electoral

Esta dimensión del dilema está fuertemente asociada a la última (vinculación elector-representante). En los Estados

Unidos, ciclos de dos años para renovar toda la Cámara de Representantes y un tercio del Senado maximizan la sensibilidad electoral de los actores legislativos, que son primero legisladores y luego partidos políticos. La probabilidad del impacto electoral de “salir ante el público” señalando “responsables de la parálisis” es mayor en ciclos electorales cortos. En un ciclo trianual, como el mexicano, ir al público en el primer año es intentar ver aprobada la reforma sin que la amenaza electoral gravite de un modo determinante sobre la conducta de los *partidos*, que no los legisladores, en lo individual en el Congreso. Ciertamente, los incentivos para cooperar por parte de las oposiciones es menor en la medida en que se acerca la elección, pues quieren ya subrayar sus diferencias como oposición, atribuyéndose sólo las virtudes de la cooperación parcial con el partido en el gobierno. Con todo, un presidente con un capital de credibilidad importante puede en el extremo buscar la aprobación de una pieza legislativa importante “de último momento” (digamos, en los dos periodos ordinarios previos a la elección) para presionar electoralmente a los partidos de manera más directa y, digamos en el extremo “plebiscitaria”, en busca de la ampliación del contingente legislativo de su partido. ¿Cómo se interpretarán los resultados de una elección intermedia en las nuevas elecciones?

Si el partido del presidente aumenta su contingente, el presidente podrá impulsar la idea de que su programa sigue teniendo apoyo y que incluso éste se ha incrementado. La proximidad de las elecciones intermedias de cualquier modo incentiva al presidente-miembro de partido a incrementar su presencia pública, si no para ganar su propia reelección (que está y debe estar prohibida), sí para apoyar a su propio partido, pues la visibilidad del presidente y de los contendientes en un sistema de fragmentación moderada maximiza la probabilidad de un efecto “de arrastre” en el que los electores expresan ese día una opinión de la gestión presidencial que concluye.

La vinculación elector-representante

Bajo el marco del bipartidismo con partidos indisciplinados, el presidente buscará sumar un número de legisladores de ambos partidos que hagan mayoría absoluta, no importando la estrechez de su margen. El presidente llama a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales para notificarles su opinión. Si por el contrario, los actores son partidos y el vínculo con los ciudadanos es menos directo, entonces el presidente puede no llamar a los ciudadanos a buscar a sus representantes distritales, sino a la ciudadanía en su conjunto, a realinear, concluido el ciclo electoral, sus preferencias electorales. Se equivocan quienes piensan que sin la posibilidad de la reelección legislativa no hay mecanismos institucionales para traducir el apoyo en preferencias por políticas públicas. El mecanismo electoral en última instancia se mantiene aún con el potencial representativo inhibido por la regla de la no-reelección legislativa, pero sólo puede ser mínimamente efectivo si no se fragmenta en exceso el sistema de partidos (pues una excesiva fragmentación y su clásico acompañante de viaje a la segunda vuelta presidencial destruyen juntos la identificabilidad y responsabilidad de los partidos). Los partidos no pueden ir en contra de la opinión pública sin pagar costos electorales, pues sus contrincantes estarán siempre al pendiente de hacerle ver en el momento oportuno a los ciudadanos la conducta asumida por sus contrincantes. Por ello es tan importante el ciclo electoral, pues su conclusión es el momento electoral en donde se concentra la asignación de créditos y culpas en el ejercicio democrático entre partidos disciplinados, vinculados precariamente (en el “día a día”) con los electores.

■ CONSIDERACIONES FINALES

Este ensayo es una exploración tentativa que tiene como propósito someter a la crítica un conjunto de ideas preliminares y generar un debate sobre la política presidencial de cara a la opinión pública en el marco de un gobierno dividido. Es absurdo y hasta frívolo decir que un presidente “que ya no está en campaña” debe dejar de comunicarse y, por el contrario, encerrarse en su despacho con sus colaboradores y sus interlocutores en el Congreso. En la era de la comunicación política masiva, los presidentes van a ser agentes activos de opinión pública. Cómo comunicarse en determinados marcos institucionales y de partidos es la pregunta que oposiciones y gobierno se hacen todos los días. Convendría que las ciencias jurídica y política se la formularan sistemáticamente. El tema es relevante porque permite discutir dinámicamente el gran entramado de la institucionalidad político-democrática. Ciertamente, un dilema central de la institucionalidad mexicana se relaciona con la pregunta sobre la continuidad o ruptura del formato tendencialmente tripartita, y de la representatividad de partidos y legisladores. Permitir al electorado reelegir o no a sus legisladores, juzgando su acción representativa en las urnas, se antoja impostergable si las reglas del derecho parlamentario y del derecho electoral (sobre todo en lo relativo al financiamiento de las campañas) impiden que la disciplina de los partidos no se relaje completamente y en todo caso se produzca una tensión sana entre la representación distrital (territorial) y la posición programática (partidaria). De cualquier modo, la acción mediática del presidente y su “salir ante el público” dependerá de la identificabilidad de los actores y del juicio del que sean objeto en elecciones y entre elecciones.



Siete factores que determinarán la naturaleza de la estrategia presidencial de apelar directamente al apoyo de la opinión pública en la promoción de sus iniciativas

1. Prioridad del presidente o del partido en un gabinete no-popular (en el sentido partidario)	Baja prioridad	El presidente puede hacer concesiones sobre alguna parte de su iniciativa; el tema no constituye parte esencial de su "identidad política" o de sus promesas de campaña. Su margen de negociación con los legisladores es amplio.
	Alta prioridad	El presidente no puede sacrificar un tema de su agenda (y de su partido) y enfrenta el dilema de salir o no al público.
2. Tipo de estrategia en la salida ante el público	Prioridad personal	El presidente sale ante el público aún en contra de su propio partido y de los demás partidos, o bien en contra de su propio partido pero con el apoyo de otros partidos.
	Confrontacional	Los legisladores podrán responder desfavorablemente si se sienten coactados o agraviados por el presidente. Un liderazgo presidencial agresivo hacia los legisladores fomentará una política y una retórica "de trincheras", aunque finalmente puede resultar exitoso (Wilson, 1921/Reagan, 1981-1983).
	"Hombro con hombro"	El Ejecutivo ofrece protagonizar sus iniciativas "hombro con hombro" con los legisladores, asumiendo personalmente la responsabilidad de su éxito o fracaso. De esta manera se disminuye la conflictividad entre los poderes o los partidos (Truman, 1947).
3. Esquema de la confrontación.	Sin negociación	El presidente sale a "vender" su propuesta en un formato de "tómalo o déjalo" frente a sus interlocutores parlamentarios. Este esquema sólo es viable en un momento de enorme popularidad presidencial (Reagan, 1981, después del atentado).
	Pre negociación	Es una estrategia de búsqueda de apoyo de la opinión pública antes de negociar con los legisladores, en el anuncio de la presentación de la iniciativa. Puede despertar la animadversión de éstos, como también puede permitir que el presidente fije la agenda antes de sentarse a negociar.
	Posnegociación	Una parálisis en la mesa de negociación lleva al presidente a reclamar apoyos en la arena pública para modificar la posición "intransigente" de los legisladores (Clinton, 1995).
	Amenaza durante la negociación	Una amenaza –discreta, acaso– de salir en busca del apoyo de la opinión pública puede incentivar la negociación, en particular si el presidente goza de una considerable popularidad.
4. Tipo de mensaje	De señalamiento de virtudes	El mensaje presidencial se concentra en las virtudes de su proyecto o iniciativa, resaltando más las razones para su aprobación que las dificultades que supone (o ha supuesto) su ratificación por los legisladores.

Continúa

4. Tipo de mensaje	De asignación de culpas	Genérico	El mensaje presidencial se refiere a un “Congreso obstruccionista” en relación con una iniciativa detenida, sin señalar partidos o legisladores específicos pero sí denostando la no-aprobación de su proyecto (exento <i>fujimoriano</i>).
		Específico	El presidente señala partidos políticos específicos que se niegan a apoyar una iniciativa o aspectos de una iniciativa que éste juzga vital.
5. Popularidad presidencial			El margen de maniobra del que dispondrá un presidente para salir ante el público será su popularidad; de un nivel alto de aceptación depende que el presidente pueda convertir el entusiasmo por su persona en entusiasmo por sus iniciativas.
6. Ciclo electoral	Lejos de la siguiente elección		El presidente busca que la presión ejercida haga ceder a sus interlocutores parlamentarios.
	Cerca de la siguiente elección		El presidente busca que el electorado vote “plebiscitariamente” por un proyecto o iniciativa detenida en el Congreso, intentando ampliar el contingente legislativo de su partido en la siguiente legislatura.
7. Vinculación entre los electores y sus representantes			Sistemas políticos que no permiten la reelección legislativa fomentan una menor vinculación entre los representantes y sus representados, de modo que el presidente gozará de un menor margen de maniobra al salir ante el público: el Ejecutivo habrá de persuadir a <i>los partidos</i> y no a los legisladores individuales. La ciudadanía dispondrá también de menos vías de contacto con sus representantes.

Fuente: el autor con base en sus propias reflexiones y a partir de Kernell, Samuel, *Going public: New strategies in presidential leadership*, 2a. ed., Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1997.



2.8 Sistema de comisiones y control evaluatorio de la política pública en el proceso presupuestario mexicano*

Repensar al Congreso mexicano en democracia respecto del proceso presupuestario supone también reformular el proceso decisorio *intracameral*. En un régimen de separación de poderes, el Congreso no juega solamente un papel constructivo en la definición del presupuesto ejerciendo así una función de control-autorización (en la medida en que participa con el Ejecutivo en la fijación de los montos con los que se fundearán las agencias gubernamentales), sino también una función de control-inspección (en la medida en que, paralela a la decisión sobre las disposiciones presupuestales de que gozarán las agencias de gobierno, hay una acción analítica, esa sí permanente, por parte del Congreso, de la política pública que esas agencias fundean).¹ Es impensable un régimen de división de poderes cabalmente responsable en términos democráticos, que no posea, en su juego de equilibrios y contrapesos, una institucionalidad para un *oversight* (utilizamos esta voz, en tanto que “supervisar” denota una relación jerárquica) pleno, para el monitoreo congresional permanente vía un sistema de comisiones

* En coautoría con Gutiérrez, Gerónimo y Valadés, Diego. Este ensayo fue publicado originalmente en *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, México, IJ / UNAM, 2001, pp. 87-136.

¹ Sobre los conceptos control-autorización y control-inspección, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 129-130.

especializadas de la política pública impulsada por el Ejecutivo, que permita a su vez un proceso inteligente e informado de presupuestación. Al análisis de este doble proceso dedicaremos esta segunda parte del ensayo, centrandolo por lo pronto nuestra atención en la Cámara de Diputados, a partir de la premisa básica de la importancia del monitoreo parlamentario de la acción burocrática, tendente a verificar que ésta se desarrolle, con productividad y eficacia, en concordancia con la preferencia congresional expresada en la ley y a evaluar, por otro lado, el impacto de las políticas públicas que están siendo fondeadas con recursos presupuestales. Tenemos la convicción de que un monitoreo sistemático, bien organizado y eficaz, tenderá a incentivar a las agencias del Ejecutivo a ajustar su actuación al deseo del Congreso (de otro modo, el Congreso tenderá a retirarles fondos a programas ineficaces e improductivos), y a mejorar la calidad de la política pública.

Nadie como Woodrow Wilson, en su clásico *Congressional Government*, publicado originalmente en 1885, ha reflexionado precisamente sobre el papel que juegan las comisiones del Congreso para determinar la naturaleza de un régimen constitucional de separación de poderes, es decir, sobre el papel que tales órganos de especialización parlamentaria han de jugar en la determinación del modo en que el Congreso activa, plenamente, sus atribuciones constitucionales.²

Woodrow Wilson partía de una hipótesis realmente revolucionaria, la de que

el contraste más marcado de la política moderna es el que existe, no entre el gobierno presidencial y el gobierno monárquico, sino entre el gobierno *congresional* y el gobierno *parlamentario*. El gobierno congresional es el gobierno por los comités; el gobierno parlamentario es el gobierno por un Consejo de Ministros responsables.³

2 Wilson, Woodrow, *Congressional Government*, Boston, Houghton, Mifflin & Company, 1885.

3 Las referencias se toman de la versión española: Wilson, Woodrow, *El gobierno congresional*, pp. 1 y 2. El énfasis es nuestro. El lenguaje del derecho parlamentario mexicano llama "comisiones" a los "comités" (*committees*) norteamericanos.

En democracia, toda teoría de los equilibrios y de la distribución de los poderes ahí donde están divididos debe partir de una premisa: la de que “la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador, es el Congreso”. Esto es: al sistema de división de poderes no debe llamársele presidencial, sino congresional, precisamente por ser el Congreso “el centro del mecanismo esencial del poder”.⁴

Muy rápido aprendió el Congreso norteamericano, nos dice Wilson, el modo en que podía activar plenamente sus atribuciones: “El Congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo. Muy prontamente se dividió en comités permanentes... En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración”.⁵ El Congreso, decía Wilson, tomó “la costumbre de examinarlo todo”: “No hay tendencia más clara en la historia del Congreso que la tendencia a someter todos los detalles de la administración a la vigilancia constante de los comités permanentes, y todas las políticas a su vigilante intervención”.⁶ La fortaleza de los comités, decía Woodrow Wilson, era “resultado de la facilidad de acción obtenida por esa organización”,⁷ constituyéndose así en “el mecanismo más esencial de nuestro sistema gubernamental...”.⁸

La otra hipótesis central de Wilson era que el Poder Legislativo no se limitaba en modo alguno a legislar: más importante aún resultaba su capacidad para evaluar la legislación en vigor y su habilidad para controlar a la administración, para vigilar su conducta, ya que, argumentaba, “cada ley tiene una vigorosa posteridad, y sólo el

4 *Ibid.*, pp. 10 y 11.

5 *Ibid.*, pp. 37 y 38.

6 *Ibid.*, pp. 39 y 40.

7 *Ibid.*, p. 40.

8 *Ibid.*, p. 84. “Somos gobernados –subrayaba con gran énfasis Woodrow Wilson– por una treintena de ‘pequeñas legislaturas’”, *Ibid.*, p. 92.

tiempo y las circunstancias nos dirán si sus retoños serán para ella un honor o una vergüenza”.⁹ “La legislación – decía este afamado autor– no es más importante que una atenta vigilancia de la administración”.¹⁰ Y dicha vigilancia no puede hacerse sino a través del sistema de comisiones. Permita el lector esta extensa cita con la que se aprecian las ideas de Wilson y su extraordinaria elocuencia:

El Congreso es el único Cuerpo que tiene motivo fundado para informarse y es también el único Cuerpo que tiene la facultad de sacar partido para el bien del país de las cosas que aprende. Es la sola delegación soberana que puede hacer preguntas con dignidad, porque tiene la autoridad y el poder de obrar... A menos que el Congreso tenga y emplee todos los medios para conocer los actos [...] de los empleados administrativos del gobierno, el país es incapaz de saber cómo está servido; y a menos que el Congreso examine y expurgue esas cosas *con ayuda de todas las formas de la discusión*, el país está obligado a permanecer en una ignorancia molesta y penosa...¹¹

Así pues, para Wilson era claro que el Congreso no debía tomarse un “excesivo trabajo en hacer leyes”, sino en “comprender y estudiar” la normatividad en vigor y la administración, ya que “esa importantísima intervención le servirá para corregir las leyes”. Todo esto, concluía nuestro autor, era “*resultado de la separación completa entre la legislatura y el Ejecutivo, separación que es entre nosotros particular y esencialmente constitucional*”.¹²

⁹ *Ibid.*, p. 235.

¹⁰ *Ibid.*, p. 236.

¹¹ *Ibid.*, pp. 238 y 239. El énfasis es nuestro.

¹² *Ibid.*, pp. 242 y 243. El énfasis es nuestro. En los años ochenta y noventa del siglo xx, una gran variedad de sistemas parlamentarios transitaron de sistemas de comisiones no especializados y transitorios a esquemas más similares al modelo norteamericano de comisiones especializadas y permanentes que replican las estructuras ministeriales de gobierno. Véase Longley, Lawrence D. y Davidson, Roger H., (Eds.), *The new roles of parliamentary committees*, London, Frank Cass, 1998.

En la era posrevolucionaria mexicana no sólo el sistema de partido hegemónico (con mayorías parlamentarias), cuyo líder es también titular del Poder Ejecutivo, inhibió el control evaluatorio de las políticas públicas por parte del Congreso. Hubo también, por otro lado, un diseño institucional que lo obstaculizó, porque los arreglos constitucionales y legales no estaban armonizados para potenciarlo aún en el marco de la eventual aparición institucionalizada del pluripartidismo. En el artículo 93 de la Constitución se describía el papel que las cámaras del Congreso podían jugar en materia de control evaluatorio de las políticas públicas. Desde 1917, esta disposición constitucional permitía que cualquiera de las cámaras citara a los secretarios de Estado. Así decía el 93 original:

Artículo 93. Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

En este marco estrictamente normativo, una comisión especializada de cualquiera de las cámaras podía eventualmente analizar y evaluar la política pública impulsada por una secretaría de Estado, si se interpreta, como sería natural, que la política implementada por una secretaría de Estado es el *principal* de sus “negocios”.

Véase cómo incluso, con la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional, se amplió el número de los sujetos pasivos del control bicameral. Rezó así el 93 después de la reforma de 1974, ahora en dos párrafos:

Artículo 93. Los secretarios del Despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrati-

vos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.¹³

Por supuesto que del estudio relativo al estado que guardan los ramos del gobierno o del estudio de los negocios concernientes a sus actividades, podía derivarse (en principio y desde una lógica estrictamente normativa) un análisis evaluatorio de las políticas públicas desde el Congreso.

En la siguiente reforma al artículo 93 constitucional, de diciembre de 1977, se incluyó un tercer párrafo que dijo a la letra:

Las cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.¹⁴

Incluso derivado de este párrafo –que en principio protegía la capacidad de las minorías parlamentarias (pero sólo en la Cámara de Diputados) para proponer la instrumentación del control congresional– hubiera podido fundarse una acción de control evaluatorio de política pública, ya que los programas implementados específicamente por organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, dependen del buen “funcionamiento” de dichos organismos. Es ciertamente sorprendente que

13 *DOF* del 30 de enero de 1974.

14 *DOF* del 6 de diciembre de 1977. La última reforma al artículo 93 constitucional se dio en 1994, cuando se incluyó al procurador general de la República entre los sujetos pasivos de control señalados en el segundo párrafo (*DOF* del 31 de diciembre de 1994).

esta facultad de propuesta no se le ofreciera a las minorías en el Senado, y que no se refiriera a todo organismo público, sino exclusivamente a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal mayoritaria. También sorprende que la facultad de las minorías en la Cámara de Diputados se limitara a *proponer* al Pleno la creación de una comisión de investigación, y como consecuencia dicha minoría no pudiera, por sí misma, echar a andar ese instrumento de control. Con todo, de los tres párrafos del artículo 93 constitucional, pero en particular del segundo, podían derivarse acciones congresionales en ambas cámaras del Congreso de la Unión, dirigidas a la puesta en práctica de mecanismos de control y evaluación especializada y permanente de las políticas públicas. El papel de las comisiones en dicho proceso dependía, en todo caso, de la normatividad interna del Congreso.

Antes de analizar cómo el derecho parlamentario desarrolló estas prerrogativas constitucionales en la era pos-revolucionaria, así como el papel que las comisiones jugaron en dicho desarrollo, creemos pertinente concluir esta breve reseña de la evolución del artículo 93 constitucional con una reflexión sobre su ubicación específica en el texto constitucional. Quizá en 1917 se justificó que la obligación de los secretarios de despacho de dar cuenta al Congreso del estado que guardaban sus respectivos ramos se ubicara en el capítulo III (“Del Poder Ejecutivo”) del título tercero (“De la división de poderes”) de la Constitución. Sin embargo, en estricto rigor, los dos párrafos que se añadieron al texto original en 1974 y 1977 no se refieren a obligaciones del Poder Ejecutivo, sino a facultades de las cámaras (“Cualquiera de las cámaras podrá citar...” dice en su arranque el segundo párrafo; “Las cámaras... tienen la facultad de integrar comisiones...” reza el principio del tercer párrafo). Es por ello que creemos pertinente reubicar las facultades de las cámaras previstas en los párrafos segundo y tercero del 93 constitucional en el capítulo II del título tercero de la Constitución (“Del Poder Legislativo”),

específicamente en su sección III (“De las facultades del Congreso”).

Ahora sí, veamos el modo en que nuestro derecho parlamentario desarrolló en comisiones las facultades del Poder Legislativo ya referidas. Entre los años 1917 y 1974 –más de cincuenta años– sólo *un* artículo del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Reglamento) desarrolló las atribuciones constitucionales de las cámaras establecidas en el artículo 93 constitucional. Dicho artículo estableció precisamente las tareas de las comisiones en materia de *oversight* parlamentario, y fue reformado únicamente en 1934, según puede verse en el cuadro 2.

Cuadro 2

Antecedentes del artículo 89 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824</i>	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897</i>	<i>Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934</i>
<p>Artículo 67 Las comisiones por medio de su presidente, podrán pedir de cualquiera archivos y oficinas de la nación todas las instrucciones y documentos que estimen convenientes para la mayor ilustración de los negocios, con tal que no sean de aquellos que exijan secreto, cuya violación pueda ser perjudicial al servicio público.</p>	<p>Artículo 88 Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir de cualesquiera archivos y oficinas de la nación todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios; <i>y esas constancias les serán proporcionadas</i>, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto, cuya revelación puede ser perjudicial al servicio <i>o los intereses públicos</i>.</p>	<p>Artículo 89 Las comisiones, por medio de su presidente, podrán pedir a cualesquiera archivos y oficinas de la nación, todas las instrucciones y copias de documentos que estimen convenientes para el despacho de los negocios, y esas constancias les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que deban conservarse en secreto; en la inteligencia de que la lenidad <i>o negativa a proporcionar dichas copias en plazos pertinentes, autorizará a las mencionadas Comisiones para dirigirse oficialmente en queja al C. Presidente de la República.</i></p>

Fuente: Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del 23 de diciembre de 1824; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de diciembre de 1897 y Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del 20 de marzo de 1934.

Nota: Las cursivas son nuestras y resaltan las reformas de mayor relevancia.

De la simple lectura del cuadro podemos concluir que el artículo 89 del Reglamento no encuentra, en estricto rigor, su origen en la Constitución de 1917 (como desarrollo del artículo 93 constitucional), sino en el Reglamento para el Gobierno Interior de 1824.¹⁵ Vale decir, sin embargo, que aun de manera imperfecta, dado que los funcionarios públicos no eran sujetos de sanción en caso de que incumplieran la obligación de entregar la información requerida, los artículos 93 de la Constitución y 89 del Reglamento posibilitaban, desde una perspectiva estrictamente normativa, un control evaluatorio mínimo por parte del Congreso y de sus comisiones permanentes (el Reglamento hablaba de comisiones “permanentes y especiales”): el Pleno de las cámaras podía citar a los funcionarios (art. 93 constitucional) y las comisiones permanentes podían solicitar información adicional (art. 89 del Reglamento), pero no recibir, como órganos de la Cámara, a los funcionarios citados.

Ahora bien: la reforma de 1974 al artículo 93 constitucional se acompañó, en 1975, de reformas al Reglamento que, ahora sí, desarrollaban para las comisiones lo establecido específicamente en dicho artículo constitucional (manteniéndose en vigor el artículo 89). Así decían los nuevos artículos 53 y 90 del Reglamento:

Artículo 53. Los secretarios del despacho, los jefes de los departamentos administrativos, los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria,

15 Ciertamente, el artículo 67 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824 podía invocarse en el uso de cualquiera de las facultades del Congreso señaladas en la sección quinta del título III de la Constitución de 1824. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo vale la pena subrayar la facultad concedida al Congreso en el párrafo VIII del artículo 50: “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”. Véase Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1992*, México, Porrúa, 1992.

asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir, cuando quisieren, a las sesiones y, si se discute un asunto de su dependencia, tomar parte en el debate.

...

Artículo 90. Pueden también las comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este Reglamento, quienes están obligados a guardar a cualesquiera de los miembros de las comisiones las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las comisiones tuvieran alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa, están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior [el 89, es decir, dirigirse en queja al presidente de la República; véase el cuadro 3]. Las comisiones de ambas cámaras pueden también tener conferencias entre sí, para expeditar el despacho de alguna ley u otro asunto importante.¹⁶

Véase entonces cómo en 1975 el artículo 90 del Reglamento posibilitó que no sólo el Pleno de las cámaras sino también las comisiones llamadas “permanentes” pudieran conferenciar con los funcionarios del Poder Ejecutivo, amén de que el artículo 89 ya permitía a las comisiones solicitar información y documentación.¹⁷ Es claro, a nuestro juicio, que el desarrollo de la norma constitucional y reglamentaria apuntaba hasta 1975 en la dirección correcta, ya que se había ampliado el conjunto de actores del Poder Ejecutivo sujetos al escrutinio congresional, al tiem-

¹⁶ *DOF* del 20 de enero de 1975.

¹⁷ En la reforma de 1975 al Reglamento, se modificaron otros ocho artículos con el fin de especificar qué habría de hacerse en caso de que ambas cámaras citaran al mismo tiempo a un funcionario, el modo en que se les comunicarían los temas a discutir, el orden de la discusión durante la comparecencia, etcétera (arts. 54, 114 y 126 al 131 del Reglamento).

po que las comisiones permanentes y especializadas del Congreso habían aumentado su capacidad para hacerse de información con fines eventualmente de evaluación y control de la política pública. Sin embargo, y en relación con los asuntos presupuestarios, desde finales del siglo XIX (1897), el Reglamento establecía que sería la llamada “Comisión de Presupuesto y Cuenta” la responsable del análisis “del proyecto de Presupuestos del año próximo siguiente” y en la hechura del dictamen correspondiente, con lo cual, desde entonces, el Reglamento aisló el proceso presupuestal (monopolizado por *una* comisión) del eventual proceso de control evaluatorio (protagonizado desde la norma por el conjunto de las comisiones especializadas y *permanentes*).

Los años 1977, 1978 y 1979 supusieron claramente una regresión en la ruta hacia un diseño institucional para la fortaleza del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados, y la tendencia no se revertiría cabalmente sino hasta 1999, veinte años después. En primer lugar, con la aprobación de las reformas constitucionales del 6 de diciembre de 1977 y de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, del 29 de diciembre de 1978, de modo totalmente sorprendente se eliminó el papel del sistema de comisiones en la tarea parlamentaria de control evaluatorio de la política pública, al asignarle dicha tarea, de manera integral, a la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados a cargo de la revisión de la Cuenta Pública, bajo el control de la llamada Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la propia Cámara. Así rezó el artículo 74, fracción IV, párrafo 4:

La revisión de la Cuenta Pública *tendrá por objeto* conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el *cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas* [el énfasis es nuestro].

Esto es, un trabajo político fundamental de evaluación, una responsabilidad de los congresistas –de obvia operación en los órganos especializados que son las comisiones– se delegó completamente a otro órgano, de carácter técnico, al establecerse *en la Constitución* que la Contaduría Mayor de Hacienda evaluaría el cumplimiento de los objetivos de los programas. Por otro lado, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en el artículo 30, párrafo II, inciso a), numeral 4, desarrolló la norma constitucional al establecer que la propia Contaduría debía rendir a la ahora llamada “Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” de la Cámara de Diputados un informe, en noviembre de cada año, con “comentarios generales” sobre “el cumplimiento de los objetivos y metas de los principales programas y subprogramas aprobados” en el año inmediato anterior. Es decir: el análisis de la política pública fondeada por los presupuestos, tarea fundamental para la toma de nuevas decisiones presupuestales de la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, llegaba con un retraso prácticamente de un año, se refería solamente a los “principales programas” y provenía no de un órgano especializado en *evaluar políticas públicas*, sino en *verificar la legalidad del ejercicio presupuestal* (cuya labor de control evaluatorio y monitoreo no era, por supuesto, permanente). Total: el marco constitucional posibilitaba un trabajo serio de *oversight* parlamentario, pero se empezaba claramente a redistribuir atribuciones entre órganos al interior de la Cámara en favor de un órgano técnico y en contra del sistema de comisiones.¹⁸

Por otro lado, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOC) publi-

¹⁸ Sobre el pobre papel de la Contaduría Mayor de Hacienda en la era posrevolucionaria mexicana, véase Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, México, Porrúa, 2000. El libro no menciona ningún caso en el que la Contaduría Mayor de Hacienda haya realizado observaciones, no se diga generales, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de programa o subprograma alguno.

cada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1979, producto de la Reforma Política de 1977, no vino sino a completar el marco normativo que obstaculizaba la posibilidad de un monitoreo congresional rutinario, de un control evaluatorio *permanente* a cargo del sistema de comisiones *permanentes*.¹⁹ En primer lugar, y en relación específicamente con la Cámara de Diputados, la LOC de 1979 cambiaba la clasificación de las comisiones, estableciéndose cuatro tipos (art. 50): las comisiones “De dictamen legislativo” y “De vigilancia” serían ordinarias y funcionarían de manera permanente; las “De investigación” y “Jurisdiccionales” serían transitorias. Estas últimas no podían por definición realizar labores permanentes de *oversight* parlamentario, debido a su carácter temporal, amén de que las jurisdiccionales sólo podían integrarse “para los efectos de las responsabilidades de los servidores públicos” (art. 61) y las “De investigación”, sólo podían crearse para efectos del párrafo 30, del artículo 93 constitucional (investigar el funcionamiento de los órganos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria). Quedaban pues las “De dictamen legislativo” y la “De vigilancia”. Las primeras, pese a ser permanentes, no podían realizar labores de control evaluatorio de las agencias de la administración pública federal. Esto era así en virtud de lo establecido por el artículo 56 de la LOC:

Artículo 56. La competencia de las comisiones ordinarias, es la que se deriva de su denominación, en correspondencia a las respectivas áreas de la administración pública federal.

Las comisiones ordinarias de dictamen legislativo ejercerán en el área de su competencia, las funciones de *estudiar, analizar y dictaminar las iniciativas de ley y de*

¹⁹ El artículo 2o. transitorio de la LOC de 1979 estableció que mientras se expidieran sus disposiciones reglamentarias, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos sería aplicable en todo lo que no se le opusiera. Esa situación se sostiene hasta hoy, 21 años después.

decreto, y de participar en las deliberaciones y discusiones de la Asamblea de acuerdo con las disposiciones del Reglamento Interior y de Debates.²⁰

¡Qué paradoja!: pese a que el sistema de comisiones “De dictamen legislativo” se correspondía con las áreas de la administración y ello eventualmente permitía la eficacia del control evaluatorio, éste les estaba prohibido al establecerse que dichas comisiones *sólo dictaminaban iniciativas* (y en el plano formal eran actores clave en el debate, ya en el pleno, de sus dictámenes). Cabe preguntarse, de cualquier modo, para qué se quería que fueran permanentes: esas comisiones no podían evaluar permanentemente la política pública respecto de la cual eventualmente emitirían dictamen legislativo.²¹ Finalmente, el artículo 51 de la LOC estableció que habría una comisión de vigilancia, la “Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda”.

Valga, por lo tanto, esta conclusión parcial: se tenía a partir de 1979, un sistema, sí, de comisiones ordinarias y *permanentes*, pero sólo para el *eventual dictamen* legislativo.²² El sistema estaba estructurado en principio para vincular a los dos poderes (las comisiones se correspondían con las áreas de la administración), maximizándose así la eficacia de un posible control evaluatorio a través de comisiones permanentes, pero se obstaculizaba a la vez, al hacer de las comisiones órganos de estricto *dictamen*.

20 El énfasis es nuestro.

21 Dichas comisiones “De dictamen legislativo” podían asimismo, y más allá de la información proporcionada por el Ejecutivo, “celebrar reuniones de información y audiencia a las que podrán asistir, a iniciativa expresa, representantes de grupos de interés, peritos u otras personas que puedan informar sobre determinados asuntos” (artículo 62). Sin embargo, otra vez dichas actividades sólo podían realizarse en el marco del proceso de *dictamen* legislativo.

22 La reforma a la LOC de 1994, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de julio de aquel año, creó la figura de las “comisiones especiales”. La ley no detalló las funciones que podrían desempeñar, pero estableció su carácter *transitorio*.

Esto suponía, por supuesto, una brutal subutilización del sistema institucional de especialización. Por otro lado, la evaluación de la política pública se transfería al órgano técnico especializado responsable de revisar, como función primordial y básica, de extraordinaria importancia, la *legalidad* del ejercicio de los recursos presupuestarios.

Así, el proceso clave y último engrane del control evaluatorio de la política pública, que es por definición el proceso presupuestario, se concentró sólo en *una* de las cámaras del Congreso (la de Diputados), y en *una* sola de sus comisiones (la de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública), sin apoyo técnico especializado en finanzas públicas, sin la coadyuvancia del sistema de comisiones permanentes, pero sí con la de la Contaduría Mayor de Hacienda a través de un informe tardío –y general, sólo respecto de los “principales programas”– sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de la política pública. Nadie podrá decir que este arreglo institucional potenció al máximo los recursos constitucionales y organizacionales con que contaba la Cámara de Diputados para activar su función de control evaluatorio. A esta realidad súmese desde 1933 la regla de la no-reelección inmediata de los legisladores (en ambas cámaras) que ha obstaculizado la profesionalización del Congreso en México y, por otro lado, el carácter del debate político-partidario en la era posrevolucionaria, que durante décadas subrayó más la naturaleza del régimen político (tema muy genérico) que el tipo de políticas públicas fondeadas por los presupuestos (tema más mundano, de rutina democrática). ¿Cuál es el resultado de este diseño institucional-histórico ya en pleno gobierno dividido a partir de 1997? El resultado es un proceso presupuestario menos orientado hacia el polo del debate especializado sobre la calidad de la política pública fondeada por los presupuestos del Estado (tendente a su perfeccionamiento), y más orientado hacia el otro polo del debate, no especializado, de estira y afloje

para la reasignación de fondos entre programas generales (tendente a satisfacer a clientelas partidarias). El debate parlamentario, fino, sobre la calidad de la política pública, sigue en México brillando por su ausencia.

Pareciera, sin embargo, que el Congreso mexicano está realizando, a partir de 1999, un giro importantísimo, cuyos alcances son aún inciertos: el debate entre partidos sobre el presupuesto no puede ser, *ad infinitum*, un debate de reasignaciones (no particularmente en una etapa de restricciones presupuestales), y tendrá que configurarse, más temprano que tarde, en un proceso centrado en el debate sobre la eficacia de la política pública; un debate, pues, orientado hacia el análisis de los resultados de la acción pública. Hacia allá apuntan las últimas reformas institucionales de 1999, si bien, como se verá, el sistema normativo encuentra todavía algunas importantes limitaciones. El giro, similar quizá al que se dio en 1946 en los Estados Unidos con la aprobación de la Ley para la Reorganización del Poder Legislativo (*Legislative Reorganization Act*), se dio el 3 de septiembre de 1999 con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.²³

Analicemos rápidamente el novedoso papel de las comisiones de la Cámara de Diputados en materia de control evaluatorio de la política pública de acuerdo con la nueva LOC. Así reza, hoy, el artículo 39 de dicho ordenamiento:

Artículo 39.

1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes,

²³ Un análisis panorámico de la nueva ley se encuentra en Paoli Bolio, Francisco José, "La nueva Ley Orgánica del Congreso", en *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio de 2000, y en Arocha Dagdug, Nelly, Gil Zuarth, Roberto y Lujambio, José María, "Balance de la LVII Legislatura", en Paoli Bolio, Francisco José, (coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, México, Cámara de Diputados, 2000.

opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

2. La Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de Legislatura a Legislatura, y son las siguientes:

...

3. Las *comisiones ordinarias* establecidas en el párrafo anterior, tienen a su cargo tareas de *dictamen* legislativo, de *información* y de *control evaluatorio* conforme a lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 93 constitucional, y su competencia se corresponde en lo general con las otorgadas a las dependencias y entidades de la administración pública federal.²⁴

Por fin, las comisiones ordinarias dejan de ser sólo órganos de dictamen. Se abre ya la puerta legal al control parlamentario de la política pública *desde las comisiones especializadas*, las cuales tienen también ahora “tareas de información” y “de control evaluatorio”. Ahora bien, el párrafo 3 del artículo 39 introduce al parecer una limitante al control evaluatorio, al establecer que dicho control se hará conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del 93 constitucional. Recordemos que dicho párrafo obliga a los secretarios de despacho y a los jefes de los departamentos administrativos a acudir a las cámaras a dar cuenta “del estado que guardan sus respectivos ramos”, “luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias”. Ello supone dos limitaciones importantes: las comisiones sólo pueden realizar su función de control evaluatorio de la política pública *con base en la información proporcionada por el propio Poder Ejecutivo* y, por otro lado, *no pueden realizar permanentemente esta función* al circunscribirla a lo que se ha dado en llamar “la glosa del informe presidencial” a la que acuden los secretarios de despacho y los jefes de departamento administrativo luego de abierto el periodo ordinario que inicia el 1º de septiembre con el informe

24 Las cursivas son nuestras.

presidencial. Valga decir entre paréntesis que el artículo 93 no se hace cargo de la reforma al artículo 65 constitucional aprobada en 1993,²⁵ por la que se establecieron *dos periodos ordinarios de sesiones* (septiembre-diciembre y marzo-abril): por lo tanto, en estricto rigor los secretarios de despacho y jefes de departamento administrativo debieran acudir dos veces al año a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos. Aun así, es obvio que una comisión permanente no puede hacer un control evaluatorio permanente si sólo tiene como insumos la información proporcionada por un Ejecutivo que sólo la ofrece dos veces al año.

Sin embargo, cuatro párrafos del artículo 45 de la LOC abren la puerta a un monitoreo verdaderamente *permanente* por parte de las comisiones, y a la diversificación de sus fuentes de información sobre los resultados de la política pública implementada por el Ejecutivo. Veámoslo con detalle:

Artículo 45.

1. Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo federal cuando se trate de un asunto de su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.
2. No procederá la solicitud de información o documentación, cuando una u otra tengan el carácter de reservada conforme a las disposiciones legales aplicables.
3. El titular de la dependencia o entidad estará obligado a proporcionar la información en un plazo razonable; si la misma no fuere remitida, la comisión podrá dirigirse oficialmente en queja al titular de la dependencia o al C. presidente de la República.

...

²⁵ *DOF* del 3 de septiembre de 1993.

6. Las comisiones tendrán las tareas siguientes:

- a) Elaborar su *programa anual de trabajo*;
- b) Rendir un *informe semestral* de sus actividades a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos;
- c) Organizar y mantener un archivo de todos los asuntos que les sean turnados, que deberán ser entregados a la Legislatura siguiente;
- d) Sesionar cuando menos *una vez al mes*;
- e) Resolver los asuntos que la mesa directiva de la Cámara les turne;
- f) *Dictaminar*, atender o resolver las *iniciativas*, proyectos y proposiciones turnadas a las mismas en los términos de los programas legislativos acordados por la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos; y
- g) *Realizar las actividades que se deriven de esta ley*, de los ordenamientos aplicables, de los acuerdos tomados por el Pleno de la Cámara *y los que adopten por sí mismas con relación a la materia o materias de su competencia.*²⁶

Véase cómo los primeros tres párrafos tienen su origen en el artículo 89 del Reglamento de 1824 y su evolución posterior. Con una enorme e inexplicable diferencia: las atribuciones establecidas en dichos párrafos corresponden ahora a las comisiones *ordinarias*, y no a las comisiones *en general*. Por lo tanto, a las comisiones especiales y, paradójicamente, a las de investigación (!) no se les ofrece estos instrumentos de investigación. Pero veamos de cualquier modo las virtudes del nuevo arreglo. El primer párrafo faculta a las comisiones ordinarias a solicitar información a cualquier dependencia o entidad del Ejecutivo Federal “cuando se trate de asuntos sobre su ramo”, *sin límites temporales*. Huelga decir que habría que corregir el carácter imperfecto de la obligación (ya que el incumplimiento a la obligación de informar no tiene propiamente una sanción), amén de que en situaciones de gobierno divi-

²⁶ Las cursivas son nuestras.

dido el incumplimiento pondría en riesgo la partida presupuestal del ramo. Pero veamos el párrafo 6, que obliga a las comisiones a planear sus trabajos permanentes, a trabajar en forma constante (en reuniones mínimamente mensuales) y a rendir informes semestrales de su trabajo. Pero más importante aún: las comisiones pueden realizar cualquier actividad, de *motu proprio*, relacionadas con la materia de su competencia y, por lo tanto, tienen la puerta abierta para hacerse de información más allá de la que el Ejecutivo tenga a bien proporcionarles (organización de audiencias con expertos, levantamiento de encuestas entre los beneficiarios del programa, recepción de puntos de vista de cabilderos de grupos de presión, recepción de quejas de ciudadanos en relación al modo en que se administran los programas o a la conducta de las agencias correspondientes sean telefónicas, por escrito o personales, análisis del *staff* de las comisiones sobre las implicaciones de los reglamentos expedidos por el Ejecutivo sobre la política pública implementada, etcétera).²⁷

27 Respecto al tema, la ciencia política norteamericana ha producido una interesante literatura. En un famoso ensayo publicado en 1984, McCubbins, Mathew D. y Schwartz, Thomas, ("Congressional oversight overlooked: police patrols versus tire alarms", *American journal of political science*, vol. 2, núm. 1, 1984) distinguen dos métodos para monitorear las tareas de las agencias del Ejecutivo por parte del Congreso: el así llamado "método de la patrulla policiaca", y el "método de la alarma contra incendios". El primero tiende a ser activo, directo y centralizado: el Congreso examina la acción gubernamental para detectar problemas de implementación, desviaciones burocráticas, actos de corrupción, o bien, errores en el diseño de la política pública. Para ello, el Congreso realiza directamente un conjunto de actividades, como la solicitud de reportes periódicos a la agencia burocrática correspondiente, la contratación de un grupo de expertos en la materia, el llamado al responsable de la agencia para que rinda informes detallados en audiencias congresionales, el levantamiento de encuestas a los beneficiarios del programa, la realización de estudios de campo, etcétera. El segundo es más descentralizado e involucra de manera menos activa y directa al Congreso. Consiste básicamente en esperar a que los ciudadanos afectados por la ineficacia, la improductividad, la excesiva discrecionalidad administrativa o la corrupción burocrática acudan en queja al Poder Legislativo y hagan "sonar las alarmas" para provocar una respuesta congresional. En esta opción, el Congreso tiene que aclarar al ciudadano ante qué instancias ha de acudir para presentar sus quejas y hacer valer sus puntos de vista. Por su lado, los congresistas que buscan servir a la ciudadanía para garantizar su

Nótese pues la enorme magnitud del cambio que supuso la nueva LOC aprobada en 1999: por fin, las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados pueden verdaderamente llevar a cabo un control evaluatorio de las políticas públicas, lo cual supone la posibilidad de que el Congreso mexicano participe real, efectivamente, con conocimiento de causa, con información diversa, en la determinación de la política pública que va a ser fondeada por los presupuestos del Estado.

Queda por analizar, finalmente, el último de los eslabones del proceso de control, que no es sino el vínculo entre el control evaluatorio del programa y la determinación de los montos presupuestales que lo fondearán o, si se quiere, entre las comisiones permanentes en su conjunto y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en particular. Sin embargo es necesario, primero que nada, tener presente una reforma al artículo 79 constitucional, aprobada en 1999, por la que desaparece la Contaduría Mayor de Hacienda y se crea una entidad más poderosa, llamada Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Véase la fracción primera del párrafo segundo del nuevo artículo 79 constitucional, el cual señala, como una de las atribuciones de la nueva entidad:

Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de

reelección, tienen poderosos incentivos para atender con prontitud todo aquello que caiga en el “buzón de quejas”. Según los autores, el Congreso puede usar uno u otro, o una combinación de ambos métodos. Sin embargo, agregan, el Congreso norteamericano se ha inclinado por la “alarma contra incendios”, en el entendido de que los congresistas no están interesados en corregir aquello que el ciudadano no juzga mal, y de que el “método de patrullaje” consume demasiado tiempo y esfuerzo. Además, alegan los autores, el “método de la alarma” permite a los congresistas reclamar créditos cuando atienden las quejas presentadas por la ciudadanía, cosa que no es tan evidente bajo el esquema del patrullaje. Así, concluyen McCubbins y Schwartz, no es extraño que el “método de alarma contra incendios”, basado en incentivos, sea percibido por los congresistas norteamericanos como un método más efectivo que el directo, más centralizado y activo, de la “patrulla policiaca”. De cualquier modo, son las comisiones y subcomisiones las que implementan uno u otro método.

los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el *cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales*, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.²⁸

Esta es una herencia de la reforma constitucional de 1977. Pero véase el modo equívoco en que ahora se comparte la función de control evaluatorio de la política pública: erróneamente a nuestro juicio, la Constitución le da esa atribución a la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, mientras que la LOC se la ofrece a las comisiones ordinarias y permanentes del Congreso. Está por verse qué nivel técnico y de especialización necesitará la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación no sólo para hacer auditorías por definición muestrales al conjunto de las entidades públicas federales sobre el manejo, custodia y aplicación de los recursos, sino también para evaluar la eficacia, los resultados, de la política pública fondeada por esos recursos (¿qué otra cosa podría significar la fiscalización del cumplimiento de los objetivos de los programas?). Sobra decir que de la auditoría al manejo de los recursos *no se deriva mecánicamente* la evaluación de la eficacia del diseño de una política pública. Una Secretaría de Estado podría comprobar a cabalidad haber manejado, custodiado y aplicado recursos en estricto apego a las

El principal crítico de McCubbins y Schwartz es Aberbach, Joel D., quien en su obra "Keeping a Watchful Eye", en *The Politics of Congressional Oversight*, (Washington, The Brookings Institution, 1990) argumenta que en realidad ha habido etapas de la vida del Congreso norteamericano en las que han dominado uno u otro método de *oversight*. En coyunturas de restricción presupuestal, en las que es difícil impulsar nuevos programas, el "método de la patrulla policiaca" fue más atractivo para los congresionistas, quienes han buscado créditos por el mejoramiento de los programas existentes. También los escándalos de corrupción han explicado oleadas de monitoreo activo por parte del Congreso. Finalmente, Aberbach encuentra un ciclo anual en la utilización del "método de la patrulla policiaca": gran parte de las tareas de monitoreo activo se realizan precisamente durante el (largo y cuidadoso) proceso de reautorización presupuestal.

²⁸ Todavía no se aprueba la ley correspondiente. Las cursivas son nuestras.

disposiciones jurídicas y, sin embargo, implementar una política pública mal diseñada, que no contribuye con eficacia a atacar el problema social o económico que en principio está obligada a enfrentar. Sería absurdo que los autores de este ensayo condenáramos que una auditoría a una agencia pública hiciera observaciones sobre una política pública, cuando le resulten obvios sus problemas de diseño o implementación. Lo que no parece correcto es que esta función, que naturalmente corresponde a las comisiones permanentes y especializadas de un Congreso, se asigne explícitamente, con idéntico nivel jerárquico a la de evaluar la legalidad del manejo de recursos, y desde la *Constitución*, a un órgano de auditoría. No encontramos virtud alguna en sobrecargar de responsabilidades al importantísimo órgano superior de fiscalización. A nuestro juicio, en un sistema constitucional de separación de poderes, como el nuestro, las comisiones congresionales debieran tener la atribución constitucional de evaluar la política pública, con la coadyuvancia, establecida en la ley secundaria, del órgano de fiscalización. Sin embargo, tenemos en la actualidad la situación inversa: la atribución constitucional es del órgano fiscalizador, mientras que una ley secundaria se le ofrece a las comisiones congresionales. Pensamos, pues, que estamos frente a una jerarquización invertida.

Pero veamos, ahora sí, el papel que la nueva LOC asigna a las comisiones especializadas en la determinación de los presupuestos. Para ello citamos a continuación, *in extenso*, los párrafos 4o. y 5o. del artículo 45 de la ley citada:

Artículo 45.

4. Las comisiones ordinarias cuya materia se corresponde con los ramos de la administración pública federal harán el estudio del informe a que se refiere el primer párrafo del artículo 93 constitucional, según su competencia. Al efecto, formularán un documento en el que consten las conclusiones de su análisis. En su

caso, podrán requerir mayor información del ramo, o solicitar la comparecencia de servidores públicos de la dependencia ante la propia comisión. Si de las conclusiones se desprenden situaciones que por su importancia o trascendencia requieran la presencia en la Cámara del titular de la dependencia, la comisión podrá solicitar al presidente de la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos que el secretario del despacho o jefe de departamento administrativo correspondiente comparezca ante el Pleno. Asimismo se estará a lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 93 constitucional.

5. Asimismo, las comisiones a que se refiere el párrafo anterior y de acuerdo a su competencia, darán opinión fundada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta pública, con base en los informes que rindan el Poder Ejecutivo federal y las demás entidades fiscalizadas, en los términos del artículo 79, fracción 1, de la Constitución. Dichas opiniones deberán ser enviadas a más tardar sesenta días después de la recepción de los informes. La opinión fundada tendrá por objeto hacer aportaciones a esa Comisión sobre aspectos presupuestales específicos, en relación al cumplimiento de los objetivos de los programas del correspondiente ramo de la administración pública federal, y para que sean consideradas en la revisión de la Cuenta pública.

Respecto del párrafo 4, es clara la intención del legislador de obligar a las comisiones a analizar la “glosa del informe” que se realiza, con presencia de los altos funcionarios del Ejecutivo, en la Cámara de Diputados, en términos del primer párrafo del artículo 93 constitucional. Aquí se desarrolla también el segundo párrafo del artículo 93 constitucional, pero se plantea una jerarquización completamente innecesaria: para profundizar en el análisis, una comisión ordinaria puede llamar a comparecer a servidores públicos de una dependencia, pero no a su titular, que en todo caso acude al Pleno y no a la Comisión. Es claro que en esa segunda comparecencia (en términos del segundo párrafo del 93 constitucional), una reforma

a esta norma podría presentar dos opciones, para que la comparecencia pudiera darse en el Pleno o en la Comisión que le ha expresado al presidente de la conferencia (a la sazón, presidente de la Cámara) su interés en entrevistar nuevamente al funcionario correspondiente: ambos, tanto el Pleno como la Comisión, son órganos de la Cámara, pero difícilmente el Pleno puede realizar efectivamente funciones de control evaluatorio.

Por último, el párrafo 4 no hace explícito el uso que se dará al documento en que consten las conclusiones a que las comisiones ordinarias deben arribar respecto del informe que los altos funcionarios del Ejecutivo presentan sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Es evidente que el documento en cuestión podría ser de particular relevancia para los efectos del proceso presupuestario, pero esto no se hace explícito en la norma.

Es, sin embargo, el párrafo 5 el que, ahora sí, vincula los trabajos del control evaluatorio con el proceso presupuestal. Es llamativo, pese a todo, que la “opinión fundada” que las comisiones ordinarias han de ofrecerle a la ahora llamada (desde el 3 de septiembre de 1999) Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública para efectos presupuestales, no deba basarse en su labor permanente de monitoreo y en el documento al que se refiere el párrafo 4, sino en los resultados del ejercicio de las atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación de la Cámara de Diputados. Nuevamente: no objetamos la participación de dicha Entidad, sino el hecho de que solamente en ella debe basarse la “opinión fundada” que las comisiones ordinarias y permanentes ofrecen a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

A nuestro juicio, estos dos párrafos suponen un avance importante en la incorporación de las comisiones ordinarias al análisis del estado que guardan los ramos de la administración y, posteriormente, al proceso presupues-

tario.²⁹ Creemos, pese a ello, que las comisiones difícilmente podrán realizar comentarios presupuestarios atinados si la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública no comparte con ellas la información contenida en el proyecto de presupuesto del ramo administrativo correspondiente, y si no puede incorporar a su análisis *todos* los elementos con lo que eventualmente puede contar como resultado de su actividad permanente.

Antes de abordar, finalmente, el tema de la inestabilidad del sistema de comisiones ordinarias y de su impacto sobre la posibilidad de un verdadero control evaluatorio de la política pública, conviene subrayar el modo en que el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001 expresa nuevamente la preocupación de la Cámara de Diputados por desarrollar la práctica de dicho control evaluatorio, pero también la manera errática con que sigue abordándose este tema desde nuestro mundo parlamentario.³⁰

Basta para nuestros propósitos citar algunos fragmentos de los párrafos tercero, cuarto y sexto del artículo 70 del citado decreto:

Artículo 70.

[...] Las dependencias deberán enviar a la Cámara, por conducto de las comisiones correspondientes, informes

²⁹ Las comisiones en general, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública en particular, cuentan con el apoyo de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, amén de que el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados (aprobado el 26 de abril de 2000) en principio posibilitará la creación de un cuerpo de apoyo técnico de *staff* para las comisiones realmente efectivo. Véase el "Acuerdo Parlamentario para la Creación de la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados", aprobado el 7 de abril de 1998, y el nuevo Estatuto. Sobre la importancia de este tipo de unidades técnicas, véase Valadés Galeana, José Diego, "El ejercicio presupuestal en la perspectiva neoinstitucional: hacia un órgano asesor de economía y finanzas de la cámara de diputados en México", México, Tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000. Sobre el inicio de las labores de dicha Unidad en la Cámara de Diputados, véase Padilla, Roberto Michel, "El trabajo legislativo en materia de finanzas públicas", en Paoli Bolio, Francisco José, *Op. cit.*

³⁰ *DOF* del 31 de diciembre de 2000.

semestrales sobre el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en las reglas de operación. Los indicadores de evaluación y gestión, así como los principales resultados de la evaluación, deberán presentarse por las dependencias y entidades trimestralmente a la Secretaría y a la Contraloría, respectivamente, así como a la Cámara, a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre...

...

Las comisiones legislativas de la Cámara *podrán* emitir opinión con respecto de los indicadores de evaluación y de gestión de los programas, enviando dicha opinión a las dependencias correspondientes antes del último día de febrero.

...

Los programas a que se refiere el artículo 71 de este Decreto, *deberán ser evaluados* por instituciones académicas y de investigación preferentemente nacionales, con reconocimiento y experiencia en la materia de acuerdo a la Secretaría [de Hacienda y Crédito Público], así como organismos especializados de carácter internacional con reconocimiento y experiencia en la materia, para evaluar su apego a las reglas de operación, *los beneficios económicos y sociales de sus acciones, así como su costo efectividad*. Las dependencias y entidades deberán enviar dichas evaluaciones a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara, a más tardar el 15 de octubre, a efecto de que sean consideradas en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal...³¹

Creemos que es muy positivo que hacia el 15 de octubre de 2001, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados cuente con un conjunto de elementos evaluatorios para efectos del análisis y la aprobación del Presupuesto del año fiscal 2002. Lo llamativo es que para la realización de dicho análisis evaluatorio no se responsabilice a las comisiones permanentes de la Cámara (según manda la LOC) ni siquiera a la Entidad de

31 Las cursivas son nuestras.

Fiscalización Superior de la Federación, según manda la Constitución, sino a las propias dependencias y entidades, cuyos programas *deberán* (así, en imperativo categórico) ser evaluadas por instituciones académicas nacionales y por organismos especializados internacionales.³² Ciertamente, las dependencias *deben* enviar a la Cámara sus indicadores de evaluación y gestión, y las comisiones de la Cámara *pueden* (no *deben*) emitir opiniones con respecto de dichos indicadores. Pero en la *evaluación* de los *programas* las comisiones no juegan papel alguno (en abierta contradicción con lo que señala la nueva LOC) en la producción de insumos para la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Es pues un hecho que lo establecido en la Constitución (sobre el papel de la Entidad Superior de Fiscalización en materia de control evaluatorio), en la nueva LOC (sobre el papel de las comisiones permanentes en el mismo sentido) y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2001 (sobre el papel de las dependencias y de las instituciones académicas) está muy lejos de ser armónico. Es, más bien, la confusión la que parece privar.

Un último comentario con relación al sistema de comisiones ordinarias. En el pasado, la Cámara de Diputados ha tenido un número de comisiones extraordinariamente elevado en perspectiva comparada.³³ Ello atomizaba los trabajos parlamentarios, provocaba coincidencias de materia y de responsabilidades, y era además muy inestable: comisiones iban y venían en cada Legislatura. Hasta an-

32 De hecho fue, paradójicamente, del Ejecutivo y no del Legislativo, de donde provino el primer impulso, en 1998, para crear en el Presupuesto mecanismos de medición para la evaluación de los resultados del mismo, a través de la llamada Nueva Estructura Programática y del Sistema de Evaluación del Desempeño. Para una descripción de estos cambios y un primer balance de sus consecuencias, véase Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

33 Véase Casar, Ma. Amparo, *Los sistemas de comisiones en los reglamentos parlamentarios de América Latina. Un estudio comparado*. Una visión histórica del

tes de la nueva LOC de 1999, la disposición normativa establecía la existencia de 41 comisiones ordinarias, pero las diversas legislaturas fueron creando nuevas, y por lo tanto, sobredimensionaron y debilitaron el sistema de comisiones. Véase en el cuadro 2 cómo, por ejemplo, la LVII Legislatura (1997-2000) contó con 55 comisiones ordinarias. Afortunadamente, dicha Legislatura con la aprobación de la nueva LOC, redujo drásticamente el tamaño del sistema a 27 comisiones, con un transitorio que retrasaba el ajuste hasta el año 2000.

Sin embargo, en el mismo cuadro puede verse cómo la LVIII Legislatura (2000-2003), vuelve a multiplicar el número de sus comisiones ordinarias. Es un hecho absolutamente obvio que el sobredimensionamiento y más que nada la inestabilidad del sistema de comisiones puede ser un obstáculo insalvable para la institucionalización de un control evaluatorio eficaz. Las labores de *oversight* pueden planearse en comisiones unidas, en comisiones individuales y en subcomisiones. De cualquier modo, la institucionalización del sistema de comisiones requiere de estabilidad y rutina. Ojalá en el futuro los partidos políticos privilegien el valor de la institucionalidad por encima de las presiones de sus bancadas en el reparto de posiciones y privilegios.



tamaño del sistema de comisiones se encuentra en Martínez-Gallardo Prieto, Cecilia, *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824-2000*.

Cuadro 3
El sistema de comisiones ordinarias de la
Cámara de Diputados, 1997-2003

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999. <i>LVII Legislatura (55 comisiones)</i>	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999. <i>LVII Legislatura (27 comisiones)</i>	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000. <i>LVII Legislatura (40 comisiones)</i>
Asuntos de la Frontera Sur Asuntos Fronterizos Gobernación y Puntos Constitucionales Población y Desarrollo Protección Civil Radio, Televisión y Cinematografía Seguridad Pública	Gobernación, Población y Seguridad Pública	Gobernación y Seguridad Pública Población, Fronteras y Asuntos Migratorios Radio, Televisión y Cinematografía
Gobernación y Puntos Constitucionales (iniciativas de reforma constitucional) Fortalecimiento al Federalismo Fortalecimiento Municipal	Puntos Constitucionales y Sistema Federal	Fortalecimiento al Federalismo Puntos Constitucionales
Derechos Humanos Justicia	Justicia y Derechos Humanos	Justicia y Derechos Humanos
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional
Marina	Marina	Marina
Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público	Hacienda y Crédito Público
Desarrollo Regional y Apoyo a la Producción Programación, Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública	Presupuesto y Cuenta Pública Desarrollo Rural
Asentamientos Humanos y Obras Públicas Desarrollo Social Vivienda	Desarrollo Social y Vivienda	Desarrollo Social Vivienda
Asuntos Hidráulicos Bosques y Selvas Ecología y Medio Ambiente Pesca	Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Medio Ambiente y Recursos Naturales Pesca
Energéticos	Energía	Energía
Artesanías Comercio Patrimonio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial	Comercio y Fomento Industrial

Continúa
Cuadro 3

Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999. <i>LVII Legislatura (55 comisiones)</i>	Ley Orgánica del Congreso General publicada en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 3 de septiembre de 1999. <i>LVII Legislatura (27 comisiones)</i>	Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000. <i>LVII Legislatura (40 comisiones)</i>
Agricultura Ganadería	Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Agricultura y Ganadería Desarrollo Rural
Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones y Transportes	Comunicaciones Transportes
Ciencia y Tecnología Corrección de Estilo Cultura Deporte Educación	Educación Pública, Cultura y Ciencia y Tecnología	Ciencia y Tecnología Cultura Educación Pública Juventud y Deporte
Pensionados y Jubilados Salud Seguridad Social	Salud y Seguridad Social	Salud Seguridad Social
Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Previsión Social
Reforma Agraria	Reforma Agraria	Reforma Agraria
Turismo	Turismo	Turismo
Estudios Legislativos Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Distrito Federal	Distrito Federal	Distrito Federal
Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas	Asuntos Indígenas
Equidad y Género	Equidad y Género	Equidad y Género
Atención y Apoyo a Discapacitados Asuntos de la Juventud Participación Ciudadana	Atención a Grupos Vulnerables	Atención a Grupos Vulnerables Participación Ciudadana
Fomento Cooperativo Distribución y Manejo de Bienes de Consumo y Servicio	Fomento Cooperativo y Economía Social	Fomento Cooperativo y Economía Social
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
Comisión de Información, Gestoría y Quejas	Comité de Información, Gestoría y Quejas	Comité de Información, Gestoría y Quejas

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General derogada por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, Ley Orgánica del Congreso General publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, y Acuerdo para la Subdivisión y Creación de Comisiones Ordinarias de la Cámara de Diputados, aprobado el 2 de octubre de 2000.

2.9 Mesa Directiva y Comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada*

■ INTRODUCCIÓN

La integración de la LVII Legislatura del Congreso Mexicano (1997-2000) ha producido, por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana, un “gobierno dividido”, esto es, un escenario en el que el partido del Presidente de la República no cuenta con el control mayoritario en ambas Cámaras del Congreso. Efectivamente, con el 47.8 por ciento de los escaños de la Cámara de Diputados (y el 59.4 por ciento en el Senado) el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se ve obligado a construir, por primera vez en su historia, coaliciones legislativas para aprobar su programa de gobierno, si bien desde 1988 –al perder por primera vez la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados– ha tenido que hacer lo propio para ver aprobadas una serie de reformas constitucionales.¹

* Publicado originalmente por el CIDE como *Documento de Trabajo* No. 86, 1998.

¹ La integración original de la LVII Legislatura (1997-2000) fue la siguiente: Partido Revolucionario Institucional (PRI), 239 diputados (47.8 por ciento); Partido de la Revolución Democrática (PRD), 125 diputados (25 por ciento); Partido Acción Nacional (PAN), 121 diputados (24.2 por ciento), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), 8 diputados (1.6 por ciento); Partido del Trabajo (PT), 7 diputados (1.4 por ciento).

Después de más de medio siglo, se han echado a andar una serie de maquinarias normativas que hoy producen más incertidumbre que certeza, cuando no conflicto. Hoy no sólo resulta imprescindible comprender a cabalidad el cuadro de riesgos y oportunidades que supone –para el proceso político constitucional y para la dinámica de la transición mexicana a la democracia– un “gobierno dividido” en el marco de un sistema de partidos con inclinación tripartita y con fracciones parlamentarias tendencialmente disciplinadas y cohesivas. También resulta urgente 1) emprender una serie de reformas constitucionales que ofrezcan certeza a los actores del proceso político-constitucional (a los partidos, al Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo) sobre el marco institucional de sus interacciones y decisiones (particularmente en lo relativo al proceso de aprobación presupuestal), y 2) diagnosticar con seriedad y precisión, más allá de nociones generales e intuiciones normativas sin mayor justificación, la necesidad de reformar el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, en vigor desde el 20 de marzo de 1934 (y reformado en 1934, 1935, 1937, 1940, 1957, 1963, 1966, 1975 y 1981), y la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* del 25 de mayo de 1979 (y reformada en 1981 y 1994), para adecuarlas –a partir de una averiguación histórica exhaustiva y con las herramientas analíticas de la ciencias política y del derecho comparados– a la nueva correlación de fuerzas parlamentarias que supone una distribución del poder diferente a la que experimentó México a lo largo de siete décadas.

Este ensayo centra su atención en la última parte de esta agenda de preocupaciones. Más específicamente, el ensayo quiere averiguar la manera en que la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno, las dos instancias por excelencia de estructuración y distribución del poder al interior de la Asamblea, se han repartido institucionalidad y atribuciones a lo largo de la historia de la Cámara de Diputados de México. Después, el ensayo se detiene a comparar, con la perspectiva que nos ofrecen 16 reglamentos de América

Latina, a la Mesa Directiva y a la Comisión de Gobierno mexicanos para dejar en evidencia los precarios poderes de la primera y los superpoderes de la segunda. Finalmente, el ensayo pondera los problemas que provoca este desbalance de poder interno y expone unas consideraciones finales.

■ EN EL PRINCIPIO TODO ERA FEDERALISMO: MESA DIRECTIVA Y COMISIÓN DE GOBIERNO EN 1824

El Presidente de la Asamblea ha de ser permanente. Así tendrá más experiencia, conocerá mejor la Asamblea, estará más enterado de los negocios y estará más interesado en dirigirlos bien que un Presidente pasajero.

Jeremy Bentham, *Tácticas de las Asambleas Legislativas*, 1829.

Francia 1911, Italia 1955, España 1977: en los tres casos y en el año citado, se codifica en los Reglamentos Parlamentarios la práctica de las conferencias periódicas entre los líderes de los grupos parlamentarios. La razón resulta obvia: sistemas democráticos multipartidistas, con partidos legislativos asumiendo crecientemente formatos de cohesión y disciplina en el Parlamento, requerían una instancia de deliberación entre líderes. Dice el italiano Silvano Tosi:

La rigidez de la conducta política de los parlamentarios, ligados por el vínculo del grupo en el respeto rigurosos de los lineamientos del partido, por un lado [hizo] inútil la exhuberante amplitud de los debates [...] y, por otro lado, [hizo] necesario un acuerdo ente los jefes de los grupos parlamentarios para organizar la discusión y hacer respetar los eventuales entendimientos [...].²

² Tosi, Silvano, *Diritto parlamentare* (Milán: Giuffrè, 1993), publicado en castellano por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1994-1997) y Miguel Ángel Porrúa bajo el título *Derecho parlamentario* (1996).

Al codificarse las atribuciones de esta nueva Comisión de Gobierno que reunía a los líderes de las fracciones parlamentarias (“Conferencia de Presidentes”, “Junta de Portavoces”), obviamente la Mesa Directiva (conformada por el Presidente, el (los) Vicepresidente(s) y el (los) Secretario(s) de la Asamblea) le trasladó atribuciones a la Comisión de Gobierno. Es decir: la Mesa Directiva, *que anteriormente era la única instancia de gobierno interior*, empezó a compartir el poder de decisión interna con los actores centrales del proceso de decisión parlamentaria, es decir, los *partidos políticos* y sus *líderes*.

Dos atribuciones de la Mesa Directiva fueron típicamente trasladadas a la Comisión de Gobierno: en primer lugar, la de determinar (o proponer al Pleno) la integración de las comisiones legislativas, decisión por excelencia en la definición de la distribución del poder al interior de una Asamblea; en segundo lugar, la de determinar la agenda general del trabajo legislativo y, como consecuencia, la de proponer al Pleno, casi siempre en coordinación con la Mesa Directiva, el orden del día inmediato. Es decir: “cómo distribuimos el poder para deliberar y decidir en torno de las iniciativas” y “cómo establecemos qué se lleva al Pleno y por lo tanto qué será votado y eventualmente aprobado” son dos decisiones estrictamente políticas que han de ser tomadas ya no en la Mesa Directiva sino en el seno de la Comisión de Gobierno, en donde se encuentran representados los líderes de los actores colectivos más relevantes del proceso legislativo: los partidos políticos. Proponer y/o supervisar el ejercicio del presupuesto de la Cámara será, según veremos después, una atribución administrativa que la Comisión de Gobierno eventualmente concentrará. Sin embargo, la Mesa Directiva típicamente siguió ejerciendo no sólo sus funciones obvias, ligadas a la conducción de las sesiones, al cómputo de las votaciones, a la comunicación oficial de la Cámara, al ejercicio de su representación, a la puesta al día del diario de sus debates,

etc., sino también las de administración (de recursos financieros, humanos y materiales de la Asamblea) y de apoyo legislativo.

Vale plantear aquí como hipótesis que no es necesaria una Comisión de Gobierno bajo dos condiciones extremas. En primer lugar, si el sistema es multipartidista y presenta partidos en los que se observa una conducta clara e insistentemente desunida e indisciplinada, entonces no tiene sentido contar con una Comisión de Gobierno. Dicho de otro modo: es del todo inútil llevar a una Comisión de Gobierno a líderes que son sistemáticamente ignorados y que no logran conquistar entre los diputados de su grupo parlamentario un mínimo de cohesión. Es obvio que no se gana nada en términos de eficacia y diligencia parlamentarias con llevar a una Comisión de Gobierno a líderes para arribar a acuerdos que posteriormente –porque los líderes no tienen seguidores, porque no liderean a nadie– serán rechazados por el Pleno. En segundo lugar, vale pensar en la inutilidad de una Comisión de Gobierno en sistemas perfecta o casi perfectamente bipartidistas, sin importar aquí si los partidos son o no disciplinados. Tal vez en este último punto vale la pena subrayar los casos de Inglaterra y los Estados Unidos. Ambos desarrollaron una Mesa Directiva con la figura dominante del *Speaker*. Con bipartidismo, y la disciplina partidaria imprescindible para sostener gobiernos en regímenes parlamentarios, una mayoría monocolor forma gobierno en Inglaterra, de modo que no ha sido necesaria una Comisión de Gobierno. En Inglaterra el *Speaker* asumió, con el tiempo, un carácter plenamente neutral, apartidario, arbitral. Por el contrario, con bipartidismo e indisciplinación congresional, explicada –junto con otras variables– por la división de poderes,³ una mayoría monocolor se asume como tal en Estados Unidos,

3 Sobre el impacto de la división de poderes sobre la indisciplinación de los congresistas norteamericanos, ver el clásico de Epstein, Leon D., "A Comparative Study of Canadian Parties", *American Political Science Review*, LVIII, 1964.

sea del partido opositor o del partido en el gobierno, de modo que tampoco se dio la necesidad de crear una Comisión de Gobierno que agrupara a los líderes de los distintos partidos en la Asamblea. En Estados Unidos, el *Speaker* asumió, a diferencia del inglés, el carácter de líder del grupo congresional mayoritario que defiende e impulsa, desde su posición institucional, los intereses de su partido en la Casa de Representantes.

Valga esta introducción para ilustrar la hipótesis del excepcionalismo mexicano. En México, fue necesaria una Comisión de Gobierno mucho antes de que existieran partidos políticos. La Comisión de Gobierno mexicana, la llamada Gran Comisión, nació en 1824 con la República Federal, no con los partidos, en el entendido de que “los partidos” de la República Federal, esto es, los organizadores de acción colectiva en la vida parlamentaria mexicana, serían los estados de la Federación. Intentaré explicarme.

El 1° de febrero de 1823, se firma el Plan de Casa Mata con el que se intenta derrocar a Agustín de Iturbide, quien fuera nombrado primer Emperador de México el 19 de mayo de 1822 por un Congreso que se suponía Constituyente y que fue disuelto por el propio Iturbide el 31 de octubre de 1822. Las Diputaciones Provinciales (17 en noviembre de 1822) organizadas bajo el influjo de la Constitución de Cádiz de 1812, respondieron, en su mayoría, en contra del Imperio, y se pronunciaron de inmediato a favor de una República Federal. Rápidamente, Yucatán, Oaxaca, Jalisco y Zacatecas redactaban sus constituciones como estados independientes. Las Diputaciones Provinciales habían organizado e institucionalizado el poder de las élites locales que preferían un orden constitucional que maximizara su autonomía en contra de un poder central.⁴

El 2 de marzo de 1823, Iturbide reinstala el disuelto Congreso y, el 19 del mismo mes, abandona el trono. Los

⁴ Ver Lee Benson, Nattie, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, y Barragán, José, *Introducción al federalismo. La formación de los poderes en 1824*, México, UNAM, 1978.

trabajos del Segundo Congreso Constituyente se reiniciaron ya propiamente el 7 de noviembre de 1823. Tres meses después, era evidente la necesidad de llegar a un compromiso federalista –ciertamente previo a la aprobación de la Constitución Federal– que detuviera la temida desintegración.⁵ Así, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana se firmó el 31 de enero de 1824 y la Constitución Federal no fue aprobada sino hasta el 4 de octubre del mismo año. Lo anterior sugiere que el arreglo institucional federal era condición necesaria para la viabilidad de la nación: o había federalismo o habría desintegración.

Los trabajos del Constituyente de 1823-1824 no concluyeron, sin embargo, sino hasta el 24 de diciembre de 1824, un día después de aprobar el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso Federal*, que entraría en vigor unos cuantos días después, el 1º de enero de 1825, con la Instalación del Primer Congreso Constitucional.

Dicho Reglamento realizó unas cuantas modificaciones al *Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente* del 25 de abril de 1823. Este, a su vez, era una copia casi calca del *Reglamento del Gobierno Interior de Cortes y su Edificio*, aprobado en Madrid el 29 de junio de 1821 (que a su vez reformaba el *Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes* del 4 de septiembre de 1813, que en realidad era una reforma al Reglamento del mismo nombre del 24 de noviembre de 1810, redactado sólo para la deliberación del Constituyente gaditano).⁶

5 Hacia junio de 1823, 11 provincias ya habían emitido declaraciones de desconfianza al gobierno central y al Congreso. Incluso Jalisco y Zacatecas ya habían unido fuerzas militares para enfrentar a Nicolás Bravo, quien había sido enviado desde la ciudad de México para terminar con sus proclamas independentistas y someter a sus líderes. Pero no hubo enfrentamiento: en un convenio firmado el 10 de agosto de 1823 en Lagos, quedó establecido que la condición para que Jalisco y Zacatecas no se escindieran de la Nación que estaba por constituirse era que ésta adoptase el modelo federal. Barragán, José, *Op. cit.*, p. 166.

6 Ver *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes, 1810-1977*, Madrid, Secretaría de las Cortes, 1977.

De modo pues que el 23 de diciembre de 1824, el Congreso Constituyente aprueba en ese ambiente federalista un *Reglamento* que introduce una modificación medular a la evolución normativa gaditana que dejaría su impronta sobre el desarrollo de la organización congresional mexicana en los siguientes 170 años. Es decir: el Constituyente de 1824 no sólo crea un Senado, con la representación paritaria de los estados, para acompañar a la Cámara Popular –Cámara de Diputados–. También crea una especie de Senado dentro de la Cámara de Diputados (la Gran Comisión) para evitar la concentración del poder en una Mesa Directiva electa por los estados de mayor población y por lo tanto con mayor representación. Es decir: en 1824 se inventó un exquisito arreglo institucional para distribuir el poder dentro de la Cámara de Diputados. Veamos.

El *Reglamento* gaditano de 1810 le ofrecía un poder extraordinario al Presidente de las Cortes (es decir, al Presidente de la Mesa Directiva): nombrar a quienes integrarían todas y cada una de las comisiones. Decían los artículos 8º y 9º del capítulo VII del *Reglamento*:

8º.- El Presidente nombrará los individuos que hayan de componer las comisiones, procurando que éstas no se acumulen en unos mismos.

9º.- Los individuos de las comisiones se renovararán por mitad cada dos meses

[...].

Si tomamos en cuenta, por otro lado, que el Presidente duraba en su cargo solamente *un mes* (capítulo II, art. 1º), entonces nos enfrentamos al hecho de que una mayoría más o menos estable podía, cada dos meses, distribuir a su modo, y probablemente en su favor, las posiciones en comisiones a través de la elección del Presidente de la Mesa Directiva, quien distribuía los cargos sin restricción alguna (se parte del supuesto de que *procurar* que las posiciones en

comisiones no se acumularan en unos cuantos individuos no era un mandato, sino apenas una sugerencia).

El *Reglamento* gaditano de 1813 modificó la regla, lo cual demuestra que la aplicación de la norma anterior produjo insatisfacciones. Ahora decían los artículos LXXXII y LXXXIII:

LXXXII.- Antes de la apertura de las Cortes se reunirán el Presidente y los quatro Secretarios [había un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios], y teniendo presente la lista de todos los diputados, nombrarán los individuos que han de componer [las] comisiones, lo que se publicará en la primera sesión.

LXXXIII.- Los individuos de las comisiones podrán renovarse por mitad á los dos meses de las sesiones.

Subrayo en primer lugar lo que no cambió: los miembros de la Mesa durarían *un mes* en sus cargos. Pero ahora véase qué importantes cambios: ya no es únicamente el Presidente de la Mesa Directiva sino él, junto con los cuatro Secretarios, los que deciden quiénes integrarán las comisiones. La deliberada exclusión del Vicepresidente seguramente se debió al intento de evitar que un número par (6) produjera una parálisis en la decisión de la Mesa. De cualquier manera, y suponiendo que la elección de los Secretarios respondía a un juego de equilibrios en el seno de las Cortes, es dable pensar que la reforma intentaba crear una institución para producir una distribución más equitativa de posiciones en el sistema de comisiones. Tan es así que el otro mecanismo supuestamente “distributivo” (aquel que señalaba que el Presidente debía “procurar” que la posiciones no se concentraran en unos cuantos diputados) simplemente desapareció. Se supuso entonces que bastaba con el carácter colegiado de la Mesa para producir equilibrios distributivos. Finalmente, la reforma de 1813 significó cierta permanencia en el sistema de comisiones, algo imprescindible si se piensa

en la necesidad de producir acumulación de experiencia y memoria institucional en las comisiones: dejó de ser un imperativo la renovación bimestral de las comisiones, y pasó a ser opcional. El *Reglamento* de 1810, que decía en lenguaje prescriptivo “*se renovarán por mitad cada dos meses*” pasó a decir, en 1813 y en términos facultativos, “*podrán renovarse por mitad cada dos meses*”.

Es decir, entre 1810 y 1813, el *Reglamento* de Cádiz primero ofreció al Presidente de la Mesa *mucho poder por poco tiempo*, con la posibilidad de que una mayoría estable conservara ese poder –aún con un sistema de rápidas rotaciones– durante mucho tiempo. Después, la norma distribuyó ese gran poder a la coalición mayoritaria en la Mesa Directiva (3 de 5 votos) para tomar decisiones de efectos más permanentes. Sin embargo, la norma colocaba los incentivos para pelear aguerridamente la integración de *la primera Mesa Directiva mensual*, ya que la decisión de ésta podía prolongar sus efectos durante toda la Legislatura. Parece pues que, en términos distributivos, no se avanzaba demasiado con la nueva norma, si bien el cambio reflejaba, patentemente, la preocupación del Pleno por ampliar la coalición decisora con respecto a la integración de las comisiones.

Pero, ¿funcionó la norma? El nuevo *Reglamento* español de 1821 sugiere que *no*. El nuevo mecanismo era en realidad casi idéntico, salvo por lo que se añadió en el artículo 88, que a la letra dijo:

88.- El Presidente y los Secretarios cuidarán de que se repartan las comisiones de manera que un Diputado no pertenezca más que a una o dos, cuando más, si la necesidad lo exigiere...

Si en 1821 se le adicionó este párrafo, ello significaba que el *Reglamento* de 1813 nuevamente producía resultados indeseables. Presumiblemente, la primera Mesa Directiva mensual seguía concentrando, al igual que el Presidente

en solitario bajo el *Reglamento* de 1810, las posiciones en comisiones en unos cuantos diputados. La reforma de 1821 a estas disposiciones intentaba sumar una nueva norma distributiva al arreglo “distributivo” de 1813. Ya en México, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso Constituyente* del 25 de abril de 1823 reprodujo literalmente las disposiciones del *Reglamento* español de 1821.

Sin embargo, el *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General* del 23 de diciembre 1824 rompe completamente con la tradición gaditana y crea una institución completamente nueva: le quita al Presidente y a la Mesa Directiva toda atribución relacionada con la integración de las comisiones legislativas y se las traspasa a una comisión de diputados: la Gran Comisión. A continuación transcribo los artículos más relevantes del *Reglamento* mexicano de 1824 en relación al tema que nos ocupa:

57. Habrá una gran comisión compuesta del diputado ó senador más antiguo por cada uno de los estados o territorios...

58. La gran comisión será permanente, y a ella sola pertenecerá el derecho de nombrar a pluralidad absoluta de votos las comisiones permanentes y especiales.

59. En el día siguiente al de la apertura de las sesiones del primer año [la Gran Comisión], presentará á la cámara para su aprobación la lista de las comisiones permanentes.

61. No podrán [las comisiones] renovarse en los dos años de cada legislatura... ninguno [de los diputados] podrá estar en más de dos comisiones permanentes.

Subrayo nuevamente aquello que el *Reglamento* de 1824 no cambió: el Presidente y el Vicepresidente seguirían ocupando dichos cargos por espacio de *un mes*. Anoto ahora las enormes diferencias: anticipándose varios dece-

nios a la necesidad de una Comisión de Gobierno como resultado del arribo definitivo de los partidos políticos a los Parlamentos, el primer Constituyente mexicano crea la Gran Comisión y le asigna prácticamente como tarea única (la otra sería proponer al Pleno los miembros del Gran Jurado) la integración de las comisiones, es decir, el *Reglamento* de 1824 le asignó a la Gran Comisión una típica atribución que muchos años después atraerán las Comisiones de Gobierno compuestas por líderes parlamentarios.

Pero, ¿por qué este cambio tan radical? El cuadro 1 nos ofrece una respuesta. Nótese que la Cámara de Diputados se integraba en 1825 con diputados provenientes de los 19 Estados y 5 territorios, en una cantidad dependiente de la densidad poblacional de cada unidad territorial. Mantener la regla gaditana de 1821 suponía la eventualidad de que, en coaliciones estrictamente procedimentales, 5 estados definirían sistemáticamente la integración de la Mesa Directiva y, como consecuencia, del conjunto de las comisiones.

Al establecerse en el *Reglamento* de 1824 que la propuesta de integración de comisiones la formularía una "pluralidad absoluta" (por lo menos 13 votos) de los miembros de la Gran Comisión (24 en total), entonces la norma obligaba a pasar de una potencial coalición ganadora mínima de 5 estados, a una coalición de 13 estados. De lo contrario no había decisión posible.⁷ Así, la Gran Comisión obligaba

7 La Gran Comisión del Senado no es el tema de este ensayo. Pero valga aquí subrayar que en la Cámara Alta la Gran Comisión (¿una especie de Senado dentro del Senado?) no solucionaba de entrada ningún problema de fondo, ya que por definición los estados de la Federación tenían ahí una representación paritaria. Por otro lado, el Consejo de Gobierno, que en realidad era una Comisión Permanente, se conformaba, al igual que la Gran Comisión en el Senado, por *un* Senador por cada estado. Ciertamente tanto la Gran Comisión como el Consejo de Gobierno estaban compuestos por la mitad del Senado. Eran sin embargo, cuerpos colegiados claramente diferenciados y no sólo por sus atribuciones: el Consejo de Gobierno era un órgano constitucional, mientras la Gran Comisión en ambas Cámaras era un cuerpo colegiado creado por disposición reglamentaria. Sobre el Consejo de Gobierno ver Barragán, José, *Introducción al federalismo...*, *Op.cit.*, pp. 223-224.

Cuadro 1

**Primer Congreso Constitucional (1825-1827)
Integración por Estado y Territorio**

	Diputados
Estados (19)	
Coahuila y Texas	2
Chiapas	3
Chihuahua	2
Durango	3
Guanajuato	7
Jalisco	9
México	17
Michoacán	6
Nuevo León	2
Oaxaca	7
Puebla	13
Querétaro	3
San Luis Potosí	3
Sonora y Sinaloa	3
Tabasco	2
Tamaulipas	2
Veracruz	3
Yucatán	8
Zacatecas	4
Territorios (5)	
Alta California	-
Baja California	-
Colima	2
Nuevo México	2
Tlaxcala	1
Total (24)	104

**Coalición Ganadora Mínima
(53 diputados o más)**

Estados	Diputados
México	17
Puebla	13
Jalisco	9
Yucatán	8
Oaxaca o Guanajuato	7
Total	54

Fuente: El autor con base en Moreno Valle, Lucina, *Catálogo de la colección Lafragua de la biblioteca nacional de México, 1821-1853*, México, UNAM, 1975, pp. 898-899.

a arribar, con un importante nivel de acuerdo cameral (más exigente que uno estrictamente mayoritario) a la definición política más importante en el arranque de la Legislatura: la integración de las comisiones. Pero aún más: el art. 61 impedía que unos cuantos diputados concentraran un importante número de posiciones en el sistema de comisiones. Las comisiones, por otro lado, serían permanentes: aquí la norma mexicana quiso contrapuntear a la española. La española de 1821 decía “los individuos de las comisiones *podrán* renovarse por mitad cada dos meses” (art. 76), mientras que la mexicana de 1824 dijo “no *podrán* [las comisiones] renovarse en los dos años de cada Legislatura” (art. 61). Correctamente, la norma mexicana se aseguraba de que el trabajo especializado en comisiones adquiriera la institucionalidad que ofrece la permanencia.

Pero no sólo adquirieron permanencia las comisiones. También lo hizo la Comisión de Gobierno, la Gran Comisión. Este arreglo institucional, junto con la rotación mensual del Presidente y del Vicepresidente de la Mesa, dejaría su impronta definitiva en el desarrollo y estructuración política de la Cámara de Diputados a lo largo de toda la historia de México: una Mesa Directiva efímera, que no podrá desarrollar ningún patrón institucional de conducta ni asumir cabalmente las atribuciones que naturalmente le corresponderían en términos de administración de los recursos financieros, humanos y materiales de la Cámara, junto con una Comisión de Gobierno, la Gran Comisión, de carácter permanente, que logra constituirse en una verdadera institución interna, y que absorberá con el tiempo atribución tras atribución. En buena medida, la duración mensual de la Mesa Directiva fue el centro del problema. España abandonó muy poco tiempo después, de hecho 24 años después de inventarla, la aberración de la Mesa Directiva mensual: los reglamentos derivados del *Estatuto Real* de 1834 establecieron lo normal, esto es, que el Presidente y el Vicepresidente permanecerían en sus cargos a lo largo de *toda* la Legislatura. En México,

por el contrario, llevamos 175 años con la Mesa Directiva mensual, *a la Cádiz*, norma que, por supuesto, y como después veremos, ninguna otra Asamblea comparte.

Debo subrayar, sin embargo, que el *Reglamento* de 1824 intentó solucionar el problema de la Mesa efímera con indudable creatividad. A diferencia del Presidente y del Vicepresidente, que duraban *un mes* en sus encargos, y a diferencia de los Secretarios de la Mesa Directiva de los *Reglamentos* españoles, que también se renovaban cada uno o dos meses, los Secretarios bajo el *Reglamento* de 1824 durarían *un año* en su encargo. El *Reglamento para el Gobierno Interior de las Secretarías*, aprobado el 24 de marzo de 1822, establecía que los cuatro diputados Secretarios serían los “gefes de la secretaría” (art.1), bajo cuya responsabilidad se encontrarían “seis oficiales, un archivero y nueve escribientes” (art. 6), es decir, la burocracia de la Cámara. Después, dicho *Reglamento*, en su reforma del 4 de diciembre de 1824, distingue de entre los “oficiales” al “oficial mayor” responsable de los trabajos de “cinco oficiales subalternos”, un “archivero”, “un portero y dos mozos de aseo” (art. 7). Estas atribuciones administrativas serían posteriormente trasladadas de la Secretaría de la Mesa Directiva a la Gran Comisión.

■ MESA DIRECTIVA Y COMISIÓN DE GOBIERNO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS: 1824-1997

Procederé de manera más ágil en esta sección. Se trata de comprobar que a lo largo del tiempo, los distintos *Reglamentos* y de manera muy enfática la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOC) de 1979 fueron debilitando sistemáticamente a la Mesa Directiva y potenciando sistemáticamente las atribuciones de la Comisión de Gobierno.⁸ 1994 representará, en la

⁸ Tuvimos desde 1824 y hasta 1979, un *Reglamento* para las dos Cámaras del Congreso. La Reforma Política de 1977, que fortaleció la pluralidad de la Cámara

historia parlamentaria mexicana, un punto inequívoco de inflexión, no tanto porque suponga el fortalecimiento de la Mesa Directiva, sino porque supuso una extraordinaria modificación a la estructura de la Comisión de Gobierno.

El cuadro 2 muestra la fórmula de integración de la Mesa Directiva a lo largo de todo el periodo bajo estudio. El cuadro contiene un gran volumen de información, de modo que llamaré la atención sobre los datos más relevantes:

a) En primer lugar nótese la ya reiterada y permanente mensualidad en la duración de la Presidencia y la Vicepresidencia (o los Vicepresidentes) de la Mesa Directiva. Sin embargo, los *Reglamentos* de 1824, 1897 y 1934 establecían que los Secretarios de la Cámara durarían *un año* en el cargo. Después, la LOC de 1979 redujo el periodo de los Secretarios a *un periodo de sesiones*. Después, la reforma de 1994 redujo nuevamente el periodo de los Secretarios a *un mes*. De modo que actualmente la Mesa Directiva está homologada: todos sus miembros duran *un mes*. Pero, peor aún, desde 1994 la Presidencia no dura ni siquiera un mes: el Presidente preside la primera y la última sesiones del mes, ya que el resto de las sesiones son presididas de manera rotativa por los Vicepresidentes. En ningún rincón del mundo encontramos semejante norma: una Mesa Directiva más efímera que lo efímero. No extraña que dicha Mesa Directiva, como después veremos, casi no tenga ya atribuciones: es obvio que no se le pueden dar responsabilidades institucionales permanentes a un cuerpo colegiado que se evapora en un abrir y cerrar de ojos.

y elevó a los partidos políticos a la Constitución al hacerlos entidades de interés público, supuso la necesidad de crear nuevas normas parlamentarias. Así nació la *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (LOC) del 25 de mayo de 1979. Pese a que algunas disposiciones de la LOC contradecían lo dispuesto por el *Reglamento*, su 20 transitorio estableció que, en tanto no fuera reformado, sólo se aplicarían las disposiciones del *Reglamento* que no se opusieran a la LOC. Nunca se hicieron, sin embargo, las adecuaciones al *Reglamento*.

Cuadro 2

**La mesa Directiva del Reglamento de Cádiz de 1810
a la Ley Orgánica del Congreso de 1994**

<p><i>Reglamento Cádiz</i> 1810</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 4</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto). 1 Vicepresidente (cada mes, no puede ser reelecto durante los 6 meses siguientes). 2 Secretarios (cada dos meses, no pueden ser reelectos durante los 2 meses siguientes).</p>
<p><i>Reglamento Cádiz</i> 1813</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 6</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante las sesiones de un año). 1 Vicepresidente (cada mes, no puede ser reelecto durante las sesiones de un año). 4 Secretarios (se renuevan uno cada mes, no pueden ser reelectos durante las sesiones de un año).</p>
<p><i>Reglamento Cádiz</i> 1821</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 6</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante el periodo de sesiones). 1 Vicepresidente (cada mes, no puede ser reelecto durante el periodo de sesiones). 4 Secretarios (se renuevan uno cada mes, no pueden ser reelectos durante las sesiones de un año).</p>
<p><i>Reglamento del Constituyente</i> 1823-1824</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 6</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante los 6 meses siguientes). 1 Vicepresidente (cada mes, no puede ser reelecto durante los 6 meses siguientes). 4 Secretarios (se renuevan por mitades cada mes, no pueden ser reelectos durante los 6 meses siguientes).</p>
<p><i>Reglamento</i> 1824</p> <p>Total de miembros de la Mesa =2+X</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no pueden ser reelecto durante las sesiones de un año). 1 Vicepresidente (cada mes, no pueden ser reelectos durante las sesiones de un año). x Secretarios (cada Cámara determina su número, duran 1 año sin reelección).</p>
<p><i>Reglamento</i> 1842</p> <p>(Congreso Constituyente)</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 6</p>	<p>1 Presidente (cada mes, sin reelección inmediata). 1 Vicepresidente (cada mes, sin reelección inmediata). 4 Secretarios (se renuevan por mitades cada mes, no pueden ser reelectos para el mes inmediato).</p>
<p><i>Proyecto de Reglamento</i> 1845</p> <p>Total de miembros de la Mesa =2+X</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante las sesiones de un año). 1 Vicepresidente (cada mes, no puede ser reelecto durante las sesiones de un año). x Secretarios (cada Cámara determina su número, duran todo el periodo ordinario para el que fueron electos, no pueden ser reelectos para el periodo inmediato siguiente).</p>

Continúa
Cuadro 2

<p><i>Proyecto de Reglamento</i> 1857</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 6</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante la Legislatura).</p> <p>1 Vicepresidente (cada mes, no puede ser reelecto durante la Legislatura).</p> <p>4 Secretarios (se renuevan por mitades cada mes, no pueden ser reelectos durante la Legislatura).</p>
<p><i>Proyecto de Reglamento</i> 1876 (Matías Romero y Jesús Fuentes)</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 4</p>	<p>1 Presidente (toda la Legislatura).</p> <p>1 Vicepresidente (toda la Legislatura).</p> <p>2 Secretarios (toda la Legislatura, no son diputados, pueden ser reelectos).</p>
<p><i>Reglamento</i> 1897</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 11</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante las sesiones de un año).</p> <p>2 Vicepresidentes (cada mes, no pueden ser reelectos durante las sesiones de un año).</p> <p>4 Secretarios (un año, no pueden ser reelectos durante la Legislatura).</p> <p>4 Prosecretarios (un año, no puede ser reelecto durante la Legislatura).</p>
<p><i>Reglamento</i> 1934</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 11</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante las sesiones de un año).</p> <p>2 Vicepresidentes (cada mes, no pueden ser reelectos durante las sesiones de un año).</p> <p>4 Secretarios (un año, no pueden ser reelectos durante la Legislatura).</p> <p>4 Prosecretarios (un año, no puede ser reelecto durante la Legislatura).</p>
<p><i>LOC</i> 1979</p> <p>Total de miembros de la Mesa = 14</p>	<p>1 Presidente (cada mes, no puede ser reelecto durante un mismo periodo de sesiones).</p> <p>5 Vicepresidentes (cada mes, no pueden ser reelectos durante un mismo periodo de sesiones).</p> <p>4 Secretarios (cada periodo de sesiones).</p> <p>4 Prosecretarios (cada periodo de sesiones).</p> <p>Electos por mayoría y en votación por cédula.</p>
<p><i>LOC</i> Reforma 1994</p> <p>Total de miembros de la Mesa = (14)</p>	<p>1 Presidente* (cada mes).</p> <p>x Vicepresidentes* (tantos como grupos parlamentarios) (cada mes).</p> <p>4 Secretarios (cada mes).</p> <p>4 Prosecretarios (cada mes).</p>

* En conducción rotativa

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 1.

b) El *Proyecto de Reglamento* que presentaron, en 1876, los diputados Matías Romero y Jesús Fuentes, es una de las joyas de la ingeniería institucional mexicana que murió

en el camino. Romero y Fuentes no sólo proponían que el Presidente y el Vicepresidente duraran en su encargo toda la Legislatura. También sugerían, frente al creciente volumen de trabajo de los diputados Secretarios, la profesionalización de la Secretaría de la Cámara: en la propuesta, los dos Secretarios no serían diputados sino empleados de la Cámara y dependientes del presidente de la Mesa Directiva, al tiempo que durarían en sus cargos toda la Legislatura, pudiendo ser eventualmente reelectos.

c) Como respuesta a la creciente demanda de trabajo en la Secretaría de la Cámara, el *Reglamento* de 1897, lejos de aprobar la profesionalización sugerida por Romero y Fuentes, crea, 21 años después, la figura de los “Prosecretarios”, otros cuatro diputados que se suman a la Mesa a coadyuvar con los Secretarios en los trabajos de la misma. Como después veremos, el *Reglamento* de 1897 estableció que la Mesa se encargaría de llevar todos los asuntos del personal de la Cámara. ¿Se justificaba entonces el nacimiento de los “Prosecretarios”? Tal vez sí, si se piensa que rechazar la profesionalización de la Secretaría requería de una solución alternativa. El problema es que en 1934 esa atribución se trasladaría a la Gran Comisión, pero los Prosecretarios no desaparecerían. Por otro lado, el *Reglamento* de 1897 estableció por primera vez la figura de los dos Vicepresidentes.

d) De cualquier modo, ya para 1897, y nuevamente en 1934, tenemos una Mesa Directiva muy numerosa: 11 miembros (un Presidente, 2 Vicepresidentes, 4 Secretarios, 4 Prosecretarios). Después, con la LOC de 1979, se aumentó el número de Vicepresidentes de dos a cinco. Así, con el Presidente, los 5 Vicepresidentes, los 4 Secretarios y los 4 Prosecretarios, teníamos una Mesa que sumaba... 14 miembros. Hoy en día (1998), conservamos estas reglas, salvo por lo dispuesto en relación con los Vicepresidentes: desde 1994 se establece que habrá tantos como grupos parlamentarios se encuentren representados en la Cáma-

ra. Actualmente, la LVII Legislatura (1997-2000) se integra con cinco grupos parlamentarios, de modo que se conserva la impresionantemente masiva Mesa Directiva de 14 miembros: todos, como ya se subrayó una y otra vez, duran un mes en el cargo. Aún cuando elimináramos a los Prosecretarios –que auxilian a los Secretarios en caso de necesidad– nos quedaríamos con una Mesa Directiva de 10 miembros. Como después veremos, ninguna Mesa Directiva en América Latina tiene tantos miembros.

Vale apuntar aquí una conclusión parcial. La posibilidad, ya materializada en la norma desde 1994, de que la oposición presidiera las sesiones de la Cámara (¡presidir la Cámara!) produjo una extraordinaria ficción: una Mesa Directiva plural con precarios poderes y una Presidencia acotada y rotativa frente a un Pleno con mayorías monocolors. La eventualidad de que las oposiciones presidieran la Cámara posibilitó, afirmo esto con cierta ingenuidad y empeñándome en ser positivo, que algunos de sus miembros desarrollaran ciertas habilidades en la conducción de los debates. Pero nadie escribió a casa para avisar que se registraba un cambio importante: sentar a diputados de diversos partidos en el pináculo de la más alta tribuna de la Nación no significó en realidad una modificación sustantiva en la operación cotidiana de la Cámara.

El cuadro 3 muestra la evolución de la integración y de las atribuciones de la Gran Comisión entre 1824 y 1994, así como las atribuciones de la Mesa Directiva para el mismo periodo. Nótese algo singularmente relevante: todos los *Reglamentos* mexicanos, salvo el del Congreso Constituyente de 1842, establecieron la figura, obviamente federalista, de la Gran Comisión. Esta experimentó de 1824 y hasta 1934, dos cambios importantes en su integración: el primer cambio le significó de algún modo una “democratización”; el segundo supuso el fortalecimiento de su institucionalidad. En primer lugar, en 1897 se elevó al *Reglamento* un acuerdo tomado el 9 de octubre de 1857

Cuadro 3

Integración y Atribuciones de la Gran Comisión vs. Atribuciones de la Mesa Directiva 1824-1994

Reglamento	Integración de la Gran Comisión	Atribuciones de la Gran Comisión	Atribuciones de la Mesa Directiva
<i>Reglamento</i> 1824	El diputado más antiguo por cada una de las entidades fedrativas o territorios que tengan representantes presentes.	Nombrar a pluralidad absoluta de votos las comisiones para ser aprobadas por la Cámara. Nombrar a los miembros del Gran Jurado.	Conducir las sesiones, dar curso reglamentario a los asuntos de que conozca la Cámara; determinar los asuntos que deban ponerse a discusión. La administración de la Cámara corresponde a la Comisión de Policía, en la cual la Mesa no puede tomar parte. El Tesorero del Congreso es nombrado por el Senado a propuesta en terna de la Cámara de Diputados.
<i>Reglamento</i> 1842 (Congreso Constituyente)			Conducir las sesiones, dar curso reglamentario a los asuntos de que conozca la Cámara; determinar los asuntos que deban ponerse a discusión; nombrar todas las comisiones a excepción de las de Constitución. La administración de la Cámara corresponde a la Comisión de Policía, en la cual la Mesa puede tomar parte.
<i>Proyecto de Reglamento</i> 1845	El diputado más antiguo o primer nombrado por cada departamento.	Nombrar a pluralidad absoluta de votos las comisiones permanentes y especiales para ser aprobadas por la Cámara. Nombrar a los miembros del Gran Jurado.	Conducir las sesiones; dar curso reglamentario a las comunicaciones y asuntos de que conozca la Cámara; determinar todo lo relativo a la policía del edificio y cuidar la buena administración del mismo; cuidar todo lo referente a los empleados de la Cámara. Los secretarios son los jefes de los empleados de la Cámara.

Continúa
Cuadro 3

<p><i>Proyecto de Reglamento</i> 1857</p>	<p>Un diputado por cada entidad federativa o territorio (electo por cada diputación).</p>	<p>Nombrar por mayoría absoluta las demás comisiones permanentes, sometiéndolo a votación en el Pleno. De entre sus miembros se nombrarán los presidentes de todas las comisiones. Nombrar a los Miembros del Gran Jurado.</p>	<p>Conducir las sesiones; turnar a comisiones los asuntos de que conozca la Cámara; determinar el orden en que deben ponerse a discusión los asuntos que el Pleno señale en la sesión anterior; vigilar y ordenar los trabajos de la Secretaría de la Cámara y de los empleados de la misma. El arreglo material de la Cámara corresponde a la Comisión de Policía, en la cual la Mesa no toma parte.</p>
<p><i>Proyecto de Reglamento</i> 1876 (Matías Romero y Jesús Fuentes Muñiz, Cámara de Diputados)</p>	<p>(<i>Comisión Proponente</i>) Un diputado por cada entidad federativa o territorio (electo por cada diputación); nombrará un presidente.</p>	<p>Nombrar por mayoría absoluta de votos las comisiones, cuidando que los diferentes partidos estén representados en la misma proporción que lo estén en el Pleno.</p>	<p>Conducir las sesiones; hacer que se discutan los asuntos despachados por las comisiones en el orden en que fuesen presentados. El presidente de la Cámara será el presidente de la Comisión de Policía, la cual tiene a su cuidado todo lo concerniente a los presupuestos, interior y oficinas de la Cámara. El primer secretario será el jefe de los empleados de la Cámara.</p>
<p><i>Reglamento</i> 1897</p>	<p>Un diputado por cada entidad federativa o territorio (electo por cada diputación); nombrará un presidente y un secretario.</p>	<p>Proponer a la Cámara los integrantes del resto de las comisiones permanentes y especiales, y los insaculados para el Gran Jurado.</p>	<p>Conducir las sesiones; determinar que asuntos deben ponerse a discusión; dictar los trámites que exijan los asuntos de que conozca la Cámara. llevar los asuntos del personal de la Cámara. El Tesorero del Congreso es nombrado por el Senado a propuesta en tema de la Cámara de Diputados.</p>
<p><i>Reglamento</i> 1934</p>	<p>Un diputado por cada entidad federativa o territorio (electo por cada diputación); nombrará un presidente y un secretario.</p>	<p>Proponer al Pleno la integración de comisiones y los insaculados para el Gran Jurado. Proponer al Pleno los nombramientos o remociones de los empleados de la Cámara.</p>	<p>Conducir las sesiones; dar curso reglamentario a los asuntos de que conozca la Cámara; determinar que asuntos deben ponerse a discusión; inspeccionar el trabajo de la Oficialía Mayor y Oficinas de la Secretaría. Vigilar la impresión y distribución del <i>Diario de los Debates</i>.</p>

Continúa
Cuadro 3

<p>LOC 1979</p>	<p>Los coordinadores de cada diputación. De entre sus integrantes designan una Mesa Directiva: un presidente, 2 secretarios y 2 vocales. El líder del grupo parlamentario mayoritario será el presidente de la Gran Comisión.</p>	<p>Proponer a los integrantes de las comisiones y comités; dar curso a los asuntos concernientes a las regiones del país; someter a la consideración de la Mesa proposiciones para la elaboración del orden del día; proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero; proponer el Proyecto de Presupuesto Anual de la Cámara de Diputados; coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y comités.</p>	<p>Conducir las sesiones; dar curso reglamentario a los asuntos de que conozca la Cámara; cumplimentar el orden del día tomando en consideración las proposiciones de la Gran Comisión y los Grupos Parlamentarios; vigilar la impresión y distribución del <i>Diario de los Debates</i>.</p>
<p>LOC 1994</p>	<p>Se adiciona a la LOC de 1979; También la integrarán los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada circunscripción, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el coordinador de la fracción mayoritaria; nombrará un presidente, 3 secretarios y 3 vocales.</p>	<p>Se adiciona a la LOC de 1979: Coadyuvar en la realización de las funciones de las comisiones y comités; nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (CRICP).</p>	<p>Conducir las sesiones; dar curso reglamentario a los negocios de que conozca la Cámara; cumplimentar el orden del día para las sesiones tomando en cuenta las proposiciones de la CRICP; vigilar la impresión y distribución del <i>Diario de los Debates</i>.</p>
<p>LOC 1994 CRICP</p>	<p>La CRICP se integra con los coordinadores de los grupos parlamentarios, más otros tantos diputados del grupo mayoritario.</p>	<p>Se le trasladan a la CRICP las siguientes atribuciones: Proponer a los integrantes de las comisiones y comités; proponer el Proyecto de Presupuesto Anual de la Cámara; proponer a la Cámara la designación del Oficial Mayor y del Tesorero; contribuir con la Mesa a organizar y conducir los trabajos camerales.</p>	

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 1.

para eliminar la regla de antigüedad (*seniority system*) en la integración de la representación de los estados en la Gran Comisión de la Cámara de Diputados: a partir de entonces, cada diputación estatal elegiría a su representante ante la Gran Comisión. En segundo lugar, el *Reglamento* de 1897 estableció que la Gran Comisión tendría un Presidente y un Secretario. La institucionalización que produjo este cambio permitió que en 1934 la Gran Comisión absorbiera nuevas e importantes atribuciones que podían ser ejecutadas por un cuerpo permanente y, ya, con una estructura de mando.

Las *dos* únicas atribuciones con las que nace la Gran Comisión en 1824 (proponer al Pleno la integración de comisiones y miembros del Gran Jurado) se mantuvieron intactas durante 110 años, esto es, hasta 1934. Vale la pena, sin embargo, detener nuestra atención, así sea brevemente, en las atribuciones que le conferían a la Gran Comisión tanto el *Proyecto* de 1857 como el de 1876 de los diputados Romero y Fuentes.⁹ Bajo el *Proyecto* de 1857, podemos hablar, más que de una Gran Comisión, de una *Super-Gran-Comisión*: dicho *Proyecto* elevaba al *Reglamento* la democratización de la Gran Comisión (conquistada por acuerdo parlamentario el 9 de octubre de 1857), al tiempo que le ofrecía las presidencias de las comisiones a los propios miembros de la Gran Comisión. Bajo dicho *Proyecto*, los, digamos, líderes parlamentarios de los estados de la Federación se convertían, a su vez, en los conductores del proceso legislativo como un todo: la Gran Comisión debía presidir (a través de sus miembros) a todas las comisiones. Por otro lado, casi 20 años después, en el último periodo de sesiones de la República Restaurada (1867-1876) el *Proyecto* Romero-Fuentes se anticipaba un

⁹ Al *Proyecto* de 1857 se le dio primera lectura el 4 de diciembre de 1857. Poco tiempo después, el golpe de Comonfort y la Guerra de Tres Años impidieron su discusión en el Pleno. Después, el *Proyecto* cayó en el olvido y nunca se elevó a la consideración del Pleno. Por su parte, al *Proyecto* de Romero y Fuentes se le dio primera lectura el 23 de mayo de 1876, muy cerca del final de la República Restaurada y poco antes de la Revolución de Tuxtepec.

siglo (¡un siglo!) a lo que vino en 1979: ahí se estipulaba que la Gran Comisión, al proponer al Pleno la integración de las comisiones, debía cuidar que “los diferentes partidos estén representados en la misma proporción que [lo estuvieran] en el Pleno”. El *Proyecto* Romero-Fuentes formalizaba un hecho: que los actores relevantes del proceso legislativo no eran coaliciones territoriales sino de partido, por lo tanto la Gran Comisión (que concebía originalmente a las representaciones estatales como actores centrales) debía incorporar a la norma la lógica de los esfuerzos de cohesión de proto-partidos parlamentarios que ya agrupaban a diputados con intereses comunes. Recordemos por ejemplo a juaristas, lerdistas, porfiristas e iglesiasistas en la VIII Legislatura (1875-1876). Como después se verá, la hegemonía de un partido político en la era posrevolucionaria postergó el desarrollo del marco institucional para la convivencia multipartidista al interior de la Comisión de Gobierno. Lo que debo subrayar, por el momento, es que 1934 supuso un punto de inflexión importante en la evolución de las atribuciones administrativas de la Gran Comisión: a partir de entonces, dicha instancia sería responsable de proponer al Pleno el nombramiento de todos los empleados de la Cámara, quienes estarían bajo la esfera de su responsabilidad. La Mesa Directiva, el órgano natural de conducción y administración cameral, perdía en 1934 atribuciones que ya nunca recuperaría: la Oficialía Mayor ya no dependería de la Mesa Directiva, la cual sólo podría “inspeccionar” su trabajo. Como después veremos, esto fue así hasta 1979 cuando la LOC redujo, ahora sí a su mínima expresión, la atribuciones de la Mesa.

No es este el lugar para analizar detalladamente el papel de la Gran Comisión en la era posrevolucionaria mexicana.¹⁰ Lo que resulta definitivo es el modo en que el Partido de la Revolución Mexicana (PRM, 1938-1946)

¹⁰ Una buena aproximación al estudio de la Gran Comisión se encuentra en Nacif, Benito, “The mexican chamber of deputies. The political significance of

posibilitó la estructuración, cohesión y disciplina de las mayorías parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional (PRI).¹¹

La Gran Comisión, en el marco de un partido hegemónico de alianzas sectoriales y *territoriales*, se convirtió en el ámbito central de la gran institucionalidad del dominio político del PRI. La Gran Comisión de 1824, creada para equilibrar una diversidad de fuerzas políticas territoriales, se convertía en el siglo veinte en instancia incorporada a la lógica de *una* fuerza política hegemónica. Esta práctica legislativa llegó a formalizarse con la LOC de 1979, cuando el art. 46 estableció que a la Gran Comisión sólo pertenecerían los miembros del partido que hubiere obtenido “la mayoría absoluta de los diputados”. La LOC perturbaba, ya formalmente, la lógica de los equilibrios entre distintas fuerzas políticas que dio origen, en 1824, a la Gran Comisión.

La LOC de 1979 aumentaba aún más las atribuciones de la Gran Comisión y reducía a su mínima expresión las de la Mesa Directiva. Al tiempo que conservaba las importantes atribuciones que le ofreció el *Reglamento* de 1934, ahora la Gran Comisión podía proponer a la Mesa Directiva puntos para integrar el orden del día de las sesiones. La Mesa Directiva ya ni siquiera “inspeccionaría” el trabajo de la Oficialía Mayor: sólo conduciría los debates y daría curso reglamentario a los asuntos del Pleno.

A pesar de que desde la XLVI Legislatura (1964-1967) existía una relación informal entre el líder del grupo parlamentario del PRI y los líderes de los otros grupos parlamentarios, no fue sino hasta la LIV Legislatura (1988-

non-consecutive reelection”, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad de Oxford, 1995. Nacif, sin embargo, comete un error al ubicar el nacimiento de la Gran Comisión “entre 1857 y 1874” (p. 145).

11 Un diputado del PRM en la XXXIX Legislatura (1943-1946) analiza la manera en que la Gran Comisión se consolidaba como la instancia por excelencia para el “control político” en la Cámara. Ver Suárez, José María, *¿Quiere usted ser diputado?*, México, Colección de Estudios Políticos y Sociales, 1946.

1991) cuando nació la necesidad urgente de contar con una instancia institucional, formal, de relación entre los líderes parlamentarios. Había que crear *otra* Comisión de Gobierno.

Efectivamente, por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI en 1988, con el 52 por ciento de los escaños de la Cámara de Diputados, perdía el control de la mayoría calificada de la Cámara. Empezaba a ser imprescindible pactar con otros partidos las reformas constitucionales que implicaba el proyecto de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Se hacía *imprescindible* arribar a acuerdos parlamentarios.

Era imposible buscar acercamientos que no supusieran, de entrada, una distribución distinta de posiciones en las comisiones (integración más proporcional, reparto de presidencias y secretarías, etc.).¹² Una Gran Comisión monopartidaria no podía ser la instancia para negociar con los líderes de los grupos parlamentarios. La LV Legislatura (1991-1994) acordó desde su primer periodo ordinario de sesiones, el 7 de noviembre de 1991, la constitución de la *Comisión de Régimen Interno y Concertación Política* (CRICP) que estaría integrada por diputados de los diversos grupos parlamentarios. Los considerandos del acuerdo no podían ser más elocuentes. Ahí se reconocía que “las diferentes corrientes resultantes del pluralismo político” debían encauzarse “en un foro normal y estructurado”, constituido en “órgano de gobierno”. El acuerdo original no confirió a la CRICP ninguna atribución, sino sólo la obligación de que su integración “refleje la composición plural de la Cámara” y la función de ser un ámbito institucional de “enlace y coordinación de los grupos parlamentarios” a través de sus líderes.

¹² Por lo mismo, fue la LIV Legislatura (1988-1991) la primera en que diputados de los partidos de oposición ocuparon la presidencia de algunas comisiones.

Sin embargo, cerca de concluir sus trabajos, la propia LV Legislatura (1991-1994) reformó la LOC para introducir ya en la Ley la figura de la CRICP, pero, ahora sí, con atribuciones precisas y reglas de integración puntuales. El cuadro 3 muestra todas las atribuciones que se transfirieron de “la vieja Comisión de Gobierno” (la Gran Comisión) a “la nueva Comisión de Gobierno” (CRICP). Entre otras, se le retiraba a la Gran Comisión su atribución histórica, la que le dio origen: proponer al Pleno la integración de las comisiones. Pero lo mismo sucedió con otras importantes atribuciones: proponer a la Mesa Directiva el orden del día, proponer al Pleno las designaciones del Oficial Mayor y el Tesorero, proponer al Pleno el Presupuesto de la Cámara. La Mesa Directiva no mermaba aún más sus atribuciones (de hecho era imposible porque ya sólo conservaba lo mínimo) pero la nueva Comisión de Gobierno podría, para que quedara claro en dónde estaba el mando de la Cámara, “contribuir [con ella] a organizar y conducir los trabajos camerales”.

Sin embargo, tal como se muestra al final del cuadro 3, se colocaba una “cláusula de gobernabilidad” en la composición de la CRICP: ésta se integraría con los coordinadores de todos los grupos parlamentarios (incluido el del PRI) “más otros tantos del grupo mayoritario”, es decir, el PRI se aseguraba el 50 por ciento más uno de los miembros de la nueva Comisión de Gobierno y por lo tanto conservaba, en última instancia, el control político de la Cámara. Por otro lado, sería la Gran Comisión (integrada por los miembros del partido “con la mayoría absoluta”) quién nombraría a esos “otros tantos diputados” del “grupo mayoritario” para integrarse a la CRICP.

Así, la Gran Comisión entraba a un punto de quiebre en su larguísima historia: trasladaba a “la otra” Comisión de Gobierno sus atribuciones pero ella misma nombraba a la mitad de sus miembros. Sin embargo, al inicio de la etapa terminal de la Gran Comisión en su concepción

decimonónica, también se escenificaba otra ruptura con su historia: en mayo de 1994, con el país inestable después de la muerte del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, y con un PRI experimentando fuertes tensiones y disensos internos, se decide que a la Gran Comisión se sumen los primeros *dos* diputados de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, es decir, diputados de toda la confianza del Presidente de la República y del líder de la bancada mayoritaria (y Presidente de la Gran Comisión), y si no resultaba suficiente la incorporación de 10 nuevos diputados (en una Gran Comisión de 32 miembros) para garantizar el control mayoritario, entonces era dable aplicar la disposición de que, aunados a los 10 diputados mencionados, podrían sumarse tantos otros diputados como considerase necesario el líder de la fracción mayoritaria (art. 38). Ya prácticamente sin poderes de gobierno, la Gran Comisión servía (en un momento en que se temía la indisciplina de la bancada mayoritaria) para fortalecer la lógica del *control* y se alejaba de la lógica que le dio origen: la de los *equilibrios*.

También en 1994, y por su parte, la Mesa Directiva experimentó reformas en su integración. Conservó sus cuatro Secretarios y sus cuatro Prosecretarios, si bien sus titulares ya no dejarían sus cargos cada periodo de sesiones sino mensualmente. Así, *toda* la Mesa Directiva, por primera vez en su historia, quedaba sometida a la lógica desinstitucionalizadora y gaditana de la rotación mensual. Por otro lado, el número de Vicepresidentes quedaba indeterminado, al establecerse que habría tantos como grupos parlamentarios integraran la Cámara. Y, finalmente, la cereza de la reforma: dichos Vicepresidentes presidirían las sesiones en conducción rotativa con el Presidente, quien por lo menos presidiría la primera y la última de las sesiones del mes.

La crisis que la composición de la LVII Legislatura (1997-2000) supuso para estas reglas apenas necesita ser

subrayada. Por primera vez en la historia de México, la Gran Comisión no pudo instalarse, ya que ningún grupo parlamentario conquistó la “mayoría absoluta de los diputados” (art. 38). Por otro lado, la CRICP se integró únicamente con los cinco líderes de los grupos parlamentarios con presencia en la Cámara y no pudieron sumarse “otros tantos diputados” del “grupo mayoritario” de la Cámara (art. 39), ya que, si bien pudo entenderse que el PRI era efectivamente el “grupo mayoritario” (mayoritario en términos relativos, que no absolutos), resultó que, al no poder integrarse la Gran Comisión (para cuya integración sí era imprescindible que algún partido contara con la mayoría absoluta) no existió el actor institucional legalmente facultado para nombrar a la *mitad* de los integrantes de la CRICP. Así, integrada la CRICP sólo con líderes parlamentarios, éstos decidieron –siguiendo la práctica española y brasileña– ponderar sus votos en el seno de la CRICP a partir de los porcentajes con que contaba cada una de las fracciones parlamentarias en el Pleno de la Cámara. A mi modo de ver, fue una salida creativa y correcta.

Así pues, hoy contamos con una Mesa Directiva muy numerosa, pluripartidista, efímera en extremo, con mínimas atribuciones y poderes. Por otro lado, hemos transitado últimamente de una Comisión de Gobierno (Gran Comisión) monopartidaria, estable en su composición y dotada de grandes atribuciones, a una Comisión de Gobierno (CRICP) pluripartidista, estable en su composición e igualmente dotada de enormes atribuciones políticas y administrativas. El resultado final: una administración cameral que sigue sometida a una lógica partidaria (monopartidaria primero, pluripartidista después), administración a la que le urge profesionalizar sus prácticas en la esfera de dominio de una instancia que debiera garantizar los intereses institucionales de largo plazo dada una óptica más arbitral y neutral, y menos partidaria. Me refiero, por supuesto, a la Mesa Directiva.

■ MESA DIRECTIVA Y COMISIÓN DE GOBIERNO EN 16 REGLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA

Un ambicioso proyecto de investigación de política latinoamericana en perspectiva comparada debiera estudiar la Reglamentación Parlamentaria de los siglos XIX y XX a partir de los cambios a la norma, de las fuerzas políticas que los conciben e impulsan, así como de las consecuencias que producen.

En este ensayo apenas se han expuesto unos apuntes para una historia específica, la mexicana, de dos variables en el diseño institucional: Mesa Directiva y Comisión de Gobierno. La historia institucional de la reglamentación parlamentaria latinoamericana está por escribirse. Sólo entonces podrán realizarse comparaciones sistemáticas y completas. Por lo pronto, y para los propósitos de este ensayo, contamos con la información del corte 1997 de la norma vigente en el Continente. Se ha tenido acceso a 15 Reglamentos de Cámaras Bajas o Únicas en regímenes presidenciales de gobierno. Tres reglamentos están ausentes en el análisis: son los de República Dominicana, El Salvador y Honduras. Se agrega el caso de Cuba –aún sin ser propiamente un régimen presidencial de gobierno– con el propósito de ofrecer una panorámica latinoamericana lo más completa posible. Aun cuando no es posible conocer por el momento qué coalición parlamentaria produjo cada norma y qué consecuencias cotidianas produce, es posible realizar una primera aproximación al binomio mexicano Mesa Directiva/Comisión de Gobierno en perspectiva comparada.

Lo primero que se le ha preguntado a esta fotografía 1997 de la reglamentación latinoamericana es en dónde la Mesa Directiva concentra toda atribución de gobierno, y en dónde comparte atribuciones (y en qué medida) con una Comisión de Gobierno. El cuadro 4 nos muestra una primera panorámica. Según puede observarse ahí, la mitad

Cuadro 4

Tres Tipos de Gobierno Interior en las Cámaras Bajas o Únicas de 16 Congresos Latinoamericanos

Tipo	Caracterización	Casos	Denominación de Mesa Directiva y Comisión de Gobierno
1	Mesa Directiva asume tareas de Gobierno	Colombia Costa Rica Cuba Ecuador Nicaragua Panamá Paraguay Uruguay	<i>Mesa Directiva</i> <i>Directorio de la Asamblea</i> <i>Presidencia de la Asamblea</i> <i>Comisión de Mesa</i> <i>Junta Directiva</i> <i>Directiva de la Asamblea</i> <i>Mesa Directiva</i> <i>Mesa de la Cámara</i>
2	Mesa Directiva forma parte de la Comisión de Gobierno	Argentina Bolivia Chile Perú Venezuela	<i>Presidencia de la Cámara -</i> <i>Comisión de Labor</i> <i>Parlamentaria</i> <i>Directiva - Comité de</i> <i>Coordinación Política</i> <i>Mesa de la Cámara -</i> <i>Comisión de Régimen</i> <i>Interno, Admon. y</i> <i>Reglamento</i> <i>Mesa Directiva -</i> <i>Consejo Directivo</i> <i>Mesa Directiva -</i> <i>Comisión de Mesa</i>
3	Mesa Directiva y Comisión de Gobierno son cuerpos colegiados independientes	Brasil Guatemala México	<i>Comisión Directora -</i> <i>Colegio de Líderes</i> <i>Junta Directiva del</i> <i>Congreso - Junta de Jefes</i> <i>de Bloques Legislativos</i> <i>Mesa Directiva - Comisión</i> <i>de Régimen Interno y</i> <i>Concertación Política</i>

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 2.

de los países de la muestra (todos los incluidos en el Tipo 1) conservan toda atribución de gobierno en la Mesa. En páginas precedentes se planteó una hipótesis de trabajo: sistemas multipartidistas tenderán a producir la necesidad de contar con Comisiones de Gobierno al tiempo que los sistemas bipartidistas tenderán a obviar la creación de esa instancia. Por otro lado, sistemas multipartidistas con partidos en extremo disciplinados y cohesivos, tenderán a producir la necesidad y a crear Comisiones de Gobierno con mayor frecuencia que los sistemas multipartidarios con partidos sistemáticamente indisciplinados en su conducta legislativa. No es posible con los datos disponibles, hacer una prueba empírica exigente y completa a esta hipótesis. Pueden analizarse, sin embargo, algunos de sus posibles alcances y límites.

Llama la atención que cuatro de los seis países que tienen o tuvieron largos periodos con sistemas con *diversos* formatos bipartidistas (Colombia, Uruguay, Costa Rica, Paraguay) no cuentan con una comisión de líderes parlamentarios. Sí lo hacen, sin embargo (según puede verse en la lista de los países del Tipo 2), Argentina y Venezuela, que también presentaron formatos bipartidistas durante largos periodos. Volveré a estos países más adelante. Por otro lado, Nicaragua y Ecuador, con sistemas multipartidistas y partidos con fuerte tendencia hacia la indisciplina, tampoco cuentan con una Comisión de Gobierno.¹³ Son, por otra parte –y como después veremos– los únicos dos países del Tipo 1 que establecen desde la norma que la Mesa Directiva deberá integrarse por los partidos en presencia proporcional a sus votos. Es decir en Nicaragua y Ecuador, los partidos no llevan a sus “líderes”

¹³ No se ha inventado aún un índice para medir la disciplina de los partidos parlamentarios. Las reflexiones aquí vertidas se basan en conversaciones con colegas estudiosos de estos países y en las observaciones contenidas en Mainwaring, Scott y Soberg Shugart, Matthew, (Eds.), *Presidentialism and democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997. El apunte requerirá, por supuesto, de aproximaciones más precisas.

–incapaces de producir sistemáticamente cohesión en sus bancadas– a una Comisión de Gobierno, pero sí norman su presencia en la Mesa Directiva que monopoliza el gobierno interior. El caso cubano es obvio: su monopartidismo vuelve inútil una Comisión de Gobierno. El resto de los países del Tipo 1 no establecen desde la norma el carácter multipartidario de la Mesa. Se dice que el Pleno decide y punto. También volveré sobre esto más adelante. Queda, sin embargo, Panamá. A mi modo de ver, y tentativamente, sería lógico pensar que Panamá tuviera una Comisión de Gobierno. Ahí tenemos un sistema multipartidista con extraordinaria disciplina de las bancadas. Más aún: desde la propia Constitución se establece la obligatoriedad de la disciplina, al establecer como posible causal de pérdida del escaño la indisciplina partidaria (art. 145). Sin embargo, en Panamá no existe la figura de Comisión de Gobierno.

Si observamos la lista de 8 países en los Tipos 2 y 3, esto es, la lista de los países donde existe una Comisión de Gobierno, es interesante observar que sólo dos de ellos (Venezuela y Argentina) han sido sistemas de tendencia bipartidista, si bien actualmente ambos pares de partidos históricos tienden a sumar sistemáticamente un porcentaje inferior de escaños en la Cámara de Diputados. Sería interesante conocer con detalle cuándo se introdujo en estos países la figura de la *Comisión de Mesa* y de la *Comisión de Labor Parlamentaria*, respectivamente.

Por otro lado, y en cuanto a disciplina parlamentaria, ese grupo de 8 países muestra casos de los dos extremos: Venezuela y México por ejemplo han seguido el formato disciplinario, mientras que Guatemala y Brasil se acercan más a la conducta indisciplinada.

Pero veamos los casos Tipo 2. Ahí las Mesas Directivas forman parte de la Comisión de Gobierno, es decir, la Presidencia y/ola Vicepresidencia de la Mesa se integran a los trabajos de la Comisión de Gobierno. Salvo en el caso de Bolivia, en ninguno de estos países se establece que las

Mesas deban integrarse con proporcionalidad, lo cual no significa que en la Mesa no estén presentes diputados de los distintos partidos. Pero en todo caso, el esquema es del todo lógico: si ya la voluntad partidaria se va a expresar formalmente, y a través de sus líderes, en la Comisión de Gobierno, ¿para qué proporcionalizar a la Mesa, haciéndola seguramente más numerosa y restándole institucionalidad? Analizaré por supuesto las atribuciones de ambos cuerpos más adelante, y el modo en que se vota en el cuerpo colegiado de la Comisión de Gobierno.

Finalmente, en los casos Tipo 3, la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno son cuerpos colegiados independientes, es decir, los miembros de la Mesa no forman parte de la Comisión de Gobierno. Aquí son dignos de subrayarse dos elementos. En los tres casos (Brasil, México y Guatemala), la Mesa Directiva debe integrarse proporcionalmente a partir de los pesos relativos de los partidos en el Pleno. Sin embargo, y después se subrayará esto, Brasil y Guatemala son los países que otorgan menos atribuciones a la Comisión de Gobierno (en Brasil sólo tiene la de proponer al Pleno la integración de las comisiones y en Guatemala la de acordar con la Mesa el orden del día). La Comisión de Gobierno en México es la que mantiene una mayor distancia de la Mesa al integrarse con plena autonomía frente a la Mesa Directiva y al tornar del todo desequilibrados los poderes de ambas instancias.

Ciertamente, el acuerdo parlamentario del 6 de noviembre de 1997 estableció en su artículo 20 que el Presidente de la Mesa Directiva asistirá a las sesiones de la CRICR donde se fije el orden del día, y es que es lo natural: si la operación de varias decisiones políticas de la Comisión de Gobierno va a estar a cargo de la Mesa Directiva, la presencia de los miembros de la Mesa en la Comisión de Gobierno es una necesidad. El cuadro 5 muestra el modo en que se integran los miembros de la Mesa a los trabajos de la Comisión de Gobierno en los países del Tipo

Cuadro 5

Integración de la Comisión de Gobierno en aquellas Cámaras Bajas o Únicas donde la Mesa Directiva forma parte de la Comisión de Gobierno

País	Miembros de la Mesa Directiva que se integran a la Comisión de Gobierno	Integración de la Comisión de Gobierno
Bolivia	El primer vicepresidente.	<i>(Comité de Coordinación Política)</i> Lo integran el primer vicepresidente de la Mesa y los distintos jefes de bancada , bajo la presidencia del primero. Todos con voz y voto.
Venezuela	El presidente y los 2 vicepresidentes.	<i>(Comisión de Mesa)</i> La integran el presidente de la Cámara , quien preside la comisión, los 2 vicepresidentes y los representantes de cada fracción parlamentaria . Todos con voz y voto.
Argentina	El presidente y los 2 vicepresidentes.	<i>(Comisión de Labor Parlamentaria)</i> La integran el presidente de la Cámara , los 2 vicepresidentes y los presidentes de los bloques parlamentarios . Todos con voz y voto.
Chile	El presidente y los 2 vicepresidentes.	<i>(Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento)</i> La integran el presidente de la Cámara , los 2 vicepresidentes y los jefes de los comités parlamentarios . Todos con voz y voto.
Perú	El presidente y los 3 vicepresidentes.	<i>(Consejo Directivo)</i> Lo integran todos los miembros de la Mesa y los portavoces de cada grupo parlamentario . Todos con voz y voto.

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 2.

2. Véase cómo los Presidentes y los Vicepresidentes son quienes tienden a asistir, con voz y voto, a las sesiones de la Comisión de Gobierno. La excepción es Bolivia, en donde sólo asiste el Primer Vicepresidente. Debo decir que las distintas combinaciones del voto de los líderes parlamentarios y de los Presidentes y Vicepresidentes de la Mesa pueden no corresponderse con los equilibrios del Pleno. Así, la solución brasileña (y española, por cierto) de ponderar el voto de los líderes sería la mejor, si por otro lado el Presidente (de la Mesa y de la Comisión de Gobierno) asiste con voz pero sin voto a las sesiones de la Comisión de Gobierno.

El cuadro 6 despliega mucha información. Subrayo dos puntos: *a)* No hay Mesa Directiva más numerosa que la mexicana. Dicha Mesa no pierde ese carácter ni siquiera si se le restan los cuatro Prosecretarios. Por otro lado, en tres casos los miembros que integran la Mesa duran en su encargo *toda la Legislatura* (Cuba, Chile y Bolivia), en cinco casos (Colombia, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Guatemala) duran una cuarta parte de la Legislatura (es decir, un año), en otros cinco casos (Panamá, Venezuela, Perú, Paraguay y Nicaragua) duran una quinta parte de la Legislatura (también un año); siguiendo el orden decreciente de estabilidad en la Mesa, en Uruguay sus miembros duran en el cargo un periodo ordinario; finalmente, sólo en México los miembros de la Mesa duran *un mes* en el cargo. Por otro lado, en 10 de los 16 casos se permite la reelección inmediata de los miembros de la Mesa. La combinación de ambas variables posibilita la permanencia y continuidad de sus trabajos y la institucionalidad con que ejercen sus facultades. *b)* Por otro lado, es interesante observar la tendencia a la profesionalización de los trabajos de la Mesa ahí donde la Mesa es relativamente pequeña. La presencia de un Secretario General (que no es diputado sino el principal funcionario de la Cámara) es aquí la principal variable. Obviamente donde se exige una proporcionali-

Cuadro 6
Integración y Duración de la Mesa Directiva en las Cámaras Bajas o Únicas de 16 Congresos Latinoamericanos

P.L.=Período de la Legislatura, en años.

Asientos en la Asamblea Nacional (1995)	Número efectivo de Partidos Legislativos	Año de elaboración del Reglamento	País	Miembros de la Mesa Directiva	Duración de la Mesa Directiva	Cargos de la Mesa directiva
510	1	1996	Cuba	3	Toda la Legislatura (P.L.=5)	Un presidente, un vicepresidente y un secretario (todos diputados).
161	2.1 (1970-1990)	1992	Colombia	4	Un año, no pueden ser reelectos (P.L.=4)	Un presidente, 2 vicepresidentes y un Secretario General (éste último no es diputado).
72	4.1 (1994)	1995	Panamá	4	Un año, pueden ser reelectos (P.L.=5)	Un presidente, 2 vicepresidentes y un Secretario General (éste último no es diputado).
201	3.0 (1973-1993)	1991	Venezuela	4	Un año, pueden ser reelectos (P.L.=5)	Un presidente, 2 vicepresidentes y un Secretario General (éste último no es diputado).
80	3.8 (1978-1990)	1995	Perú	4	Un año, pueden ser reelectos (P.L.=5)	Un presidente y 3 vicepresidentes.
120	4.7 (1973-1993)	LOC, 1990 Reglamento, 1994	Chile	5	Toda la Legislatura (P.L.=4)	Un presidente, 2 vicepresidentes, un secretario y un prosecretario (éstos dos últimos no son diputados).
72	2.2 (1989-1993)	1992	Paraguay	6	Un año, no pueden ser reelectos (P.L.=5)	Un presidente, 2 vicepresidentes y 3 secretarios (todos diputados).
254	2.7 (1983-1993)	1994	Argentina	6	Un año, (P.L.=4)	Un presidente, 2 vicepresidentes y 3 Secretarios (los secretarios no son diputados).
57	2.2 (1970-1990)	1994	Costa Rica	6	Un año, pueden ser reelectos (P.L.=4)	Un presidente, un vicepresidente, 2 secretarios y 2 prosecretarios (todos diputados).

Continúa
Cuadro 6

PL.=Período de la Legislatura, en años.

Asientos en la Asamblea Nacional (1995)	Número efectivo de Partidos Legislativos	Año de elaboración del Reglamento	País	Miembros de la Mesa Directiva	Duración de la Mesa Directiva	Cargos de la Mesa directiva
93	2.8 (1996)	1995	Nicaragua	7	Un año, pueden ser reelectos (P.L.=5)	Un presidente, 3 vicepresidentes y 3 secretarios (todos diputados, procurando expresar el pluralismo político de la Cámara).
503	5.7 (1986-1990)	1997	Brasil	7	2 años, no pueden ser reelectos (P.L.=4)	Un presidente, 2 vicepresidentes y 4 secretarios (todos diputados, procurando expresar el pluralismo político de la Cámara).
130	4.0 (1979-1993)	1997	Bolivia	7	Toda la Legislatura (P.L.=4)	Un presidente, 2 vicepresidentes y 4 secretarios (todos diputados, el presidente, el primer vicepresidente y el primer y segundo secretario pertenecen al bloque de mayoría).
99	3.0 (1971-1989)	1991	Uruguay	9	Todo el período ordinario, para el que fueron electos (P.L.=5 años).	Un presidente, 4 vicepresidentes, 2 secretarios y 2 prosecretarios (secretarios y prosecretarios no son diputados).
77	5.8 (1978-1992)	LOC, 1991 Reglamento, 1990	Ecuador	9	Un año, pueden ser reelectos (P.L.=4)	Un presidente, un vicepresidente, 5 miembros de la mesa, un Secretario y un prosecretario (éstos dos últimos no son diputados, la integración de la Mesa debe procurar expresar el pluralismo político de la Cámara).
80	2.7 (1995)	1994	Guatemala	9	Un año, no hay reelección inmediata (P.L.=4)	Un presidente, 3 vicepresidentes y 5 secretarios (todos diputados).
500	2.8 (1997)	LOC, 1979 y reformas. Reglamento, 1934 y reformas	México	14	Un mes (P.L.=3)	Un presidente, tantos vicepresidentes como grupos parlamentarios (5), 4 secretarios y 4 prosecretarios.

Fuente: Para la segunda columna del cuadro los datos sobre Colombia, Venezuela, Perú, Chile, Paraguay, Argentina, Costa Rica, Brasil, Bolivia, Uruguay, Ecuador, y México se toman de Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R., Eds., *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press 1995, p. 30; para Guatemala, Nicaragua, Panamá y Cuba, el autor con base en los datos del *Keesings' Historical Archief*; en todos los casos el número efectivo de partidos se calculó con el índice *Lankoo-Tiagopera*. Para el resto de la información contenida en el cuadro, el autor con base en la normatividad listada en el anexo 2.

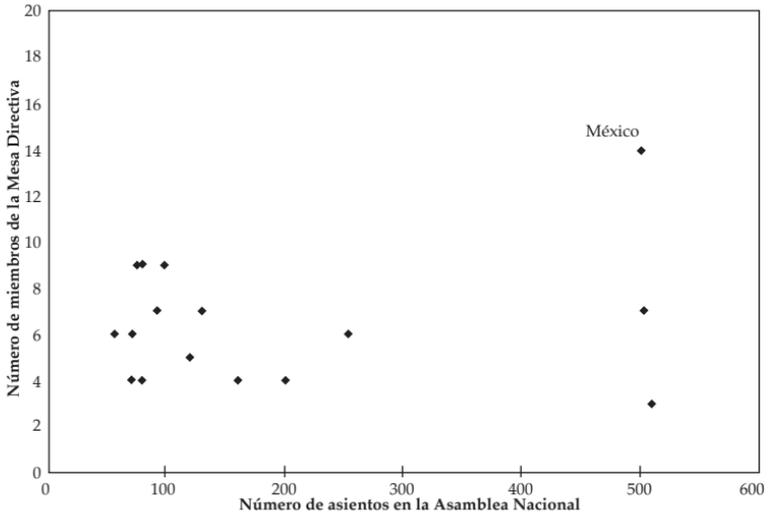
dad partidaria en la Mesa, ésta necesita ser más numerosa: es a partir de la Mesa de siete miembros cuando empezamos a encontrar la exigencia normativa de la proporcionalidad en su integración. Pero, claro está, también a partir de ahí la figura del Secretario General empieza a escasear: si necesitas varios Secretarios Diputados para hacer proporcional la Mesa, es obvio que te estorba un Secretario General que no es diputado. La profesionalización de la Secretaría de la Mesa (y eventualmente de otros ámbitos institucionales de administración cameral) parece ser obstaculizada, por otro lado, por sistemas de partidos atomizados.

La gráfica 1 demuestra la debilidad de la hipótesis que afirma que una Mesa Directiva es numerosa en la medida en que estamos frente a una Asamblea numerosa, debido al mayor volumen de trabajo (razón de más, por cierto, para profesionalizar las labores de la Secretaría de la Mesa). Como se puede observar, no parece existir una relación clara entre el tamaño de la Mesa y el tamaño de la Asamblea. Por otro lado, la gráfica 2 sí sugiere una asociación, eventualmente causal, entre el número efectivo de partidos y el tamaño de la Mesa, salvo por el caso mexicano, en donde la atomización moderada del sistema de partidos coincide con la Mesa Directiva más numerosa de los países estudiados.

El cuadro 7 nos muestra algunas características básicas del Jefe del Cuerpo Administrativo de las Cámaras: quién lo nombra, de quién depende en el ejercicio cotidiano de sus labores y cuánto tiempo dura en el cargo. Como puede observarse, en la gran mayoría de los casos es el Pleno el encargado de realizar el nombramiento; solamente en dos casos (Bolivia y Guatemala) el nombramiento corresponde a la Mesa Directiva una vez que los candidatos se han sometido a un concurso de oposición; en un caso (Paraguay) la decisión sólo corresponde al Presidente de la Mesa y en otro (Perú), el nombramiento lo realiza la Comisión de Gobierno a propuesta del Presidente de la Mesa.

Gráfica 1

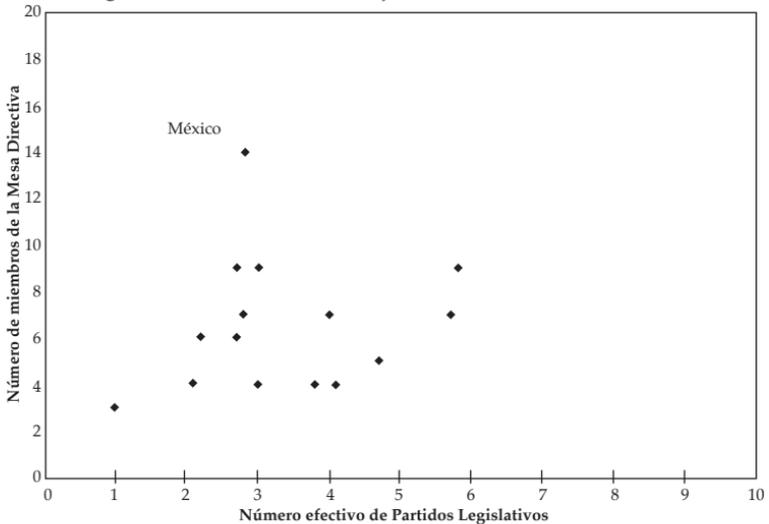
Número de miembros de la Mesa Directiva y Número de asientos en la Asamblea Nacional en 16 Cámaras Bajas o Únicas de América Latina



Fuente: El autor con base en el cuadro 6.

Gráfica 2

Número de miembros de la Mesa Directiva y Número efectivo de Partidos Legislativos en 16 Cámaras Bajas o Únicas de América Latina



Fuente: El autor con base en el cuadro 6.

Cuadro 7.1

Estructura Administrativa de las Cámaras Bajas o Únicas de 15 Congresos Latinoamericanos. Jefe de la Administración de la Cámara

1.- El Jefe del Cuerpo Administrativo de la Cámara *forma parte de la Mesa Directiva*

País	Jefe del Cuerpo Administrativo de la Cámara	Nombramiento y duración en el Cargo
Venezuela	1) Secretario de la Cámara de Diputados, forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende del presidente.</i> 2) Director General de Administración y Finanzas, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende del presidente.</i>	1) Nombrado por la Cámara por mayoría absoluta de los miembros presentes. Duración: un año (periodo de la Legislatura: 5 años), puede ser reelecto. 2) Designado por el presidente. Duración: un año.
Panamá	Secretario General, forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende del presidente.</i>	Nombrado por la Asamblea a propuesta del presidente , en votación nominal y por mayoría absoluta de votos. Duración: toda la legislatura (periodo de la Legislatura: 5 años), puede ser reelecto.
Argentina	3 Secretarios, forman parte de la Mesa (no son diputados), <i>dependen del presidente.</i>	Nombrados por la Cámara a pluralidad de votos, correspondiendo dos al sector político con más escaños y el tercero al que siga en orden de importancia numérica. Duración: un año (periodo de la Legislatura: 4 años), pueden ser reelectos.
Uruguay	2 Secretarios, uno Redactor y otro Relator, forman parte de la Mesa (no son diputados), <i>dependen del presidente.</i>	Designados por la Cámara, en votación nominal y por mayoría relativa del Pleno. Duración: no se especifica (periodo de la Legislatura: 5 años).

Continúa
Cuadro 7.1

Ecuador	Secretario, forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de los miembros con voto de la Mesa.</i>	Electo por mayoría del Pleno. Preferentemente deberá ser doctor en Jurisprudencia o abogado. Duración: un año (periodo de la Legislatura: 4 años), puede ser reelecto ; está impedido para ejercer su profesión u otro cargo público con excepción de la docencia.
Colombia	Secretario General, forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de los miembros con voto de la Mesa.</i>	Nombrado por la mayoría simple de la Cámara. Debe tener experiencia profesional en cargos similares no inferior a 5 años, o haber sido Congresista u ocupado el cargo de Secretario General en propiedad en cualquiera de las Cámaras. Duración: 2 años (periodo de la Legislatura: 4 años), puede ser reelecto .
Chile	Secretario, forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de la Cámara.</i>	Nombrado por la Cámara en votación secreta y por mayoría absoluta de los miembros presentes. Duración: toda la legislatura (periodo de la Legislatura: 4 años), puede ser reelecto .

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 2.

En los casos en que el nombramiento corresponde al Pleno, sólo en algunos casos se especifica quién le formula la propuesta: es el Presidente de la Mesa en Panamá, son los dos partidos más grandes en el caso de la Secretaría tricéfala en Argentina y es la Comisión de Gobierno en México. Es decir, México es el único caso en el que la Comisión de Gobierno presenta al Pleno la propuesta para ocupar la posición administrativa interna más relevante (bicéfala en este caso: Oficial Mayor y Tesorero).

Por lo mismo, es extraordinariamente relevante observar otra peculiaridad mexicana: en América Latina, el Jefe del Cuerpo Administrativo, no importa si forma o no parte

de la Mesa Directiva, tiende a depender o del Presidente de la Mesa o de la Mesa en su conjunto como cuerpo colegiado. Lo que sólo se observa en México es que dicha posición (bicéfala insisto) dependa de la Comisión de Gobierno y no de la Mesa Directiva. Los cuadros 7.1 y 7.2 nos muestran algo evidente que debe ser enfatizado: se entiende que la Mesa Directiva es la responsable no sólo de la conducción de los debates sino de la institución cameral, de la administración de sus recursos, de los servicios de apoyo legislativo, etc. Llevar a la Comisión de Gobierno la responsabilidad de las tareas administrativas supone de algún modo partidizarlas, contaminarlas con el estira y afloja cotidiano al que los líderes parlamentarios someten la agenda legislativa, y distraer su atención en asuntos en ocasiones banales que pueden adquirir un sobredimensionamiento al convertirse en nuevas piezas de la negociación entre líderes.

Es interesante observar también la duración en el cargo de los Secretarios Generales o, en su defecto, de los Jefes del Cuerpo Administrativo de las Cámaras. Siete reglamentos no especifican la duración (Paraguay, Guatemala, México, Costa Rica, Nicaragua, Uruguay y Brasil). En donde sí se especifica la duración en el cargo, el periodo de *un* año tiende a dominar (Argentina y Ecuador en Legislaturas de cuatro años y Venezuela y Perú en Legislaturas de cinco años); en Colombia el Secretario General dura 2 años en el cargo (la mitad de la Legislatura), mientras que en Panamá, Bolivia y Chile, dura *toda* la Legislatura. Debo subrayar también que en ocho casos se dice explícitamente que es posible la reelección en el cargo. En ningún caso se prohíbe. Como puede suponerse, la posibilidad de la reelección tenderá a maximizar la responsabilidad del Secretario General (o su equivalente). Sin embargo, someter su ratificación al Pleno con periodicidad anual tal vez entorpezca su atención a problemas estructurales que requieren de soluciones más dilatadas. Por ello quizá la solución panameña, boliviana

Cuadro 7.2

Estructura Administrativa de las Cámaras Bajas o Únicas de 15 Congresos Latinoamericanos. Jefe de la Administración de la Cámara

1.- El Jefe del Cuerpo Administrativo de la Cámara
no forma parte de la Mesa Directiva

País	Jefe del Cuerpo Administrativo de la Cámara	Nombramiento y Duración en el Cargo
Paraguay	Secretario General Administrativo, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende del presidente.</i>	Nombrado por el presidente de la Mesa. Duración: no se especifica (periodo de la Legislatura: 5 años).
Bolivia	Secretario General, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de la Mesa.</i>	Nombrado mediante concurso de méritos por dos tercios de la Directiva y el Comité de Coordinación Política. Duración: toda la Legislatura (periodo de la Legislatura: 5 años), puede ser reelecto .
Perú	Oficial Mayor, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende del presidente.</i> Oficial mayor, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de la Mesa.</i>	Nombrado por dos tercios de los miembros de la Directiva a propuesta del presidente. Duración: toda la Legislatura , puede ser reelecto. Nombrado por acuerdo del Consejo Directivo a propuesta del presidente del Congreso. Duración: un año (periodo de la Legislatura: 5 años), puede ser reelecto .

Continúa
Cuadro 7.2

Guatemala	Director Administrativo, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de la Mesa.</i>	Nombrado por la Junta Directiva mediante concurso de oposición , debe ser un profesionalista universitario con no menos de 5 años de experiencia en el ramo. Duración: no se especifica (periodo de la Legislatura: 4 años).
Brasil	Director General Administrativo, no forma parte de la Mesa (no es diputado), <i>depende de la Mesa.</i>	No se especifica.
México	Oficial Mayor y Tesorero, no forman parte de la Mesa (no son diputados), <i>dependen de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.</i>	Nombrados por la Cámara a propuesta de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Duración: no se especifica (periodo de la Legislatura: 3 años).
Costa Rica	Director Ejecutivo, no forma parte de la Mesa (no es diputado).	No se especifica.
Nicaragua	Secretario Ejecutivo, no forma parte de la Mesa (no es diputado).	No se especifica.

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 2.

y chilena sea la mejor, mientras el titular del cargo pueda ser reelecto por voluntad del Pleno.

El cuadro 8 sistematiza la comparación de las atribuciones de la Mesa Directiva y de la Comisión de Gobierno, obviamente sólo en aquellos países en donde existen ambas instancias. Como puede observarse, la Comisión de Gobierno mexicana es la más poderosa de todas: interviene en la agenda de trabajo de la Cámara, en la elaboración del orden del día, en la propuesta al Pleno de

Cuadro 8

Atribuciones de la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno en las Cámaras Bajas o Únicas de 8 Congresos Latinoamericanos

1.- Atribuciones de la Comisión de Gobierno

País	Proponer o Elaborar la Agenda de Trabajo de la Cámara	Proponer o Elaborar el Orden del Día de las sesiones	Acordar o Proponer al Pleno la Integración de las Comisiones o Comités	Proponer y/o Supervisar el ejercicio Presupuestal de la Cámara	Proponer el Nombramiento o Designar a los principales Funcionarios de la Cámara (Oficial Mayor, Secretario General, Tesorero)	El Jefe del Cuerpo Administrativo de la Cámara depende de la Comisión de Gobierno
México	SI	SI*	SI	SI	SI	SI
Perú	SI	SI	SI	SI	SI ¹	NO (Mesa)
Venezuela	SI	SI	SI	SI	NO (Mesa)	NO (Mesa)
Chile	SI	SI*	NO (Mesa)	SI	SI ²	NO (Pleno)
Bolivia	SI	SI*	NO (Pleno)	NO (Mesa)	NO (Mesa)	NO (Mesa)
Argentina	SI	SI	NO (Pleno)	NO (Mesa)	NO (Mesa)	NO (Mesa)
Guatemala	NO (Mesa)	SI*	NO (Pleno)	NO (Mesa)	NO (Mesa)	NO (Mesa)
Brasil	NO (Mesa)	NO (Mesa)	SI	NO (Mesa)	NO (Mesa)	NO (Mesa)

* La Comisión de Gobierno y la Mesa Directiva acuerdan la integración del Orden del Día.

1 Nombra al Oficial Mayor a propuesta del Presidente de la Mesa.

2 Excepto al Secretario de la Cámara.

2.- Atribuciones de la Mesa Directiva

País	Abrir, Presidir y Dirigir las Sesiones	Proponer o Elaborar el Orden del Día de las sesiones	Proponer y/o Supervisar el ejercicio Presupuestal de la Cámara	Llevar el Manejo Administrativo y de Personal de la Cámara	Proponer el Nombramiento o Designar a los principales Funcionarios de la Cámara (Oficial Mayor, Secretario General, Tesorero)	El Jefe del Cuerpo Administrativo de la Cámara depende de la Mesa Directiva
Brasil	SI	SI	SI	SI	SI	SI
Guatemala	SI	SI*	SI	SI	SI	SI
Bolivia	SI	SI*	SI	SI	SI	SI
Argentina	SI	NO (C. Gobierno)	SI	SI	SI	SI
Venezuela	SI	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)	SI	SI	SI
Perú	SI	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)	SI	NO (C. Gobierno)	SI
Chile	SI	SI*	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)	NO (Pleno)
México	SI	SI*	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)	NO (C. Gobierno)

* La Comisión de Gobierno y la Mesa Directiva acuerdan la integración del Orden del Día.

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 2.

integración de comisiones, en la propuesta al Pleno y en la supervisión del ejercicio presupuestal, en el nombramiento de los principales funcionarios de la Cámara y en la supervisión cotidiana de sus trabajos. Para no distraer a los líderes parlamentarios en la atención de asuntos de la más variada jerarquía, sería prudente reducir sus atribuciones a las variables políticas clave, y no a las administrativas que pueden tener a la Mesa Directiva como ámbito de deliberación y decisión: me refiero a la facultad de intervenir en la elaboración de la agenda de trabajo legislativo, obviamente y como consecuencia, en el orden del día, y por supuesto en la propuesta al Pleno de integración de comisiones.

En la primera parte del cuadro 8 puede verse cómo Brasil tiene a la Comisión de Gobierno menos poderosa: sólo tiene la atribución de proponer al Pleno la integración de las comisiones. La segunda parte del cuadro evidencia, a la inversa, la máxima debilidad de la Mesa Directiva mexicana, que apenas dirige las sesiones, despacha los asuntos del Pleno y elabora –junto con la Comisión de Gobierno– el orden del día. Nuevamente, y a la inversa, la Mesa Directiva brasileña es la que conserva más atribuciones de entre aquellas que conviven con Comisiones de Gobierno.

Finalmente, existen normas parlamentarias que sugieren de algún modo la necesidad de una Mesa Directiva arbitral y en lo posible neutral. El cuadro 9 desglosa las limitaciones que el Presidente de la Mesa enfrenta en términos de intervención en el debate y de emisión de votos en el Pleno. A mi modo de ver, no puede negársele al Presidente de la Cámara la emisión de su voto porque él, al igual que el resto de los diputados, es un representante popular más. Sin embargo, creo pertinente la norma que le impide entrar a la dinámica de la deliberación y el debate. Ahí el encono y la pasión partidaria pueden perturbar al carácter arbitral de la Presidencia. En este sentido, los reglamentos brasileño y uruguayo me parecen los mejores.

Cuadro 9
Participación del presidente de la Cámara (Baja o Única) en los debates y votaciones de 15 Congresos Latinoamericanos

País	El presidente puede intervenir en el Debate		El presidente tiene voto en el Pleno	
	SI/NO	Restricciones	SÍ/NO	Restricciones
Brasil	NO		NO, sólo en caso de empate o en escrutinio secreto.	
Uruguay	NO		SI	Salvo interés individual de por medio.
Argentina	SI	Sólo desde su curul.	NO, sólo en caso de empate.	
Bolivia	SI	Sólo desde su curul.	NO, sólo en caso de empate o en escrutinio secreto.	
Chile	SI		SI, pero podrá excusarse de hacerlo.	
Guatemala	SI	Cediendo temporalmente la presidencia.	SI	será el último en votar.
México	SI	Dejando la presidencia a un vicepresidente.	SI	Será el último en votar.
Ecuador	SI	Sólo desde su curul.	SI	Será el último en votar.
Venezuela	SI		SI	
Nicaragua	SI		SI	
Panamá	SI		SI	
Colombia	SI		SI	
Costa Rica	SI		SI	
Perú	SI	Sólo desde su curul.	SI, y en caso de empate tiene voto de calidad.	
Paraguay	SI		SI, y en caso de empate tiene voto de calidad.	

Fuente: El autor con base en la normatividad que se lista en el anexo 2.

Ahora bien, por el lado del voto, y pese a lo expresado en líneas anteriores en favor de no negárselo, creo que la norma chilena llama la atención al permitir al Presidente

que se excuse de votar. Ciertamente la abstención es una opción disponible para cualquier representante. Sin embargo, yo interpreto que puntualizar esto en el caso de la Presidencia es advertirle sobre la conveniencia de una especie de abstención rutinaria, sin que ello suponga, por supuesto, la eliminación de su legítimo derecho a votar. Así pues, la introducción de normas que inviten al Presidente a asumir una actitud preponderantemente arbitral y neutral no sólo en la conducción de los debates sino en el ejercicio cotidiano de sus facultades administrativas y de apoyo parlamentario puede contribuir a la institucionalización de los trabajos de la Mesa y de la propia Cámara.

■ CONSIDERACIONES FINALES

Este estudio ha estado orientado por la intención de diagnosticar un problema y proporcionar una solución. Queda por supuesto mucho por investigar. Valgan pues estas propuestas generales como argumentos tentativos. En México, los métodos de integración y la distribución de competencias de la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno han arribado a un punto crítico. Desde mi lectura, la CRICP debe integrarse, como hoy, con los líderes de cada grupo parlamentario con voto ponderado, pero quizá debiera pensarse en la pertinencia de que el Presidente de la Mesa presida también sus trabajos (obviamente con voz pero sin voto) y logre constituirse en el puente operativo entre la decisión política de la CRICP y su implementación en las sesiones plenarios por parte de la Mesa Directiva. Por lo demás, debieran revisarse las atribuciones de este importante cuerpo colegiado. No cabe duda de que sus atribuciones administrativas distraen a los líderes de sus preocupaciones más relevantes, al tiempo que convierten los asuntos administrativos rutinarios en puntos de litigio entre los líderes, como si no tuvieran suficientes. Nadie

mejor que el propio Oficial Mayor de la Cámara ha fraseado los problemas de hoy: desde su perspectiva, con el arribo de la CRICP como nueva Comisión de Gobierno, el “viejo esquema tronó”: “no hay –dice el Oficial Mayor– líneas de autoridad claras: hay difusión [...] traslapes, omisiones, encimamientos”, en donde “todos mandan, y ninguno manda”. “No es justo –continúa el Oficial Mayor– que Medina Plascencia primero, Porfirio Muñoz Ledo, y después Arturo Nuñez, estén dedicados a tareas administrativas. ¡Que deleguen (...)!”.¹⁴

Creo que lo ideal sería que la CRICP conservara por supuesto la atribución de proponer al Pleno la integración de las comisiones, la de proponer la agenda parlamentaria y el orden del día rutinario. Ello posibilitaría que los líderes concentraran su atención en los asuntos vinculados a la política del proceso y la producción legislativas. Las atribuciones administrativas debiera concentrarlas la Mesa Directiva, que por supuesto debiera contar con un Secretario General y un Prosecretario que lo auxiliase en el desahogo de los asuntos propios de la conducción de las sesiones plenarias. Ninguno de ellos debiera ser diputado. Un formato de integración a mi juicio ideal sería el de un Presidente y dos Vicepresidentes, que duraran en sus cargos *toda* la Legislatura. Un arreglo subóptimo sería que esos tres diputados ocuparan la Presidencia por espacio de un año, de manera que la Mesa como un todo tuviera la mayor permanencia posible (3 años). Es obvio que los miembros de la Mesa pertenecerían a distintos partidos, si bien resulta a mi juicio indeseable –por inútil– llevar a la Mesa alguna fórmula de proporcionalidad. Aún así, un esquema sub-subóptimo sería que la Mesa durase toda la Legislatura y se integrara por un Presidente y tantos Vicepresidentes como grupos parlamentario menos uno, de modo que –fuese en la Presidencia o en la posición de Vicepresidente– todos los partidos tuvieran un diputado en

¹⁴ Declaraciones de Humberto Murrieta Necochea, Oficial Mayor de la Cámara de Diputados, tomadas de *Proceso*, 1116, 22 de marzo de 1998, pp. 30-31.

la Mesa. Obviamente, sería ideal que el Secretario General fuese nombrado por el Pleno a propuesta de la Mesa, que fuese responsable ante el Presidente de la Mesa, que durara en su cargo toda la Legislatura (*una* Legislatura), susceptible tanto de ser reelecto como de ser removido, ambas decisiones a petición de la Mesa con la decisión final del Pleno. El Secretario General debiera responsabilizarse, por supuesto, de las áreas de tesorería, administración, personal y apoyo parlamentario, amén de los servicios de inteligencia legislativa y apoyo de *staff* a comisiones (que no a grupos parlamentarios).

Finalmente, me atrevo a sugerir que la vieja Comisión de Gobierno, la Gran Comisión, desaparezca. Es claro, sin embargo, que el PRI ajustó la organización de su representación parlamentaria territorial al formato institucional de la Gran Comisión, y que es prerrogativa de todo partido organizar su bancada como juzgue conveniente: la Gran Comisión dejó su impronta sobre la organización de la bancada parlamentaria del partido más importante del siglo xx mexicano. Sin embargo, valdría mucho que la Cámara de Diputados rindiera tributo, a finales del siglo xx, al Constituyente de 1824 y a una de sus invenciones clave: que la nueva Comisión de Gobierno, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, cambie su nombre para llevar nuevamente el de la Comisión de los equilibrios políticos en el origen mismo de nuestra República Federal. Volvamos a los orígenes: llamémosle a esa comisión la *Gran Comisión*.

■ EXCURSUS SOBRE ANTONIO JOAQUÍN PÉREZ Y LOS ORÍGENES DE LA REGLAMENTACIÓN PARLAMENTARIA MEXICANA

Entre 1810 y 1822, en México fueron organizadas 5 elecciones a diputados a Cortes españolas. Aproximadamente

80 mexicanos se integraron a la “diputación americana” de dichas Cortes en el periodo preconstitucional 1810-1812 y en los periodos 1812-1814 y 1820-1822. Los primeros mexicanos en arribar a Cádiz y tomar asiento en sus respectivos escaños fueron José Miguel Guridi y Alcocer, canónigo de Tlaxcala, y Antonio Joaquín Pérez, canónigo magistral de la Catedral de Puebla.¹⁵ Era el 23 de diciembre de 1810, 9 meses después de iniciados los trabajos del Constituyente gaditano (19 de marzo) y pasados apenas 4 meses del inicio del movimiento independiente mexicano (16 de septiembre). El momento del arribo de los primeros dos diputados mexicanos coincidía con el debate de varias proposiciones presentadas por diputados americanos en beneficio de las economías “de las provincias de ultramar” y a favor de la igualdad de su representación política en las propias Cortes.

Un mes después de su arribo, esto es, el 24 de enero de 1811, Antonio Joaquín Pérez es nombrado Presidente de Cortes.¹⁶ Pérez era el primer diputado americano en presidir las Cortes gaditanas, amén de que también se convertía en el primer mexicano en presidir una Asamblea Representativa. Ocuparía el cargo por espacio de un mes, según rezaba el art. 1º del capítulo II del *Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes*, aprobado el 24 de noviembre de 1810, apenas un mes antes del arribo de Pérez a Cádiz.¹⁷ De modo que en apenas un mes, que corrió del 24 de diciembre de 1810 al 24 de enero de 1811, Pérez se ganó la confianza de la mayoría de los diputados españoles (y la enemistad de los americanos) ignorando las iniciativas americanistas e impulsando otras que buscaban la benevolencia de los diputados europeos, así

15 Berry, Charles R., “The Election of the Mexican Deputies to the Spanish Cortes, 1810-1822”, en Lee Benson, Nattie, (Ed.), *Mexico and the spanish cortes, 1810-1822*, Austin, The University of Texas Press, 1916, p. 16.

16 *Ibid.*

17 *Reglamentos del Congreso de los Diputados y de las Cortes*, Madrid, Secretaría de Cortes, 1977.

fueran apenas simbólicas.¹⁸ Lucas Alamán observa que el canónigo Pérez no ignoraba en manos de quién se encontraba el futuro de su carrera política y eclesiástica. Actuaba, por lo demás, en consecuencia. Dice Lucas Alamán: “Los paisanos del diputado de Puebla habían comenzado a sospechar que, más cuidadoso de labrar su fortuna que de los intereses de su país, se había propuesto sacar una mitra por premio de su manejo en las Cortes...”,¹⁹ y es que Antonio Pérez quería ser obispo de Puebla. Poco tiempo después, Pérez se sumaba al grupo de signatarios, el 12 de abril de 1814, del *Manifiesto de los Persas*, que recomendaba al recién liberado Fernando VII la supresión del régimen constitucional de 1812 y la asunción de sus antiguas prerrogativas.²⁰ Veinte días después, y por segunda ocasión, Antonio Pérez se convertía, el 1° de mayo de 1814, nuevamente, en Presidente de Cortes, esta vez aplicando el *Reglamento* del 4 de septiembre de 1813, que había hecho adecuaciones al *Reglamento* de 1810 con base en las disposiciones de la Constitución de 1812.²¹ Cuatro días después, el 4 de mayo de 1814, Fernando VII rechaza el orden constitucional gaditano. Necesitaba, sin embargo, impedir a toda costa que las Cortes sesionaran con el fin de evitar una crisis política mayor. Así, Francisco Eguía, Capitán General de Castilla la Nueva, comunicó a

18 Por ejemplo, Pérez propuso que se autorizara a los diputados americanos para hacer un “manifiesto a sus provincias”, “hablándoles en el tono más a propósito para excitar sus sentimientos en favor de la madre Patria, e invitándolas a socorrer las necesidades que esta padecía, por efectos de la guerra [contra la invasión francesa] en que se hallaba empeñada”. Lucas Alamán registra que las palabras de Pérez fueron apoyadas con “general aclamación”. Otro ejemplo de la estrategia de Pérez: siendo Presidente de Cortes, en enero-febrero de 1811, el canónigo poblano interrumpía las intervenciones de los diputados americanos “cuando los discursos [...] parecían hacer mayor impresión en los europeos”. Alamán, Lucas, *Historia de Méjico desde los primeros movimientos que prepararon su independencia en el año de 1808 hasta la época presente*, Tomo III, Primera Parte, México, Jus, 1942, pp. 16, 21.

19 *Ibid.*, p. 21.

20 Ferrer, Manuel, *La constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 120.

21 Berry, Charles, *Op. cit.*, p. 26 y *Reglamentos del Congreso...*, *Op. cit.*, pp. 23-60.

Antonio Pérez, a la sazón Presidente de Cortes, que, por órdenes de Fernando VIII, debía abstenerse de convocarlas. Así contestó el Presidente de las Cortes, único facultado para convocar a sesiones y por lo tanto, último resquicio legítimo para una defensa del orden constitucional:

Exmo. Sr. [Eguía]. [He recibido] el real decreto [...] por el que S. M. el Sr. Don Fernando VII, nuestro soberano (que Dios guarde) se ha servido disolver las cortes [...]. En su puntual y debido cumplimiento, no solamente me abstendré de reunir en adelante las cortes, sino que doy por fenecidas desde este momento, así mis funciones de presidente, como mi calidad de diputado en un congreso que ya no existe [...].

Madrid, a 11 de Mayo de 1814.- Exmo. Sr.- Antonio Joaquín Pérez.- Exmo. Sr. D. Francisco Eguía.²²

Unos días más tarde, Pérez era acusado de delatar a varios miembros de la Cortes que habían reaccionado en contra del nuevo absolutismo de Fernando VII. Diputados mexicanos fueron arrestados. Ramos Arizpe, uno de ellos, vivió encarcelado por espacio de cinco años.²³ Mientras tanto, en los primeros meses de 1815, llegó a México el nuevo y flamante Obispo de Puebla, Antonio Joaquín Pérez, quien se esforzó en los años siguientes en dar a conocer, por la vía de pastorales, “el triste cuadro que la nueva España ofrecía por efecto de la revolución, contrastándolo con el estado floreciente que disfrutaba antes de ésta...”, al tiempo que subrayaba una y otra vez el amor que le profesaba a Fernando VII, amor convertido ya en “racional delirio”. “Aunque Fernando no fuera rey –decía Pérez– [hay] en su persona un no sé qué de amabilidad que dulcemente arrebató a amarlo sin término”.²⁴

Pérez odiaba a los organizadores del movimiento insurgente (“reunión de impíos que aspiran sólo a la des-

²² Alamán, Lucas, *Op. cit.*, Tomo IV, Primera Parte, pp. 471 y 472.

²³ Ferrer, Manuel, *Op. cit.*, pp. 196 y 197.

²⁴ Alamán, Lucas, *Op. cit.*, Tomo IV, Primera Parte, p. 288.

trucción”) y al liberalismo gaditano que no trataba “sino de aniquilar el culto católico”. Por eso, la jura de la Constitución de Cádiz por parte de Fernando VII en marzo de 1820 convence a Antonio Pérez, y a muchos otros mexicanos, de la necesidad de romper con España y consumir una independencia como reacción conservadora a la vuelta al liberalismo en España. Apenas un año después, Agustín de Iturbide firma, el 24 de febrero de 1821, el *Plan de Iguala* y, el 24 de agosto, los *Tratados de Córdoba*. Se nombraría una “Junta Provisional Gubernativa” que convocaría a unas Cortes Constituyentes (*Iguala*; art. 6). Después se establecería que sería “individuo de la Junta el teniente general don Juan O’Donoju” (*Córdoba*; art. 8). Pero en el orden de prelación de la lista, preparada por Iturbide, de los 38 miembros de la Junta Provisional Gubernativa, O’Donoju no aparecía, sin embargo, en primer lugar, sino en tercero. El primer lugar de la lista sería ocupado por uno de los apoyos centrales de Iturbide: Antonio Joaquín Pérez, el Obispo de Puebla.²⁵

La Junta Provisional Gubernativa sesionó del 28 de septiembre de 1821 al 23 de febrero de 1822. Al día siguiente, el 24 de febrero de 1822, se instaló formalmente el Congreso Constituyente. Sin embargo, seis días antes de que iniciaran las labores de la Junta Provisional Gubernativa, es decir, el 22 de septiembre de 1821, se reunieron sus miembros para abordar “diversos puntos de gravedad, cuya discusión y examen se creyó debía ser previo a la instalación formal de la misma Junta”.²⁶ Así se crea, entre otras, la Comisión de Reglamento. Cuatro individuos la integrarían. Entre ellos se encontraba Antonio Joaquín Pérez. Sólo él de entre los cuatro había sido diputado americano a Cortes. Nueve días después, el 1º de octubre de

²⁵ Moreno Valle, Lucina, *Catálogo de la colección Lafragua de la Biblioteca Nacional de México, 1821-1853*, México, UNAM, 1975, p. 893.

²⁶ *Historia parlamentaria mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la LII Legislatura 1982-1985, 1982, Tomo 1, pp. 3, 4, 17-19.

1821, la Comisión proponía la adopción, prácticamente en todos sus términos, del *Reglamento* español de 1810 para el constituyente gaditano “por no ser tan análogo el posterior del 4 de septiembre de 1813”.²⁷ Es decir, teniendo en mente que eventualmente la Junta ofrecería su *Reglamento* al Congreso Constituyente, se adopta el *Reglamento* de 1810, que sirvió el mismo propósito: normar la deliberación de un Congreso Constituyente. Con conocimiento de causa, Pérez, quien presidió las Cortes de Cádiz aplicando ese *Reglamento*, propone adicionalmente que 11 artículos del Reglamento español de 1813, se incorporen al *Reglamento para la Junta Provisional Gubernativa Mexicana*.²⁸ Poco después, Pérez será el primero en presidir los trabajos de la Junta Provisional Gubernativa y quien rubricará (“Antonio, Obispo de la Puebla, Presidente”) el “Acta de la Independencia Mexicana del 28 de septiembre de 1821”.

En 1822, Pérez tomó dos *Reglamentos* españoles (los de 1810 y 1813) que él aplicó como Presidente de Cortes en 1811 y en 1814, y propuso un *Reglamento para la Junta Provisional Gubernativa*. Con ello, Pérez realizó la primera adaptación, para México, de la reglamentación parlamentaria española. Poco tiempo después, el Constituyente mexicano de 1824 realizaría la segunda adaptación –que supuso modificaciones mucho más profundas– a la normativa española en su evolución 1810-1813-1821. Después vendrían 170 años de una impresionante continuidad en el trazado original del Reglamento parlamentario mexicano.



²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

■ ANEXO 1

Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, 24 de noviembre de 1810; Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, 4 de septiembre de 1813; Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes, 29 de junio de 1821; Reglamento para el Gobierno Interior de la Secretaría del Congreso Constituyente Mexicano, 24 de mayo de 1822; Reglamento para el Gobierno Interior del Soberano Congreso, 25 de abril de 1823; Reglamento para el Gobierno Interior de las Secretarías de las Cámaras, 4 de diciembre de 1824; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, 23 de diciembre de 1824; Reglamento para el gobierno interior del Congreso Constituyente, 1842; Proyecto de Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, 1845; Acuerdo Parlamentario, 9 de octubre de 1857; Dictamen de la Comisión Especial del Congreso de la Unión, nombrada para reformar el reglamento interior de la cámara, 4 de diciembre de 1857; Proyecto para la organización interior de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión y para las sesiones de las dos Cámaras reunidas, 10 de Mayo de 1876; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, 20 de diciembre de 1897; Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 20 de marzo de 1934; Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, texto vigente; Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC), 25 de mayo de 1979; Decreto que modifica y adiciona la LOC, 20 de julio de 1994; Acuerdo Parlamentario Relativo a las Sesiones, Integración del Orden del Día, los Debates y las Votaciones de la Cámara de Diputados, 6 de noviembre de 1997; Acuerdo Parlamentario Relativo a la Organización y Reuniones de las Comisiones y Comités de la Cámara de Diputados, 11 de noviembre de 1997.

■ ANEXO 2

Argentina, Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, 20 de abril de 1994; *Bolivia*, Reglamento General de la H. Cámara de Diputados, agosto de 1997; *Brazil*, Regimento Interno Da Camara Dos Deputados, 1997; *Colombia*, Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, 17 de junio de 1992; *Costa Rica* (unicameral), Reglamento de la Asamblea Legislativa, actualizado al 21 de abril de 1997; *Cuba* (unicameral), Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 25 de diciembre de 1996; *Chile*, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, 5 de febrero de 1990; Reglamento de la Cámara de Diputados, 12 de mayo de 1994; *Ecuador* (unicameral), Ley Orgánica de la Función Legislativa, actualizada a agosto de 1994; Reglamento Interno de la Función Legislativa, actualizado al 17 de septiembre de 1990; *Guatemala* (unicameral), Ley Orgánica del Organismo Legislativo, 10 de diciembre de 1994; *México*, Ley Orgánica del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, 14 de julio de 1994; *Nicaragua* (unicameral), Estatuto General de la Asamblea Nacional, actualizado a enero de 1995; *Panamá* (unicameral), Reglamento Interno del Órgano Legislativo, 18 de enero de 1995; *Paraguay*, Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, 18 de noviembre de 1988 actualizado a 1992; *Perú* (unicameral), Reglamento del Congreso de la República, 13 de mayo de 1995; *Uruguay*, Reglamento de la Cámara de Representantes, aprobado el 11 de diciembre de 1991 y actualizado a 1995; *Venezuela*, Reglamento Interior y de Debates de la Cámara de Diputados, 20 de julio de 1991.



Capítulo 3

Partidos Políticos
y Congresos Locales
en la Federación Mexicana

3.1 25 años de pluralización de los Congresos locales de México (1974-1999)*

Además de la composición de la Cámara de Diputados conforme al nuevo sistema, el régimen puede conducir a la reestructuración de los estatutos electorales para integrar las legislaturas de los estados. El Partido Popular Socialista y el Partido Acción Nacional ya han declarado expresamente que lucharán por ello.

Mario Moya Palencia,
La reforma electoral, 1964

■ GRANDES TENDENCIAS

Al igual que el Congreso de la Unión, los congresos locales unicamerales de México experimentan una profunda transformación hacia el pluralismo y, consecuentemente, hacia la corresponsabilidad en el ejercicio del Poder Legislativo. La historia de esa gradual pluralización se inició para la Cámara de Diputados en 1964, pero para los congresos locales en 1974, de modo que este capítulo arranca con una exposición, a partir de entonces, de la historia de esa construcción institucional pluralista. Posteriormente, el capítulo discutirá el modo en que se ha ido produciendo la necesidad de cooperación interparti-

* Publicado originalmente en Lujambio, Alonso, (con la colaboración de Vives Segl, Horacio), *El poder compartido*, México, Ed. Océano, 2000, pp. 43-72.

daría. Esto en la medida en que de los congresos locales han ido desapareciendo las mayorías calificadas de un solo partido (es decir, la presencia de dos terceras partes de los escaños en poder de un solo partido) y en la medida en que, incluso, han ido apareciendo “gobiernos divididos” también en el ámbito local (es decir, situaciones en que el partido del gobernador no cuenta con la mayoría –50 por ciento más uno– de los escaños en el congreso local).

Efectivamente, y tal como lo anunciaba el joven Mario Moya Palencia en 1964, el 7 de diciembre de 1965, apenas instalada la XLVI Legislatura (1964-1967) de la Cámara de Diputados, con que se iniciaba la experiencia pluralista de los “diputados de partido”, el Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de reforma constitucional que intentaba modificar algunos elementos fundamentales del sistema de partidos y del sistema representativo en todo el país. Proponía, por un lado, eliminar los obstáculos impuestos por las autoridades estatales y municipales en el registro de candidaturas a cargos de elección popular en los estados y, por otro, llevar la reforma de los “diputados de partido” a los 31 congresos locales y al Senado de la República. En una palabra: se proponía ampliar los espacios de la *competencia electoral* y de la *representación política* para construir una verdadera democracia competitiva y pluralista.

Respecto del primer punto, fundamental para la construcción de un sistema competitivo de partidos (¿cómo crear un sistema *competitivo* si se obstaculiza la *competencia* misma?), la iniciativa decía:

La vida misma de los partidos políticos de oposición, no puede desarrollarse libremente y con eficacia en la mayor parte de las entidades federativas [...]. Uno de los arbitrios de que se valen las autoridades estatales y municipales para evitar la actuación de los partidos es la de imponerles [...] toda clase de trabas y requisitos para impedirles actuar en materia electoral. Se busca así a menudo impedir el registro de candidatos que puedan compe-

tir amparados por los partidos políticos de oposición en elecciones estatales o municipales [...]. En ocasiones, se exigen requisitos en cada elección para gobernador, para diputados locales o para ayuntamientos [...]. En algunos estados [a los partidos de oposición] se les exige todavía, en cada elección, que llenen determinados trámites, muchos de los cuales sólo pueden cumplirse con la presentación de constancias expedidas por autoridades locales que, estando interesadas en que algún partido no pueda actuar, se niegan a expedirlas porque son las primeras interesadas en estorbar las actividades electorales.

La medida que proponemos para evitar estas situaciones, consiste en una adición a la fracción III del artículo 35 de la Constitución, que establece que las asociaciones constituidas como partidos políticos nacionales que están registrados por la Federación, tendrán derecho a participar en las actividades políticas y electorales, federales, locales y municipales, sin necesidad de cumplir ante los estados o municipios ningún requisito adicional.¹

Esta propuesta no prosperó sino hasta la Reforma Política de 1977 y a partir de entonces se convirtió en un motor del cambio del sistema de partidos. Si bien esa reforma no ofreció plenas garantías de limpieza electoral y, por lo tanto, de *competitividad*, sí posibilitó la *ampliación del sistema de actores en competencia* (con el registro de partidos anteriormente marginados de la vida institucional, notoriamente el Partido Comunista Mexicano) y *de la competencia misma* (con la eliminación, ahora sí, de las barreras de entrada a los mercados electorales estatales y municipales que supuso la reforma al artículo 41 constitucional. A la letra dijo en su párrafo V: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales”). Así, en ambos sentidos, la Reforma Política de 1977 fue fundamental en la historia de la construcción del *sistema de partidos*, con el que, a la postre, se inició ya propiamente la transición democrática.

¹ Partido Acción Nacional, *Iniciativas de ley presentadas por el Partido Acción Nacional*, t. II, Editorial Epressa, México, 1990.

La otra propuesta presentada por el PAN en 1965 tenía por objeto llevar la institución de los “diputados de partido” al Senado (que se renovarían por mitades cada tres años, como en el esquema original de 1917 reformado en 1933, y al que concurrirían no más de seis senadores de representación proporcional por partido, a razón de tres en cada elección). También proponía llevarla a *las legislaturas de los estados* (ampliando el tamaño de las mismas, para que los congresos adquirieran, en palabras de la iniciativa, “la fisonomía de verdaderos parlamentos”).

Al Senado, la representación proporcional no llegaría sino hasta la reforma de 1993. Sin embargo, y pese a que la iniciativa de 1965, de llevar la representación minoritaria a todos los congresos de los estados de la Federación, no prosperó en su momento, nuevamente la Reforma Política de 1977 sí recogió esta demanda al establecerse en el último párrafo del artículo 115 constitucional que: “De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales...”. Es decir, en 1977 la Constitución obligó a las legislaturas estatales a aprobar sistemas electorales mixtos, es decir, a que incluyeran diputados de representación proporcional en su integración. Se trató de un paso histórico fundamental para la pluralización de nuestras instituciones legislativas.

Pese a ello, suele ignorarse que aunque la exigencia constitucional de incorporar sistemas electorales mixtos en los congresos locales data de 1977, algunos cambios ya se habían producido en los estados *desde* 1974. El cuadro 1 muestra que 17 estados de la Federación introdujeron entre febrero de 1974 y agosto de 1977 (la Reforma Política de 1977 es del 6 de diciembre) la figura de “diputados de partido” en sus legislaciones. Aunque el primer estado en poner en marcha la reforma fue Sinaloa (en su XLVIII Legislatura, 1974-1977), fue en el Estado de México donde se discutió el asunto por primera vez. La exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Constitución

Cuadro 1

Diecisiete sistemas electorales que introdujeron la figura de los “diputados de partido” antes de la Reforma Política de diciembre de 1977 (en orden cronológico)

Fecha del decreto de reforma constitucional	Estado	Umbral de representación	Diputados de partido a distribución según % de la votación	Criterio de elección de los “diputados de partido”
2 de febrero de 1974	Estado de México	1.5%	1.5%=1 3.0%=2	[Los “diputados de partido”] [...] Serán acreditados de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan obtenido en relación a los demás candidatos del mismo partido, en sus respectivos distritos.
17 de mayo de 1974	Sinaloa	4.0%	4.0%=1 6.0%=2	[Los “diputados de partido”] [...] Serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el número decreciente de los sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido, en toda la entidad.
21 de agosto de 1974	Tlaxcala	1.5%	1.5%=1	Los diputados de partido serán acreditados, por riguroso orden, de acuerdo con el número de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en toda la entidad.
25 de agosto de 1974	Aguascalientes	3.0%	3.0%=1	Los diputados de partido serán acreditados de acuerdo con el mayor número de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido.
24 de septiembre de 1974	Yucatán	1.5%	1.5%=1	El diputado de partido será, en su caso, el candidato con mayor votación entre todos los de su partido.
9 de noviembre de 1974	Coahuila	4.0%	4.0%=1 8.0%=2	Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido en todo el estado.
13 de noviembre de 1974	Chiapas	3.0%	3.0%=1 10.0%=2	Los diputados de partido se acreditarán en riguroso orden de acuerdo con el porcentaje de sufragios que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido.
12 de enero de 1975	Quintana Roo	1.5%	1.5%=1	Será acreditado diputado de partido aquel que obtenga el mayor número de sufragios en relación a los demás candidatos del mismo partido en la entidad.

Continúa
Cuadro 1

Fecha del decreto de reforma constitucional	Estado	Umbral de representación	Diputados de partido a distribución según % de la votación	Criterio de elección de los "diputados de partido"
18 de enero de 1975	Nayarit	4.0%	4.0%=1 10.0%=2	El Congreso del Estado [...]declarará diputados de partido a los candidatos que obtengan el mayor porcentaje de votación en relación a los votos totales de la elección.
15 de febrero de 1975	Baja California Sur	6.0%	6.0%=1	Será acreditado diputado de partido aquel que obtenga el mayor número de sufragios en relación a los demás candidatos del mismo partido en la entidad.
16 de julio de 1975	Guerrero	2.5%	2.5%=1 10%=2	Los diputados de partido serán acreditados por las juntas preparatorias por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de votos que hayan logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido en todo el estado.
22 de julio de 1976	Querétaro	10.0%	10.0%=1 16.0%=2	Los diputados de partido serán reconocidos por riguroso orden con relación a los demás candidatos del mismo partido en toda la entidad de acuerdo con el mayor número de sufragios que hayan logrado en la respectiva elección en toda la entidad.
29 de septiembre de 1976	Nuevo León	6.5%	6.5%=1	Las diputaciones de partido serán acreditadas a los candidatos que mayor número de sufragios hubieren obtenido en sus distritos a favor de sus propios partidos.
30 de diciembre de 1976	Veracruz-Llave	1.5%	1.5%=1	El diputado de partido se acreditará en riguroso orden de acuerdo con el mayor porcentaje de votos que hayan logrado en relación a los demás candidatos del mismo partido.
9 de febrero de 1977	Sonora	5.0%	5.0%=1	Las diputaciones de partido serán acreditadas a los candidatos a diputados que sin haber alcanzado la mayoría de votos en su distrito hayan obtenido el mayor número de sufragios a favor de sus propios partidos.

Continúa
Cuadro 1

Fecha del decreto de reforma constitucional	Estado	Umbral de representación	Diputados de partido a distribución según % de la votación	Criterio de elección de los "diputados de partido"
10 de marzo de 1977	Michoacán	9.0%	9.0%=1 15.0%=2 20.0%=3	Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan logrado en relación con los demás candidatos del mismo partido.
19 de agosto de 1977	Puebla	1.5%	1.5%=1 3.0%=2	Los diputados de partido serán acreditados por riguroso orden de acuerdo con el número decreciente de sufragios que hayan obtenido en relación a los demás candidatos del mismo partido en sus respectivos distritos.

* El artículo 94, fracción IV, de la Ley Electoral del estado de Tlaxcala, fue reformado por el Decreto núm. 106, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 24 de agosto de 1974. En él se estableció como criterio de selección de los "diputados de partido" que: "Serán declarados diputados de partido, quienes hayan obtenido el mayor porcentaje de sufragios en relación a la votación total en sus respectivos distritos".

Fuentes: *Legislación pública estatal*, México, Instituto Mexicano del Seguro Social-Escuela Libre de Derecho-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho-Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 1984-1986; Decreto de Reforma núm. 105, *Periódico Oficial* del Gobierno del Estado de Tlaxcala, 21 de agosto de 1974.

local del Estado de México, fechada el 25 de enero de 1974, insiste –al igual que la reforma de 1962– en que la intención no es que los partidos compartan el poder de decisión en el Congreso, sino permitir, nada más, "la participación de las minorías": "Obviamente, que al dar a las minorías la posibilidad de concurrir al Congreso del estado *no por ello habrá de permitirse que decidan*, pues la decisión es privilegio exclusivo del pueblo en ejercicio de su soberanía y responsabilidad de quien lo representa en forma mayoritaria" (las cursivas son mías). Y es que las primeras reformas para la pluralización legislativa no querían en modo alguno que se compartiera el Poder Legislativo, sino dar voz estrictamente a las minorías. No es un paso menor en un país que no discutía entre diversos actores ni siquiera en sus propias instituciones legislativo-representativas.

Como puede observarse en la tabla II, los sistemas electorales que introdujeron la figura de los “diputados de partido” entre 1974 y 1977 ofrecieron una representación modesta a los partidos de oposición. Varios de esos sistemas sólo ofrecían un escaño al partido que superara el mínimo requerido (“umbral de representación”) y agotaban con ello la posibilidad de la representación por la vía de los “diputados de partido” (fueron Tlaxcala, Aguascalientes, Yucatán, Quintana Roo, Baja California Sur, Nuevo León, Veracruz y Sonora). Algunos, sin importar cuántos “diputados de partido” ofrecían a los partidos minoritarios, colocaron el mínimo requerido para obtenerlos, en niveles relativamente altos (Sinaloa, Coahuila y Nayarit 4 por ciento de la votación; Sonora, 5 por ciento; Baja California Sur, 6 por ciento; Nuevo León, 6.5 por ciento; Michoacán, 9 por ciento; Querétaro, 10 por ciento).

En once casos, el sistema impedía que por la vía de los “diputados de partido” el PRI perdiera la mayoría calificada de dos tercios del congreso local (66 por ciento), porcentaje necesario para aprobar, sin el consenso de otras fuerzas políticas, reformas a la constitución local. Se insiste: no por introducir un mecanismo de representación proporcional se permitía que otros partidos tuvieran poder de decisión. En los otros seis casos el sistema sí posibilitaba que el máximo posible de representación minoritaria (del PAN, del PPS y del PARM) colocara al PRI justo por debajo de 66 por ciento de los escaños en los respectivos congresos. Sin embargo, fue precisamente en esos estados en donde se ubicaron altas las barreras para tener acceso al segundo “diputado de partido”, dificultándose así que por esta vía la oposición se acercara a 33 por ciento del congreso local (en Coahuila, 8 por ciento; en Nayarit, Chiapas y Guerrero, 10 por ciento; en Michoacán, 15 por ciento; y en Querétaro, 16 por ciento). En otras palabras: el poder de decisión en el congreso local se reservaba a los partidos de oposición que derrotaran al PRI en un número de distritos

de mayoría suficiente para colocarlo por debajo de 66 por ciento del congreso local (o, en el extremo, de 50 por ciento más uno de los escaños, esto es, de la mayoría absoluta). Sin embargo, la debilidad de los partidos de oposición y la ausencia de garantías de limpieza electoral (dos variables íntimamente relacionadas entre sí) obstaculizaban que se presentara tal escenario. De hecho, tal como después veremos, en esa época era prácticamente imposible derrotar al PRI en un distrito electoral de mayoría relativa.

Es difícil explicar por qué se introdujeron estos sistemas electorales en esos años y en esos estados. El entonces secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia (a la vez uno de los pocos estudiosos de los sistemas electorales de entonces) reconoce que las reformas mencionadas las “prohijó el gobierno”.² No olvidemos que en el espacio de la entonces llamada “apertura democrática” promovida por el presidente Luis Echeverría (1970-1976) se había modificado la fórmula de los “diputados de partido” de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: en 1973 se facilitó el acceso al sistema al bajar de 2.5 por ciento a 1.5 por ciento de la votación nacional el porcentaje requerido para obtener “diputados de partido”, y se elevó de 20 a 25 el máximo de “diputados de partido” que podía obtener cada uno de los institutos políticos minoritarios.³ Por lo tanto, es razonable pensar que en el espíritu de esos cambios, mínimos si se quiere, que ampliaban los márgenes de representación de los partidos *con registro* (si bien entonces no se registraron *nuevos* partidos) en la Cámara de Diputados, se decidió impulsar también cambios análogos –*pero fundacionales*– en los estados.

De cualquier modo, la introducción, entre 1974 y 1977, de la figura de los “diputados de partido” en 17 estados de la Federación permitió romper con la inercia mayoritaria

2 Entrevista ALI/MMP, 27 de octubre de 1998.

3 Sobre la reforma electoral de 1973, véase Segovia, Rafael, “La Reforma Política: el Ejecutivo federal, el PRI y las elecciones de 1973”, en *Foro Internacional*, vol. xiv, núm. 3, 1974.

de esta importante esfera institucional y preparó el terreno para la introducción de fórmulas electorales mixtas, ahora sí en *todos* los congresos locales de los estados de la Federación a raíz de la Reforma Política de 1977. Insisto: la Reforma Política de 1977 amplió los espacios de representación de los partidos minoritarios a *todos* los congresos locales, y amplió también el número de partidos políticos en competencia y el espectro ideológico de las opciones electorales. Pero los “diputados de partido” en 17 congresos locales en el periodo 1974-1977 significaron, sin duda, una ruptura con el pasado. Ahí está, en perspectiva histórica, su indudable relevancia. Véase la evidencia sobre el punto de que partimos en 1974: a principios de los años setenta, sólo cuatro legislaturas (de 31) escuchaban alguna voz disidente: la LII de Chiapas (1973-1976), con una diputada del PAN; la XLVII de Jalisco (1974-1977), con dos diputados del PAN; la XVII de Nayarit (1972-1975), con un diputado del PARM y otro del PPS; y la XLVIII de Tamaulipas (1972-1974), con un diputado del PARM.⁴ Todos, obviamente, habían llegado al Congreso local por la vía del triunfo mayoritario en un distrito electoral. El resto de los 27 congresos locales enfrentaban el escenario del unipartidismo absoluto: *todos sus diputados pertenecían al PRI*. Eran, por decirlo así, cámaras “soviéticas”, en el sentido de que *todos* sus diputados pertenecían a *un solo* partido político. Finalmente, la institución de los “diputados de partido” en los congresos locales supuso el inicio de otra tendencia muy positiva: el aumento en el tamaño de dichos cuerpos colegiados. Antes de su introducción, los congresos locales eran demasiado pequeños para una asamblea legislativa: el promedio en el número de escaños

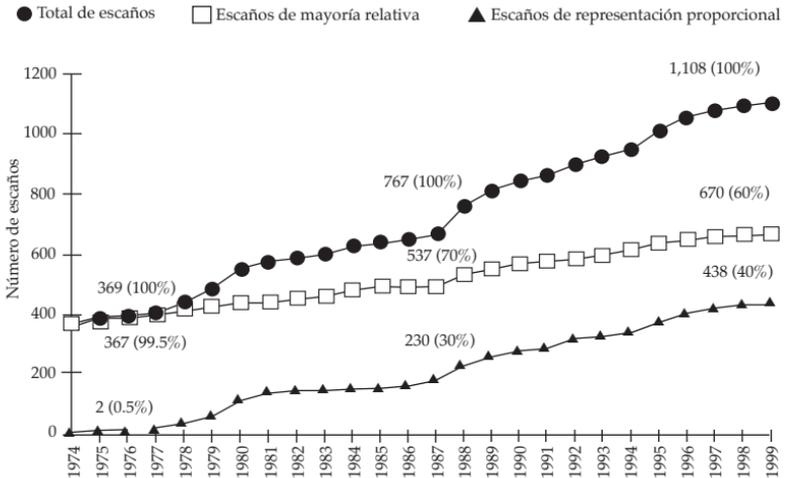
4 En relación con periodos previos, sólo obtuve información respecto del PAN, que era el más grande de los partidos minoritarios. Llama la atención que entre 1939, año de su fundación, y 1973, es decir, a lo largo de sus primeros 44 años, el PAN contó con representación parlamentaria en sólo dos congresos locales: tuvo un diputado en Michoacán (1947-1950) y dos en Yucatán (1968-1970). Este es un indicador relevante de la importancia que revestía en 1974 la introducción de “diputados de partido” en los congresos locales. Agradezco a Aminadab Rafael Pérez Franco, de la Fundación Preciado Hernández, esta información.

en los 31 congresos era de 12.03 escaños con un máximo de 19 (Sonora) y un mínimo de 7 (Nayarit): más que asambleas legislativas, aquellos cuerpos colegiados parecían cabildos municipales. Téngase presente que hacia 1997, 304 cabildos municipales se integraban, con 12 o más escaños.⁵

Pero ¿qué ha sucedido entonces, a partir de 1974? En la gráfica 1 se suman los escaños de todos los congresos locales desde 1974, año que supone, como ya vimos, el punto de inflexión en el diseño institucional de dichos congresos, hasta mayo de 1999. A nuestro juicio, el cambio en esa arena institucional del país ha pasado inadvertido, entre otras cosas, por su impresionante gradualidad. Sin embargo, y ya visto en perspectiva histórica, es espectacular: el sistema representativo pasó de tener 369 escaños en 1974 a 1,108 en 1999. Es decir, el tamaño del sistema en su con-

Gráfica 1
Número de escaños en los Congresos locales de la
Federación mexicana, 1974-mayo de 1999.

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.



5 Véase Acedo, Blanca y Saiz, Mariana, *Diagnóstico de la integración de los ayuntamientos. Base jurídica y desempeño electoral*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1997.

junto se triplicó exactamente. La gráfica permite distinguir claramente tres etapas. La primera, que ya hemos explicado, corre de 1974 a, aproximadamente, 1978: es la ruptura con el mayoritarismo puro y el inicio del tránsito hacia sistemas electorales que se acercan a la proporcionalidad y que inician la integración de las minorías a las instituciones representativas.

La segunda etapa arranca alrededor de 1979, cuando ya se refleja en la gráfica el modo en que los congresos locales van ajustándose al mandato constitucional de la Reforma Política de 1977, y concluye hacia 1987. Finalmente, la tercera etapa de crecimiento del sistema en su conjunto inicia en 1988 (con el nacimiento de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal) y concluye diez años después, en 1999. En 1988, tenemos 230 escaños de representación proporcional (30 por ciento) y 537 de mayoría relativa (equivalentes a 70 por ciento), para un total de 767 escaños. Como resultado del balance parlamentario que produjo la conflictiva elección presidencial de 1988 en el Congreso de la Unión y del fortalecimiento de la capacidad negociadora de la oposición, el periodo 1988-1999 produjo un nuevo balance: los escaños de representación proporcional suman en 1999 40 por ciento (son 438), y los de mayoría relativa representan 60 por ciento (son 670). El nuevo carácter mixto de los sistemas electorales produjo, como después probaremos, un cambio de extraordinaria relevancia para la operación política de las instituciones legislativas, junto con el aumento, al unísono, de la competitividad del sistema de partidos.

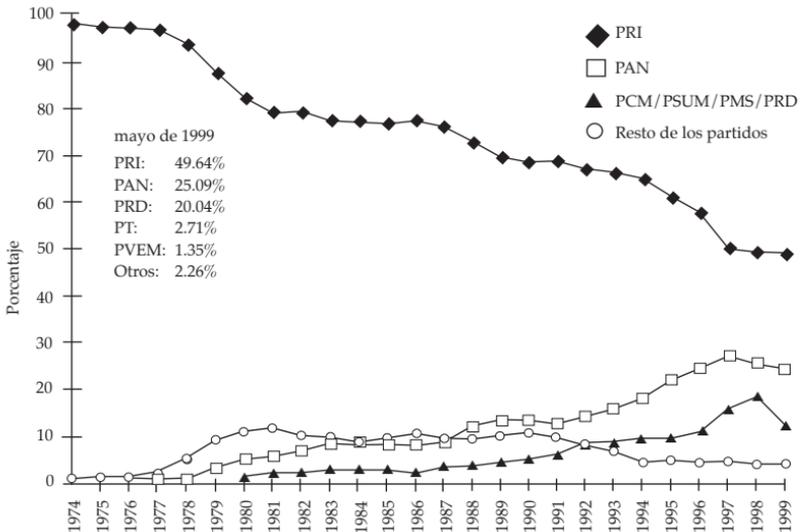
La gráfica 2 muestra la distribución porcentual de escaños en todos los congresos locales entre los partidos políticos (incluida la Asamblea de Representantes [desde 1988] y Legislativa [desde 1994] del Distrito Federal). De nuevo, encontramos datos que nos hablan de un cambio extraordinariamente lento pero muy sistemático y por demás relevante, que no tiene un punto de ruptura espec-

tacular, pero que es notable a fin de cuentas. Véase en la gráfica cómo el porcentaje de escaños que ocupa el PRI va cayendo lenta y sistemáticamente, si bien con distintas velocidades, año con año: tiene 97.8 por ciento de todos los escaños en 1974 y 49.64 por ciento en 1999. Valga subrayar entre paréntesis que en 1974 el PRI tenía 361 escaños y que en 1999 tiene...550; es decir, el aumento, muy positivo a nuestro juicio, del tamaño del sistema representativo en su conjunto, posibilitó una pluralización permanente, palpable, del sistema representativo, sin ver mermadas –más aún, viéndose incrementadas– las posiciones políticas de la clase política priísta. Transformar pequeños congresos, casi cabildos, en verdaderos cuerpos representativo-debaterantes, ha permitido también que la pluralización no

Gráfica 2

Distribución porcentual de escaños en la integración de todos los Congresos locales de la Federación mexicana, por partido político, 1974-mayo de 1999.

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.



milite contra los intereses de la élite política dominante del régimen posrevolucionario. Aquí hay otra evidencia que sustenta la idea básica que recorre este ensayo: si bien no se trazó conscientemente de ese modo, la transición democrática de México ha de entenderse como la gradual profundización de la necesidad de una auténtica convivencia multipartidista en un diseño constitucional pluralista.

Por otro lado, el aumento en el tamaño del sistema representativo también ha beneficiado al resto de los partidos políticos. La densidad actual de la clase política en las instituciones no sólo se refiere a la clase política priísta, sino a la clase política en su conjunto. En 1988, el PAN tenía 96 diputados locales equivalentes a 12.5 por ciento del total; en 1999, tiene 278, equivalentes a 25.09 por ciento; esto es, aumentó su porcentaje casi en 100 por ciento, pero el número de sus cuadros legislativos aumentó casi en 200 por ciento. Pasó algo parecido, pero aún más notorio, con el PMS y su heredero el PRD: el primero tenía 31 diputados locales en 1988, equivalentes a 4.04 por ciento del total; en 1999, el PRD tiene 212 diputados locales, equivalentes a 19.13 por ciento: aumentó su porcentaje en poco más de 300 por ciento, pero el número de sus cuadros legislativos se incrementó en casi 600 por ciento. Estos cambios son de extraordinario valor para una transición como la nuestra, en donde la experiencia política que otorga el ejercicio de responsabilidades públicas (sean legislativas o de gobierno) estuvo prácticamente monopolizada por el PRI. Tenemos hoy una densidad distinta en la clase política que, por cierto, aún no se estudia. Sin lugar a dudas, es ya el momento de modificar la regla de la no-reelección legislativa en los congresos locales, para que esa nueva clase política adquiriera la experiencia suficiente para traducir en políticas públicas creativas, novedosas, inteligentes, la ganancia democrática que ya registra la contabilidad política del país a través de una clase política diversa. La no-reelección legislativa lo *amateuriza* todo, no profesionaliza nada, y es hoy un obstáculo para que profundicemos en el debate sobre el ejercicio

democrático y responsable del poder, y sobre el pleno llamado a cuentas de los ciudadanos a sus representantes.

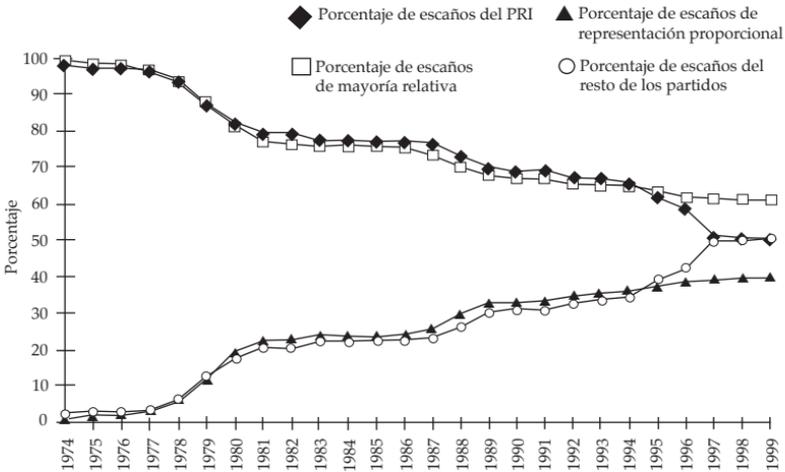
La gráfica 2 también evidencia la tendencia tripartita, particularmente desde 1992, de nuestro sistema de partidos en las instituciones parlamentarias del federalismo mexicano. Esto no quiere decir, en modo alguno, que los otros partidos, particularmente el PT y el PVEM, no sean relevantes. Más bien todo lo contrario: en numerosos casos, los nuevos balances parlamentarios han hecho que los partidos llamados pequeños asuman frecuentemente un papel pivotal en la construcción de coaliciones legislativas y, por lo tanto, adquieran, paradójicamente, una importancia grande.

Pero volvamos al tema, absolutamente central, de las reformas a los sistemas electorales mixtos entre 1988 y 1999, pues ahí está uno de los puntos nodales del cambio democrático del país. Hagámoslo mediante un ejercicio, consistente en relacionar el cambio en la mixtura de los sistemas electorales con la representación de los partidos en los congresos locales. La gráfica 3 es resultado de ese ejercicio. Nótese cómo el porcentaje de escaños del PRI va coincidiendo a la baja casi exactamente con el porcentaje de escaños de mayoría relativa de los sistemas electorales mixtos en su conjunto. Nótese también que el porcentaje de escaños ocupados por el resto de los partidos va coincidiendo al alza casi exactamente con el porcentaje de escaños de representación proporcional. Sin embargo, a partir de 1995, el porcentaje del PRI cae más rápidamente que el porcentaje de escaños de mayoría relativa, y el porcentaje de escaños del resto de los partidos aumenta más rápido que el porcentaje de escaños de representación proporcional. Esto es resultado de un fenómeno novedoso en la política electoral mexicana: la competitividad electoral, resultado inequívoco de la combinación del ajuste en las preferencias electorales de los ciudadanos y del aumento de la limpieza electoral, producto de las reformas electorales que los partidos han logrado pactar. O dicho de otro modo, el porcentaje de los partidos distintos al PRI avanza

Gráfica 3

Distribución porcentual de escaños ocupados por el PRI y por el resto de los partidos, y porcentaje de escaños de mayoría relativa y de representación proporcional en la integración de los Congresos locales de la Federación mexicana, 1974-mayo de 1999.

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.



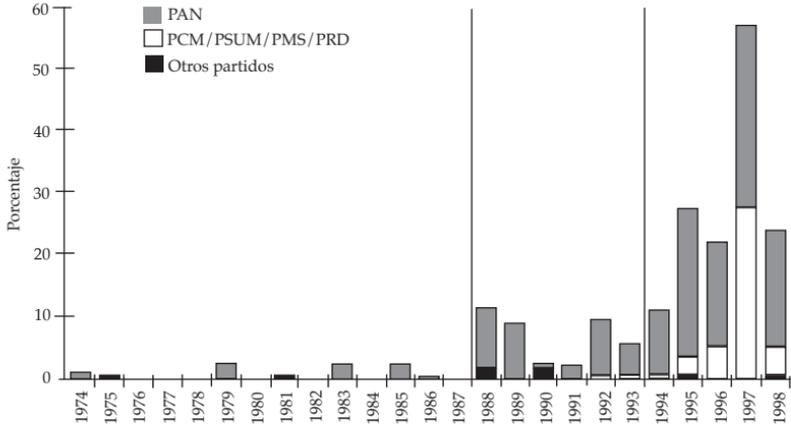
porque aumentan sus niveles de votación y porque también avanza la proporcionalidad de los sistemas electorales, pero a partir de 1995, porque han logrado lo que antes parecía casi imposible: derrotar al PRI en distritos electorales de mayoría relativa. Como veremos después, la creciente limpieza de las elecciones ha contribuido de modo central a construir estos escenarios de pluralismo.

La gráfica 4 da cuenta precisamente de ese aumento en la competitividad del sistema de partidos. Como puede observarse, en el periodo 1974-1987 para partidos distintos al PRI era muy difícil derrotar, en elecciones no-competitivas, nunca cabalmente confiables y limpias, al partido otrora hegemónico en los distritos de mayoría relativa. En dicho periodo, se celebraron 2,142 elecciones en distritos electorales para elegir diputados de mayoría relativa: el PRI ganó en 2,126, es decir, en 99.25 por ciento de los casos, mientras que el resto de los partidos ganó en 16 ocasiones, es decir, en

Gráfica 4

Porcentaje de triunfos en distritos de mayoría relativa de los partidos políticos distintos al PRI respecto del total de distritos en competencia en elecciones a congresos locales de la Federación mexicana, 1974-1998.

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.



0.75 por ciento de los casos (14 fueron para el PAN y 2 para el PARM).

Nótese, sin embargo, cómo a partir de 1988 las cosas empezaron a cambiar: el PRI empezó a ser derrotado en la competencia distrital en elecciones congresionales locales. Además, en la gráfica pueden identificarse claramente dos etapas en el incremento de la competitividad del sistema de partidos en las elecciones a los congresos locales. Una arranca en 1988 –año del inicio de la transición democrática– y concluye hacia 1994. En toda esta etapa, los partidos distintos al PRI ganaron en 7.08 por ciento de los distritos que estuvieron en competencia y rompieron con la inercia observada hasta 1987. La segunda etapa se inicia en 1995: desde entonces y hasta 1998, los partidos distintos al PRI han ganado en 31.6 por ciento de los distritos electorales en competencia. El partido de oposición que ha mostrado mayor competitividad en esta esfera es el PAN, que ha concentrado 75 por ciento de las victorias distritales opositoras en el periodo 1988-1998. Por su parte el PRD –que ha concentra-

do 23 por ciento de las victorias distritales opositoras también en el periodo 1988-1998— mostró un comportamiento particularmente competitivo en 1997 (sobre todo en las elecciones a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

■ ADIÓS A LAS MAYORÍAS CALIFICADAS

¿Qué supone todo esto para la vida institucional del país? El gradual aumento del elemento proporcional de los sistemas electorales para elegir a nuestros congresos locales, junto con la creciente competitividad del sistema de partidos en su conjunto ya producen, desde 1988, un cambio enormemente positivo para el pluralismo en los Congresos en los estados de la Federación mexicana. Uno de los aspectos más negativos de la política mexicana posrevolucionaria fue la capacidad sin límite que tuvieron los presidentes y los gobernadores de los estados para reformar la Constitución general y las constituciones de los estados de la Federación. Prácticamente en todos los estados del país se necesita contar con el voto de, por lo menos, dos terceras partes de los diputados locales para poder aprobar una reforma a la constitución local.⁶ Por lo tanto, si un gobernador contaba con que su partido tenía más de las dos ter-

⁶ Este es el único requisito en 6 estados (Baja California Sur, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas y Yucatán). El resto de los 25 estados involucran de uno u otro modo a los cabildos municipales en el procedimiento de reforma a la constitución local: 19 estados exigen la aprobación de los cabildos en, por lo menos, la mitad más uno de los ayuntamientos del estado; 4 (Nayarit, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas) exigen la aprobación de los cabildos en por lo menos dos tercios de los ayuntamientos del estado. Uno (San Luis Potosí) exige la aprobación de los cabildos en por lo menos tres cuartos de los ayuntamientos del estado. Finalmente, uno (Chihuahua) exige la aprobación de cuando menos 20 ayuntamientos en donde viva al menos la mitad de la población del estado (Gil Ramírez, Juan Cristóbal, "Constituciones rígidas vs. constituciones flexibles en los estados de la Federación mexicana, 1857-1999", Instituto Tecnológico Autónomo de México. Departamento Académico de Ciencias Sociales, mimeo, 1999). El autor encuentra que fue la constitucionalización del "municipio libre" en 1917 la que expandió el papel de los ayuntamientos en el proceso de reforma a las constituciones locales: hacia 1857, sólo 5 estados involucraban a los municipios en dicho proceso (Aguascalientes, Jalisco, Puebla, San Luis Potosí y Tlaxcala).

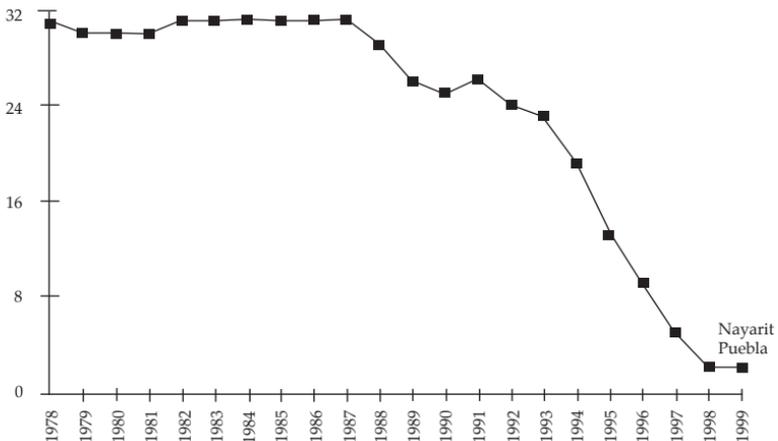
ceras partes del Congreso local, podía entonces promover reformas a la constitución local sin tener que negociarlas y acordarlas con otra u otras fuerzas parlamentarias. En la medida, por lo tanto, en que por las razones ya apuntadas, se han ido pluralizando más y más nuestros congresos locales, se ha ido creando un contexto de exigencias para el diálogo y la negociación entre partidos cuando se trata de reformar la constitución local. Adiós, pues, al monopatidismo reformador de nuestras constituciones. Buena noticia para México.

Véase en la gráfica 5 cómo hasta antes del inicio de la transición en 1988, *todos* los congresos locales de los estados de la Federación contaban con la mayoría calificada (es decir, con la mayoría de por lo menos dos tercios de los diputados) de un solo partido (en todos los casos, obviamente, el PRI). Es decir, pese a que desde 1974 observamos una creciente presencia de partidos de oposición en los congresos locales, lo cierto es que hasta

Gráfica 5

Congresos locales de la Federación mexicana en los que un partido político cuenta con la mayoría calificada de dos tercios de los escaños, 1978-mayo de 1999.

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.



1987 dichos partidos no tenían poder alguno de decisión. Estaban ahí para opinar, pero no para participar en la decisión, no para codecidir. No había, por lo tanto, dilema alguno de cooperación pluripartidista *en las instituciones*. A partir, se insiste, de 1988, las cosas empezaron a cambiar. De nuevo, son claramente distinguibles dos etapas. Una se inició en 1988, año en el que se rompe la inercia de las, digamos, “mayorías calificadas monocolors” en los congresos locales, y concluye hacia 1993, cuando ya “sólo” quedaban 23 congresos locales con mayorías calificadas de un solo partido. La segunda etapa inició en 1994 y desde entonces hemos sido testigos del colapso casi total del fenómeno de las mayorías calificadas unipartidistas. Hacia mayo de 1999 sólo dos (en Nayarit y Puebla) de las 32 asambleas legislativas locales cuentan con la mayoría calificada de un partido, siendo éste el PRI en ambos casos.⁷

Debe subrayarse que ya las legislaciones locales (excepto en Puebla, Nayarit y Yucatán) impiden que un solo partido tenga la mayoría calificada de dos tercios de los diputados, con lo cual las minorías congresionales de cualquier signo protegen una capacidad decisoria mínima.

No debemos dejar de apuntar, sin embargo, que *no todas* las constituciones locales exigen, para ser reformadas, el voto aprobatorio de dos tercios de sus miembros. En cuatro estados (Campeche, Chiapas, Guerrero y Michoacán) sólo se exige, para la reforma constitucional, el mínimo consenso de la mayoría absoluta (es decir, la aprobación, solamente, de 50 por ciento más uno de los diputados). Por lo tanto, a las implicaciones de la gráfica 5 hay que agregar un matiz: si bien hacia mayo de 1999 el PRI puede, sin construir coalición alguna, reformar la constitución local en Nayarit y Puebla (porque para ello se requieren dos tercios del congreso y el PRI contaba con ellos), también puede hacerlo

⁷ En las elecciones del 4 de julio de 1999, el PRI perdió la mayoría calificada en el Congreso local nayarita.

para reformar la constitución local de Campeche, Chiapas, Guerrero y Michoacán (porque para ello sólo se requiere 50 por ciento más uno de los miembros del congreso y el PRI contaba con esa mayoría). Pese a eso, es de suyo relevante subrayar como un hecho que, hacia mayo de 1999, 25 de los 31 congresos locales de los estados de la Federación mexicana necesitan forzosamente construir coaliciones pluripartidarias para reformar sus constituciones.⁸

Finalmente, hay otro proceso de decisión institucional, ahora en el ámbito federal, que se modifica en la medida en que se va pluralizando el conjunto de los congresos locales en los estados de la Federación. Me refiero al procedimiento para reformar la Constitución federal. El artículo 115 establece que, para que la Constitución pueda ser reformada, se requiere del voto aprobatorio de, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros presentes de las dos cámaras del Congreso de la Unión (la Cámara de Diputados y el Senado de la República). Sin embargo, y adicionalmente, el artículo 135 exige que las reformas sean después aprobadas “por la mayoría de las legislaturas de los estados” (es decir, por la aprobación de 16 de 31 congresos locales). Nótese la extraordinaria rigidez formal de nuestra Constitución. En términos constitucionales, una reforma tiene que pasar por muchos filtros que exigen, obviamente, un gran consenso para modificar nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Habría, por supuesto, quien diga, y con razón, que nuestra Constitución no ha tenido nada de rígida y que, a juzgar por la extraordinaria cantidad de reformas que se

8 Por supuesto, las mayorías calificadas de dos tercios no sólo son importantes para reformar las constituciones locales. En distintos congresos locales (incluidos los cuatro que no requieren dicha mayoría para modificar la constitución local) se requiere de mayorías calificadas para tomar otro tipo de decisiones, como la elección de consejeros electorales y de magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la creación de nuevos municipios, la concesión al gobernador de facultades extraordinarias, la concesión de amnistías o indultos, etcétera. Es, por lo tanto, imprescindible, y ya casi en todos los casos (excepto en Nayarit y en Puebla), construir coaliciones multipartidistas para tomar ese tipo de decisiones.

le han hecho desde 1917, ha parecido más bien un flexible cuaderno de hojas intercambiables. Sin embargo, la flexibilidad de nuestra Constitución en la etapa posrevolucionaria mexicana se debió más bien a la presencia abrumadora de un partido hegemónico y fuertemente disciplinado con el control de dos tercios de las dos cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos de los estados. Como hemos visto, desde 1988 ningún partido cuenta con el control de dos tercios de la Cámara de Diputados. Desde 1997, y como después veremos, tampoco en el Senado existe un partido que cuente con la mayoría calificada de dos tercios de sus miembros. Finalmente, tal vez muy pronto ningún partido tampoco cuente con mayoría en 16 congresos locales. En 1988, todos los congresos locales tenían mayoría del PRI; hacia mayo de 1999, ya sólo 18 congresos locales contaban con mayoría del PRI (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán); 2 cuentan con mayoría del PAN (Aguascalientes y Nuevo León) y en 11 congresos locales *ningún* partido tiene mayoría (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, Sonora y Zacatecas).⁹

Así las cosas, si desde 1988 se empezó a rigidizar políticamente la Constitución, en la medida en que la Cámara de Diputados requirió desde entonces de coaliciones interpartidarias, plurales y negociadas, para reformar la Constitución, hacia 1997 se rigidiza más (en términos estrictamente políticos) al desaparecer el control de la mayoría calificada de un solo partido en el Senado. Por otro lado, las tendencias nos permiten pensar que, eventualmente, ningún partido contará, tampoco, con el control mayoritario de 16 congresos locales. Todo esto significa que refor-

⁹ Fuera de esta contabilidad debemos colocar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que no es propiamente una legislatura estatal (el Distrito Federal no es un estado) y en donde el PRD tiene la mayoría.

mar la Constitución federal supone involucrar y sumar al consenso a un número creciente de actores en un número creciente de arenas de negociación. Ello tiende a exigir un nivel de diálogo y debate más y más elevado. Poco a poco, la competitividad del sistema de partidos y la consecuente pluralización política invaden las múltiples instituciones representativas del país. Así se dificulta que cualquiera, de un plumazo, pretenda modificar la Constitución. Digamos que ya era hora. Reformar la Constitución ya no es fácil; más aún, es cada vez más difícil, y lo será todavía más si los partidos no siguen necesariamente la misma línea de conducta en los ámbitos federal y estatal. Reformar la Constitución requerirá de operaciones políticas cada vez más vastas y de políticos con nuevas capacidades de acción y persuasión. La rutinización de nuestra vida democrática ya demanda y demandará más y más un tipo de liderazgo político distinto al que hemos tenido hasta hoy. Todo el entramado institucional exige ya, y exigirá más y más, explicación pública y razonamiento responsable. Enhorabuena para México.

■ ADIÓS A LAS MAYORÍAS ABSOLUTAS: EL FENÓMENO DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS

Pero la necesidad de la negociación y el arribo a acuerdos entre distintos partidos no termina ahí. El nuevo pluripartidismo mexicano invade más y más esferas institucionales que demandan un diálogo todavía más intenso. Se trata de una tendencia irreversible que es, a mi juicio, muy positiva para el país. Desde 1988 no sólo se pierden, y casi desaparecen, mayorías calificadas monocolors en los congresos locales. Viene presentándose también, con una velocidad vertiginosa, el fenómeno de los “gobiernos divididos”, esto es, situaciones en las que el partido del gobernador no tiene siquiera el control mayoritario (es de-

cir, la mayoría absoluta de 50 por ciento más uno de los diputados) del congreso local. Ello supone la necesidad de construir coaliciones legislativas plurales no sólo para reformar la Constitución local, sino para tomar *cualquier* decisión legislativa (aprobar un acuerdo parlamentario, una ley, el presupuesto de egresos, la cuenta pública del gobierno del estado, las cuentas públicas municipales, etcétera). En este caso, la exigencia es todavía más acentuada: o los partidos pactan, o se paraliza la acción gubernamental. Muy inadvertido ha pasado este fenómeno para la opinión pública y, me atrevo a decir, hasta para la clase política nacional. Desde 1989, en que se produjo el primer gobierno dividido en la historia posrevolucionaria mexicana (cuando el partido del gobernador Ernesto Ruffo no conquistó la mayoría del Congreso de Baja California) se han sumado ya 15 estados a la lista de los gobiernos divididos en la Federación mexicana.

En el cuadro 2 puede verse la composición partidaria de las 20 legislaturas locales en las que se han presentado gobiernos divididos en 15 estados de la Federación desde 1989 hasta mayo de 1999. Nótese que en ningún caso el partido del gobernador tiene 50 por ciento más uno de los escaños, lo cual obliga, como ya se ha dicho, a arribar a acuerdos para tomar cualquier decisión parlamentaria, entre partidos en el Congreso y/o entre poderes (legislativo y Ejecutivo).

Algo importante para subrayar, en primer lugar, es que en 8 casos (Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, Morelos, Sonora: Jalisco, Tlaxcala y Zacatecas) la competitividad electoral es tan alta que, aun en el caso de que no hubiera habido escaños de representación proporcional, de cualquier modo se habría producido el gobierno dividido. Me explico con un ejemplo. En Sonora el congreso local se compone de 33 diputados: 21 provienen de distritos electorales y 12 ocupan sus escaños gracias al sistema de representación proporcional. Pues bien: aun si en 1997 no hubieran existido esos 12 escaños de representación pro-

Cuadro 2. Composición partidaria de las veinte legislaturas locales en las que se han presentado gobiernos divididos en quince estados de la Federación mexicana, 1989-mayo de 1999.

Legislatura	Estado	Partido del Gobernador	Tipo de Elección	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PC	PARM	PPS	PDM	Partidos Locales	Total de Escaños
XIII (1989-1992)	Baja California	PAN	Concurrente	9	6	1	-	-	1	1	1	-	-	19
LXY (1989-1992)	Michoacán	PRI	Concurrente	3	12	6	-	-	1	2	2	-	-	24
LV (1991-1994)	Guajuato	PAN	Concurrente ¹	6	20	1	-	-	1	-	-	1	-	30
XIV (1992-1995)	Baja California	PAN	Intermedia	8	7	4	-	-	-	-	-	-	-	19
VII (1993-1996) ²	Baja California Sur	PRI	Concurrente	7	7	-	-	-	-	-	-	-	-	14
LV1 (1994-1997)	Guajuato	PAN	Intermedia	5	21	2	-	-	-	-	-	-	-	28
LVIII (1995-1998)	Chihuahua	PAN	Intermedia	7	15	1	-	-	-	-	-	-	1	24
LV1 (1995-1998)	Aguascalientes	PRI	Intermedia	13	11	1	1	-	1	-	-	-	-	27
LIII (1996-2000)	México	PRI	Intermedia	22	30	16	2	4	1	-	-	-	-	75
LIV (1997-1999)	Coahuila	PRI	Intermedia	10	16	2	2	-	2	-	-	-	-	32
XLVII (1997-2000)	Morelos	PRI	Intermedia	5	13	11	-	-	-	-	-	-	1	30
LII (1997-2000)	Colima	PRI	Concurrente	7	10	3	-	-	-	-	-	-	-	20
LVII (1997-2000)	Guajuato	PAN	No concurrente	16	12	5	1	1	-	-	-	1	-	36
LIII (1997-2000)	Querétaro	PAN	Concurrente	11	10	1	1	1	1	-	-	-	-	25
LV (1997-2000)	Sonora	PRI	Concurrente	20	14	9	-	-	-	-	-	-	-	33
LV (1998-2001)	Jalisco	PAN	Intermedia	10	17	2	-	1	-	-	-	-	-	40
LV1 (1998-2001)	Zacatecas	PRD	Concurrente	6	12	10	2	-	-	-	-	-	-	30
XVI (1998-2001)	Baja California	PAN	Intermedia	11	11	3	-	-	-	-	-	-	-	25
LV1 (1998-2001)	Tlaxcala	PRD-PT-PVEM	Concurrente	3	17	7	3	2	-	-	-	-	-	32
LX (1998-2002)	Baja California Sur	PRD-PT	Concurrente	4	5	10	2	-	-	-	-	-	-	21

¹ En este caso, el gobierno dividido fue resultado de la elección, por parte del congreso local con mayoría del PRD, del panista Carlos Medina Plascencia como gobernador interino.

² No fue sino hasta rebasada la mitad de la VII Legislatura cuando se llevó a cabo la elección extraordinaria en el distrito II de Baja California Sur y pudo ocuparse el escaño vacante.

Fuente: Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000.

porcional y, por lo tanto, el sistema electoral hubiera sido, con 21 distritos electorales, estrictamente mayoritario, se hubiera presentado el fenómeno de la ausencia de una mayoría monocolor en el congreso, ya que el PRI ganó en 9 distritos, el PAN en 6, y el PRD en 6. Al carecer de, por lo menos, 11 de 21 escaños, el PRI de cualquier modo no habría contado con mayoría en el congreso local. Esto, insistito, es lo primero que hay que subrayar: la competitividad electoral –y ya no necesariamente la presencia de sistemas electorales mixtos– ya ha producido cambios importantes.

En segundo lugar, véase la velocidad con la que el fenómeno se viene presentando: en el periodo 1988-1994 se produjeron los primeros 6 casos; en el periodo 1994-2000 (que aún no concluye) se han presentado 14. No tendría sentido pronosticar aquí cuántos habrá en los próximos dos, cinco o diez años. Lo que resulta indudable es que el fenómeno ya está entre nosotros y que, querámoslo o no, llegó para quedarse. El pluralismo político y la competitividad electoral lo van a producir una y otra vez. Los gobiernos divididos se irán de algunos estados y vendrán a otros.¹⁰

Sería imposible, y muy fastidioso para el lector, reproducir aquí la información relativa a lo que ha sucedido en

¹⁰ En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrá próximamente un papel central que desempeñar. Existen hoy en día diez estados de la Federación cuyas legislaciones electorales contemplan la figura de la “cláusula de gobernabilidad”, a través de la cual el partido más grande en competencia (dependiendo de un porcentaje determinado de la votación obtenida y/o de un número específico de triunfos en distritos electorales de mayoría relativa) obtiene automáticamente, gracias al reparto de escaños de representación proporcional, la mayoría absoluta del congreso local. Pues bien: en la sentencia que resolvió la acción de inconstitucionalidad 6/98, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de la cláusula de gobernabilidad en Quintana Roo. En este sentido, al resultar obligatorios los criterios sustentados por la Corte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) debiera, en principio, abstenerse de aplicar las cláusulas de gobernabilidad en el conjunto de los estados. Ello maximizaría la probabilidad de que, por esta vía, aparecieran próximamente más gobiernos divididos en los estados de la Federación. Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF ha establecido una interpretación contraria a la de la Corte (sentencia SUP-JRC-209/99). Próximamente la Corte deberá, por lo tanto, resolver esta contradicción de tesis.

cada uno de los casos. En algunas legislaturas, el balance numérico sólo ha requerido de la incorporación de un diputado para la construcción de una coalición ganadora mínima estable (en Baja California, XIII; en Michoacán, LXV; y Coahuila, LIV). En Jalisco, sin embargo, y pese a que el PAN cuenta con la mitad de los escaños, la incorporación de un diputado más para la construcción de la mayoría ha sido particularmente problemática. En otros casos, la coalición ganadora mínima se ha construido a partir de la indisciplina de diversos grupos parlamentarios (de 2 diputados del PRI que se sumaron sistemáticamente a la bancada del PAN en Baja California, XIV) o de plano de su escisión (6 diputados del PRI cooperaron sistemáticamente con la bancada del PRD en Zacatecas, LVI). Algunas legislaturas, por otro lado, han arrancado la experiencia del gobierno dividido con fuertes niveles de conflicto y han logrado, poco a poco, arribar a consensos (casos claros en este sentido son los de Sonora, LV, y Colima, LII, no se diga Morelos, XLVII, en donde el conflicto entre poderes llevó, junto con otros factores, a la solicitud de licencia del gobernador Jorge Carrillo Olea). Otras han iniciado con altísimos niveles de consenso, incluso con muchas iniciativas aprobadas por unanimidad, como en el caso del Estado de México, LIV (con el gobernador Camacho) y han visto deterioradas en el tiempo las relaciones entre partidos y entre poderes (con el gobernador Montiel). Otras han sostenido altos niveles de consenso a lo largo del tiempo (Baja California Sur, VII; Aguascalientes, LVI; Baja California, XVI; Guanajuato, LVII). En algunos estados, el gobernador ha tenido que enfrentar mayorías parlamentarias de otro partido, con lo cual pierde relevancia la construcción de coaliciones *entre partidos* en el Congreso y se acentúa la relevancia de la construcción de acuerdos *entre poderes* (Chihuahua, LVIII; Guanajuato, LV y LVI; Tlaxcala, LVI).

Los gobiernos divididos han producido fenómenos completamente novedosos para la vida política de México.

Y no sólo me refiero, por ejemplo, a la inédita utilización del veto por parte de algunos gobernadores que han rechazado iniciativas ya aprobadas por el congreso local (Francisco Barrio en Chihuahua, Alberto Cárdenas en Jalisco, Arturo Montiel en el Estado de México) o a las controversias constitucionales que ha tenido que resolver la Suprema Corte de Justicia frente al desacuerdo entre poderes (como en Colima, en donde el congreso local no pudo decidir respecto de los candidatos a magistrados del Tribunal Superior de Justicia propuestos por el gobernador, al producirse un empate de 10 votos a favor y 10 en contra). En esos casos, el desacuerdo se ha procesado y resuelto institucionalmente, sin rupturas. Me refiero, insisto, a algo más general: los gobiernos divididos han resultado educativos para todos, partidos políticos y ciudadanos. Estamos aún, si se quiere, en la curva de aprendizaje. Aun con rispideces (por lo demás naturales en política, que no deberían asustar a nadie) se viene gestando una cultura de debate y de negociación, de arriba a acuerdos, y eso es muy importante para un país que no ha vivido, a lo largo de su historia, la práctica de la tolerancia en el pluralismo.¹¹ En el ámbito nacional, los gobiernos divididos en los estados han sido noticia cuando se acentúan los desacuerdos. Pero parece no ser noticia que los partidos acuerden y decidan. Y esto lo

11 En este sentido, algo que no se ha valorado suficientemente es lo que ha sucedido en los gobiernos divididos ante la renuncia, la solicitud de licencia, o el fallecimiento del gobernador constitucional. En esos casos, el partido que ganó originalmente la elección para gobernador: no cuenta con la mayoría legislativa necesaria para realizar el nuevo nombramiento en el congreso local. Sin embargo, en los tres casos en que esta situación se ha presentado, los partidos políticos han actuado responsablemente al acatar la voluntad ciudadana expresada en las urnas y nombrar como gobernadores a miembros del partido que ganó originalmente la elección (son los casos de Jorge Morales Barud en Morelos, ante la solicitud de licencia en 1998 del gobernador Jorge Carrillo Olea; de Alejandro González Alcocer en Baja California, después de la muerte en 1998 del gobernador Héctor Terán Terán, y de Ramón Martín Huerta en Guanajuato, ante la solicitud de licencia en 1999 del gobernador Vicente Fox).

hacen cotidianamente. De cualquier manera, a caminar se aprende andando, y no podemos construir una cultura democrática (en el consenso y en el conflicto, en el acuerdo y en el disenso) sino en la práctica misma del ejercicio democrático.

Los gobiernos divididos le han dado una nueva visibilidad a las instituciones representativas de los estados. Y también han ido obligando a los partidos a explicar públicamente su conducta parlamentaria: a favor de qué votan, en contra de qué se manifiestan. Ello va fortaleciendo la responsabilidad de los partidos, porque unos y otros evidencian la conducta de todos a la hora de medirse en las urnas. Estas nuevas prácticas políticas pueden no ser del todo claras en el corto plazo, porque el ruido político vuelve brumosa la realidad, pero a la larga van dejando un sedimento: la ciudadanía recuerda; tarde o temprano los partidos son juzgados en las mamparas electorales.

Los gobiernos divididos potencian la discusión de los asuntos presupuestales (¿a dónde iré a dar el dinero que pagamos en impuestos?), y de las cuentas públicas municipales (¿qué hicieron finalmente los gobiernos con el dinero que les dimos?), al tiempo que, por fortuna, han ido evidenciando la precariedad institucional de nuestros congresos (en su capacidad fiscalizadora, en su capacidad para evaluar el resultado de las políticas implementadas por el gobierno, en el profesionalismo de sus integrantes, en la productividad de los cuerpos colegiados como un todo), única manera, en realidad, de que exista conciencia de que queda mucho por cambiar. Hay quien ve en todo esto un vaso medio vacío, cuando no –nostálgicamente– un perfecto desastre. Creo que podemos ver, mejor, el vaso medio lleno, y seguir exigiendo que el nuevo pluralismo mexicano produzca lo que, en todo caso, buscamos: responsabilidad pública y calidad en los gobiernos. Ojalá que la enseñanza, al final del camino, sea que la democracia no supone la solución de todos los problemas. Es más

bien un método colectivo para discutirlos y enfrentarlos. No supone que todos decidamos todo respecto de los asuntos públicos. Supone que podemos, todos, escoger a quienes van a decidir para exigirles en el camino y llamarlos a cuentas al final, obligándolos a pasar la prueba del juicio ciudadano. Y en la construcción de ese sistema de responsabilidades los congresos están desempeñando un papel central. Está en las manos de los ciudadanos que lo sigan desempeñando y que lo desempeñen mejor.¹²



12 Agradezco a mis amigos y colegas Tonatiuh Guillén, Jaime Rivera, Luis Miguel Rionda, Marina Garmendia, Alberto Aziz, Andrés Reyes Rodríguez, Manuel González Oropeza, Rosa Esther Beltrán Enríquez, Christian Delgado, Gerardo Hernández Chacón, Ana Díaz Aldret, Nicolás Pineda, María Marván, Raúl Delgado, Alfonso Lima Gutiérrez y Alejandro Rosete Sosa, la información general que me proporcionaron sobre el funcionamiento de los gobiernos divididos en los estados de la Federación. Véase, sobre las primeras experiencias, Lujambio, Alonso, (Ed.), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.

3.2 Los Congresos locales: La precaria institucionalidad*

El banco de datos contenido en *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico* (derecho.itam.mx) es producto de la confluencia de intereses y preocupaciones de dos grupos de instituciones: por una parte, tres universidades mexicanas (el CIDE, el ITAM y la Universidad Anáhuac del Sur) que han desarrollado en los últimos años una agenda de investigación sobre el Poder Legislativo en México, interesadas en compilar información para el estudio comparado de los congresos locales de México, y ponerla al alcance de los investigadores y de cualquier interesado; por otro lado, las dos instancias de vinculación entre los congresos locales de la Federación mexicana: la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales (COMCE), y la Asociación Mexicana de Institutos, Organismos de Estudios y de Investigaciones Legislativas en los estados, interesadas en la realización de un ejercicio autocrítico fundado en argumentación y prueba, por parte de los congresos locales mexicanos. La coadyuvancia e impulso de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY) resulta de especial relevancia, dado su interés en desarrollar y promover los estudios congresionales.

* Publicado originalmente en Balkin, Roger, *El poder legislativo estatal en México*, México, Universidad Estatal de Nueva York, 2004, pp. 169-206.

Ojalá que el importante esfuerzo desplegado por este conjunto de instituciones derive en nuevas formas de cooperación y de difusión informativa. De especial relevancia para la evolución de los estudios comparados de nuestros congresos locales será la posibilidad de que se aproveche la tecnología en Internet para que en la red se tenga disponible información al día sobre las votaciones en el Pleno y sobre la producción legislativa de los congresos en formatos lo más estandarizados posible, a modo de facilitar la publicidad de las tareas legislativas y el estudio sistemático de las mismas.

El banco de datos contenido en *El poder legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico* contiene un importante volumen de información, *especialmente normativa*. Con todo, los editores del libro han decidido incluir un Compendio Estadístico que contiene cuadros comparativos de algunas de las variables incluidas en el banco de datos, con el fin de divulgar desde ahora un subconjunto de la información empírica contenida en él.

El cuadro 1 no merece mayor comentario, pero es singularmente relevante para tener presente las dimensiones del federalismo mexicano en términos territoriales y poblacionales. El federalismo mexicano se integra por 31 estados y un Distrito Federal. Nuestro sistema constitucional en la arena estatal es estrictamente unicameral: hay en México 31 congresos locales (en los 31 estados) y una Asamblea Legislativa (en el Distrito Federal). En el ámbito territorial, el sistema federal-municipal se integra por 2,433 municipios (en los 31 estados) y por 16 delegaciones (en el Distrito Federal), para un total de 2,449 unidades territoriales. En el siguiente cuadro daremos revista a la evolución histórica del número de entidades integrantes de la Federación mexicana. Con todo, vale mencionar aquí que el número de municipios de la república federal mexicana se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas: en 1950 había 2,336 municipios; 2,364,

Cuadro 1
Datos generales de los estados

<i>Entidad federativa</i>	<i>Territorio (miles de km²)</i>	<i>Población (miles de habitantes)</i>	<i>Densidad Población (hab/km²)</i>	<i>Núm. de Municipios 2003</i>	<i>Núm. de distritos uninominales</i>	<i>Población promedio por distrito (miles de habitantes)</i>
Aguascalientes	5.589	944.285	169	11	18	52
Baja California	70.113	2487.367	35	5	16	155
Baja California Sur	73.677	424.041	6	5	15	28
Campeche	51.833	690.689	13	11	21	33
Chiapas	73.887	3920.892	53	118	24	163
Chihuahua	247.087	3052.907	12	67	22	139
Coahuila	151.571	2298.070	15	38	20	115
Colima	5.455	542.627	99	10	16	34
Distrito Federal*	1.499	8605.239	5.741	16	40	215
Durango	119.648	1448.661	12	39	15	97
Estado de México	21.461	13096.686	610	125	45	291
Guanajuato	30.589	4663.032	152	46	22	212
Guerrero	63.794	3079.649	48	79	28	110
Hidalgo	20.987	2235.591	107	84	18	124
Jalisco	80.137	6322.002	79	124	20	316
Michoacán	59.864	3985.667	67	113	24	166
Morelos	4.941	1555.296	315	33	18	86
Nayarit	27.621	920.185	33	20	18	51
Nuevo León	64.555	3834.141	59	51	26	147
Oaxaca	95.364	3438.765	36	570	25	138
Puebla	33.919	5076.686	150	217	26	195
Querétaro	11.769	1404.306	119	18	15	94
Quintana Roo	50.35	874.963	17	8	15	58
San Luis Potosí	62.848	2299.360	37	58	15	153
Sinaloa	58.092	2536.844	44	18	24	106
Sonora	184.934	2216.969	12	72	21	106
Tabasco	24.661	1891.829	77	17	18	105
Tamaulipas	79.829	2753.222	34	43	19	145
Tlaxcala	3.914	962.646	246	60	19	51
Veracruz	72.815	6908.975	95	210	24	288
Yucatán	39.34	1658.210	42	106	15	111
Zacatecas	75.04	1353.610	18	57	18	75

Fuentes de población: INEGI-XII Censo de Población y Vivienda 2000.

Fuente del número de municipios: http://mapserver.inegi.gob.mx/dsist/municipios/reporte_nal.cfm; 2003.

Fuente de superficie territorial: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, INEGI, 1992.

Fuente del número de distritos uninominales: legislación electoral de las entidades federativas.

* El Distrito Federal por ser la capital del país, tiene en el ámbito territorial, órganos político-administrativos denominados "delegaciones políticas", cuyos titulares son electos popularmente. La función legislativa corresponde a la llamada Asamblea Legislativa.

en 1960; 2,375, en 1970; 2,376, en 1980; 2,386, en 1990 y 2,433, en 2000.¹ Es importante tener presente este dato, pues a mi juicio una de las más relevantes arenas de atribuciones constitucionales de los congresos locales tiene que ver con el gobierno que está más cerca del ciudadano y que es el municipio (determinar si un municipio está imposibilitado para ejercer o prestar cierto servicio público, emitir normas para la resolución de conflictos entre los municipios y el gobierno del estado, suspender ayuntamientos, aprobar las leyes de ingreso municipales, revisar la cuenta pública municipal, etc., etc.). La quinta columna contiene el número de distritos uninominales en cada Congreso local, y la sexta, la población distrital promedio en cada entidad federativa.

El cuadro 2 despliega un dato importante para comprender la base de datos: se trata de las legislaturas específicas respecto de las cuales la base de datos presenta información. Ciertamente, en algunos casos los congresos enviaron diversa información actualizada sobre legislaturas que recientemente iniciaron sus trabajos. Téngase presente, y esto se refleja con claridad en el cuadro, que los calendarios trianuales de las legislaturas son muy heterogéneos. Por ejemplo, en 2000 fueron 11 las legislaturas que dieron inicio; 12 iniciaron en 2001; ocho en 2002, y una en 2003 (Coahuila, el 1º de enero de 2003). Pero también hay dispersión de calendarios al interior de cada año en particular, aun en casos en los que hubo concurrencia electoral. De las 11 legislaturas que dieron inicio en el año 2000, ocho lo hicieron en septiembre (el día 1º, Morelos; el día 5, el Estado de México; el día 14, San Luis Potosí; el día 16, el Distrito Federal y Sonora; el día 20, Nuevo León; el día 25, Guanajuato; y el día 26, Querétaro); dos legislaturas iniciaron el 1º de octubre (Campeche y Colima), y una el 5 de noviembre (Veracruz). El inicio de las 12 legislaturas

1 *Censos Nacionales de Población.*

Cuadro 2
Periodos constitucionales

<i>Entidad federativa</i>	<i>Poder Legislativo</i>			<i>Poder Ejecutivo</i>	
	<i>Número de Legislatura</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de término</i>	<i>Fecha de inicio</i>	<i>Fecha de término</i>
Aguascalientes	LVIII	15/11/01	14/11/04	01/12/98	30/11/04
Baja California	XVII	01/10/01	30/09/04	01/11/01	31/10/07
Baja California Sur	X	15/03/02	14/03/05	05/04/99	04/04/05
Campeche	LVII	01/10/00	30/09/03	16/09/97	15/09/03
Chiapas	LXI	16/11/01	15/11/04	08/12/00	07/12/06
Chihuahua	LX	01/10/01	30/09/04	04/10/98	03/10/04
Coahuila	LVI	01/01/03	31/12/05	01/12/99	30/11/05
Colima	LIII	01/10/00	30/09/03	01/11/97	31/10/03
Distrito Federal	II	16/09/00	15/09/03	05/12/00	04/12/06
Durango	LXII	01/09/01	30/08/04	15/09/98	14/09/04
Estado de México	LIV	05/09/00	04/09/03	16/09/99	15/09/05
Guanajuato	LVIII	25/09/00	24/09/03	26/09/00	25/09/06
Guerrero	LVII	15/11/02	14/11/05	01/04/99	31/03/05
Hidalgo	LVIII	01/04/02	31/03/05	01/04/99	31/03/05
Jalisco	LVI	01/02/01	31/01/04	01/03/01	28/02/07
Michoacán	LXIX	15/01/02	14/01/05	15/02/02	14/02/08
Morelos	XLVIII	01/09/00	31/08/03	01/10/00	30/09/06
Nayarit	XXVII	18/08/02	17/08/05	19/09/99	18/09/05
Nuevo León	LXIX	20/09/00	19/09/03	04/10/97	03/10/03
Oaxaca	LVIII	15/11/01	14/11/04	01/12/98	30/11/04
Puebla	LV	15/01/02	14/01/05	01/02/99	31/01/05
Querétaro	LIII	26/09/00	25/09/03	01/10/97	30/09/03
Quintana Roo	X	24/03/02	23/03/05	05/04/99	04/04/05
San Luis Potosí	LVI	14/09/00	13/09/03	26/09/97	25/09/03
Sinaloa	LVII	01/12/01	30/11/04	01/01/99	31/12/04
Sonora	LVI	16/09/00	15/09/03	13/09/97	12/09/03
Tabasco	LVII	01/01/01	31/12/03	01/01/02	31/12/07
Tamaulipas	LVIII	01/12/01	30/11/04	01/01/99	31/12/04
Tlaxcala	LVII	14/01/02	13/01/05	15/01/99	14/01/05
Veracruz	LIX	05/11/00	04/11/04*	01/12/98	30/11/04
Yucatán	LVI	01/07/01	31/06/04	01/08/01	31/07/07
Zacatecas	LVII	07/09/01	06/09/04	12/09/98	11/09/04

* De conformidad con el artículo séptimo transitorio de la ley que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz, la LIX Legislatura del Congreso del Estado se compondrá con el número de diputados que señalen las disposiciones aplicables a su integración y, por única vez, su ejercicio constitucional tendrá una duración de cuatro años.

Fuente: Información proporcionada por los congresos de los estados, páginas oficiales de los poderes legislativos y Ejecutivos, así como constituciones de las entidades federativas.

de 2001 estuvo aún más disperso a lo largo del año: Tabasco inició el 10 de enero; Jalisco, el 1° de febrero; Yucatán, el 1° de julio; Durango, el 1° de septiembre; Zacatecas, el 7 de septiembre; Baja California y Chihuahua, el 1° de octubre; Aguascalientes y Oaxaca, el 15 de noviembre; Chiapas, al día siguiente, el 16 de noviembre; y Sinaloa y Tamaulipas, el 1° de diciembre. En ese ciclo legislativo, 2002 registra la mayoría de los inicios de legislatura a principios del año: el 14 de enero, Tlaxcala; el 15 de enero, Michoacán y Puebla; el 15 de marzo, Baja California Sur y el 24 del mismo mes, Quintana Roo; el 1° de abril, Hidalgo; después, en la segunda mitad del año, el 18 de agosto, Nayarit, y el 15 de noviembre, Guerrero. Los informes contenidos en la base de datos se integraron entre febrero y mayo de 2003, cerca de la conclusión de las legislaturas que iniciaron sus actividades en 2000. Por ello es que, en algunos casos, los congresos enviaron la actualización de tantos datos como fue posible.

El cuadro 2 no sólo es importante para aclarar el punto anteriormente referido. El lector puede ver, asimismo, en la primera columna, el número de Legislatura correspondiente a cada Congreso local. La heterogeneidad de la numeración responde a diversas circunstancias. En primer término, las entidades federativas mexicanas no se crearon en la misma fecha. Al margen de los periodos del centralismo mexicano tenemos lo siguiente: desde 1824 consideramos 17 de los actuales estados (no siempre con el mismo territorio), que son: Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. En 1838 Coahuila se separó de Texas y se constituyó propiamente en estado; Guerrero se creó en 1849 (con territorio michoacano y sobre todo mexiquense y poblano); por otro lado, nacen en el marco de la Constitución de 1857 Aguascalientes (antes parte de Zacatecas), Colima (territorio desde 1824), Sinaloa y Sonora va separados y Tlaxcala (territorio desde 1847);

Campeche se crea en 1863 con territorio yucateco); Hidalgo y Morelos en 1869 (con territorio mexiquense); Nayarit en 1917 (con territorio otrora jalisciense, en el marco de la creación de la Constitución hoy vigente); Baja California, en 1952 y, finalmente, Baja California Sur y Quintana Roo en 1974 (Baja California como un todo y Quintana Roo eran territorios bajo el marco original de la Constitución de 1917).²

Ahora bien, la numeración responde al calendario señalado pero también, en segundo lugar pero relevantísimo, al hecho de que el conteo actual de las Legislaturas de los estados más antiguos inicia en el marco de la Constitución de 1857. Después de aprobada ésta, se sancionaron nuevas constituciones en 25 estados, y se iniciaron entonces los actuales conteos de las legislaturas (la Constitución de 1917 no supuso el arranque de nuevos conteos, salvo en el caso nayarita, cuyo conteo inicia, naturalmente, con la creación del estado). Finalmente, para explicar los diferentes conteos hemos de tomar en cuenta que en diversos momentos los estados modificaron la duración de sus periodos legislativos. Después de 1917, éstos han sido de dos y de tres años.³ Los estados que más retrasaron, en los años cuarenta y cincuenta, esta modificación, aceleraron su conteo de legislaturas en relación con los estados que realizaron más temprano la modificación. Finalmente, periodos de inestabilidad política local también pueden explicar que el conteo de legislaturas se detenga temporalmente en algunos estados y continúe sin interrupción en otros. Por

2 O'Gorman, Edmundo, *Historia de las divisiones territoriales de México*, México, Porrúa, séptima edición revisada y puesta al día, 1994; primera edición, 1937.

3 El periodo presidencial se modificó de cuatrienio a sexenio en 1928. El periodo de los gobernadores sufrió la misma modificación en 1943 (el párrafo 30 de la fracción III del artículo 115 constitucional pasó de decir: "Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años", a decir, "...más de seis años"). A partir de entonces cada estado fue reformando su constitución: el último en hacerlo fue Chiapas, en 1952, Véase Drijanski Roth, Patricia, "La remoción de gobernadores y el federalismo mexicano, 1934-1994", México, Tesis de licenciatura en Ciencia Política, ITAM, 1997.

ejemplo, en Sonora, la Revolución Mexicana supuso la interrupción de la vida parlamentaria del estado en 1913, y su reanudación en 1917. En consecuencia, se pasó de la XXIII Legislatura (1911-1913) a la XXIV (1917-1919). Después, el Senado declaró desaparecidos los poderes de Sonora en dos ocasiones (1929 y 1935), lo cual supuso la interrupción de dos legislaturas.⁴

El cuadro 3 incluye una fotografía de los 32 sistemas electorales mixtos para elegir diputados a las legislaturas locales, así como de la composición partidaria de los 32 congresos hacia abril de 2003. Ambas variables expresan las dos grandes transformaciones de los congresos locales mexicanos en los últimos 30 años. En 1974, el total de curules en todos los congresos sumaba 369; hacia mayo de 1999, después de un aumento casi lineal del número de escaños en todo el sistema, el número se triplicaba; había 1,108 diputados locales en el país. Desde entonces, el número total de escaños prácticamente se ha estabilizado. En el cuadro podemos ver que hacia abril de 2003 había en total 1,128 escaños. Pero también cambiaron los sistemas electorales, de totalmente mayoritarios en 1973, hacia sistemas mixtos con un periodo de crecimiento constante del componente proporcional, de modo que hacia 1988, 70 por ciento del conjunto de los escaños era resultado de elecciones mayoritarias en distritos uninominales, y 30 por ciento, de listas de representación proporcional; hacia 1998 y desde entonces, 60 por ciento de los diputados proviene de distritos y 40 por ciento de las listas de representación proporcional.

La otra transformación, de mayor calado, ligada a la modificación de los sistemas electorales pero también producto de una creciente competitividad electoral, se dio en la composición partidista de los congresos locales de México. La creciente dosis de pluralismo legislativo que introdujo la

4 Almada Bay, Ignacio y Medina Bustos, José Marcos, *Historia panorámica del Congreso del estado de Sonora. 1825-2000*, México, Cal y Arena, 2001, pp. 78-81.

Cuadro 3
Composición política de los congresos locales (abril de 2003)

Entidad federativa	Minoría relativa	Representación Proporcional	Diputados locales por partido político															
			Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	CDPPN	PT	PAS	PARM	PSN	VDC	PDS	PBS	PRS	PD	Ind
Aguascalientes	18	9	27	12	10	1	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Baja California	16	9	25	10	11	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Baja California Sur	15	6	21	6	2	8	-	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Campeche	21	14	35	19	10	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Chiapas	24	16	40	24	5	7	1	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Chihuahua	22	11	33	18	11	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Coahuila	20	15	35	20	8	3	-	2	-	2	-	-	2	-	-	-	-	-
Colima	16	9	25	12	8	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Distrito Federal	40	26	66	16	15	19	8	2	1	-	-	-	2	-	-	-	-	3
Durango	15	10	25	13	8	1	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Estado de México	45	30	75	24	16	15	2	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	15
Guanajuato	22	14	36	8	23	2	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Guerrero	28	18	46	20	4	17	1	2	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Hidalgo	18	11	29	18	4	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jalisco	20	20	40	16	21	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Michoacán	24	16	40	17	5	17	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morelos	18	12	30	10	13	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Nayarit	18	12	30	18	6	2	-	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuevo León	26	16	42	16	23	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oaxaca	25	17	42	25	7	8	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Puebla	26	15	41	25	10	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Querétaro	15	10	25	8	12	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Quintana Roo	15	10	25	15	3	3	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	15	12	27	14	11	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sinaloa	24	16	40	21	12	3	-	-	3	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Sonora	21	12	33	16	13	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco	18	13	31	16	2	12	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tamaulipas	19	13	32	19	7	3	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tlaxcala	19	13	32	14	3	11	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veracruz	24	21	45	27	11	4	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Yucatán	15	10	25	11	12	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Zacatecas	18	12	30	10	4	13	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totales	680	448	1128	518	310	183	23	13	39	3	1	0	2	3	1	1	1	30
Cámara de Diputados																		
LVIII Legislatura	300	200	500	207	202	56	18	1	8	2	-	3	-	-	-	-	-	3
Cámara de Senadores																		
LVII Legislatura	96	32	128	60	46	16	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Información aportada por cada uno de los Congresos de las Entidades Federativas, por la Dirección General de Apoyo Parlamentario de la Cámara del H. Congreso de la Unión y por las páginas oficiales.

PRI- Partido Revolucionario Institucional, PAN- Partido Acción Nacional, PRD- Partido de la Revolución Democrática, PVEM- Partido Verde Ecologista de México, PAS- Partido Alianza Social, PT- Partido del Trabajo, CDPPN- Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, PARM- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, PDS- Partido Democracia Social, PSN- Partido de la Sociedad Nacionalista, PBS- Partido Barzonista Sinaloense, PRS- Partido de la Revolución del Sur, PD- Partido Duranguense, UDC- Unidad Democrática de Coahuila, Ind- Diputado Independiente.

Nota: Diputado Independiente: Se entiende por aquel que decide públicamente dejar de representar al partido político que lo postuló y no pertenece a ningún otro al interior de la Cámara.

democratización mexicana también condujo a la creciente desaparición no sólo de mayorías calificadas (66 por ciento) de un solo partido, sino también de las mayorías absolutas (50 por ciento más uno) monopartidarias. En 1989 se produjo el primer caso en el que en un Congreso local mexicano de la era posrevolucionaria ningún partido tuviera mayoría: fue el de Baja California. Según puede verse en el cuadro 3, hacia abril de 2003 ningún partido cuenta con mayoría absoluta en 14 congresos locales, mientras que en los 18 restantes sí hay algún partido con mayoría absoluta (en tres casos del PAN y en 15 del PRI). En todos los casos en donde ningún partido tiene mayoría, hay “gobierno dividido” (situación en la que el partido del gobernador no cuenta con mayoría absoluta de los escaños en el Congreso local). Pero hay otro formato de pluralismo, no al interior de un poder (el Legislativo), sino entre poderes (cuando sí hay mayoría de un partido en el congreso local, pero el gobernador pertenece a otro partido), que también produce “gobierno dividido” (pues tampoco en ese escenario el partido del gobernador cuenta con mayoría absoluta); hacia abril de 2003, dos estados se encontraban en esa circunstancia (Chiapas y Nayarit, con mayorías absolutas priístas en el Legislativo y gobernadores no priístas en el Ejecutivo). En consecuencia, si sumamos ambos escenarios de “gobierno dividido”, hacia abril de 2003 son 16 los congresos locales mexicanos que viven bajo el formato en el que el partido del gobernador no tiene mayoría absoluta: son la mitad del sistema Legislativo mexicano. Por otro lado, y como es bien sabido, en todo el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006) se vive bajo “gobierno dividido”, fenómeno que en el ámbito nacional se inició en el segundo trienio del gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Estamos, pues, ante un fenómeno político que ya tiene dimensiones nacionales. En el marco de la competitividad y del sistema de partidos actuales, vivimos entre “gobiernos divididos”, y todo indica que lo seguiremos haciendo en el futuro; ya están entre nosotros; irán y vendrán “gobiernos divididos”.

Cuadro 3 bis.

Composición política de los congresos locales (diciembre de 2003)

Entidad federativa	Mayoría relativa	Representación proporcional	Diputados por partido político representados en el Congreso																				
			Total	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	MP	PSN	PAS	UDC	CDPPN	PDS	PARM	PBS	PRS	MP	PC	PD	ADC		
Campeche	21	14	35	18	13	1	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colima	16	9	25	14	8	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Distrito Federal	40	26	66	7	16	37	-	5	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estado de México	45	30	75	24	23	19	3	4	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guanajuato	22	14	36	9	19	4	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jalisco	20	20	40	19	17	2	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Morelos	18	12	30	8	9	8	-	3	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nuevo León	26	16	42	24	11	1	3	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Querétaro	15	10	25	10	12	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	15	12	27	12	11	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Sonora*	21	10	31	17	12	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tabasco**	21	14	35	14	3	17	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cámara de Diputados LIX Legislatura	298	198	496***	222	151	95	6	17	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Información aportada por cada uno de los Congresos de las entidades federativas.

* El Congreso del Estado de Sonora tendrá dos curules menos de lo habitual en los próximos tres años. Esto debido a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le restó escaños plurinominales al Partido Revolucionario Institucional con el argumento de que estaba sobrerrepresentado.

** Tabasco tiene cuatro curules más por reforma constitucional publicada en el *Periódico Oficial* del 27 de noviembre de 2002.

*** La Cámara de Diputados convocó a elecciones extraordinarias en los distritos 05 de Michoacán y el 06 de Coahuila, para completar la integración de la LIX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Los resultados de las elecciones favorecen al PRI en ambos casos; sin embargo, aún está pendiente la asignación de dos diputaciones por el principio de representación proporcional.

ADC- Asociación por la Democracia Colimense, pcr- Partido Conciencia Popular.

El cuadro 3 bis actualiza la información del cuadro 3 hacia diciembre de 2003, y el cuadro 4 retrata la situación de los 16 “gobiernos divididos” después de esa actualización. Nótese en el cuadro 4 algo de especial relevancia para la política actual. Hacia diciembre de 2003 existen 17 gobernadores pertenecientes al PRI: en 14 casos, el PRI cuenta con mayoría absoluta en el Congreso local, y sólo en tres casos tenemos gobiernos divididos una vez concluida la elección correspondiente. Por el contrario, de las 15 entidades en donde hay un gobernador no priísta, en 13 de ellas tenemos gobiernos divididos. En otras palabras el 81 por ciento de los gobiernos divididos locales acotan actualmente a gobernadores no priístas.

Cuadro 4
Gobiernos divididos (diciembre de 2003)¹

Entidad federativa	Partido del gobernador ²	Mayorías en el Congreso		Gobierno dividido ⁶
		Mayoría absoluta ⁴	Mayoría relativa ⁵	
Aguascalientes	PAN	-	PRI	●
Baja California	PAN	-	PAN	●
Baja California Sur	PRD, PT	-	PRD	●
Campeche	PRI	PRI	-	
Chiapas	PRD, PAN, PT, PVEM	PRI	-	●
Chihuahua	PRI	PRI	-	
Coahuila	PRI	PRI	-	
Colima	PRI	PRI	-	
Distrito Federal	PRD	PRD	-	
Durango	PRI	PRI	-	
Estado de México	PRI	-	PRI	●
Guanajuato	PAN	PAN	-	●
Guerrero	PRI	-	PRI	●
Hidalgo	PRI	PRI	-	
Jalisco	PAN	-	PRI	●
Michoacán	PRD	-	PRI-PRD ³	●
Morelos	PAN	-	PAN	●
Nayarit	PRD, PAN	PRI	-	●
Nuevo León	PRI	PRI	-	
Oaxaca	PRI	PRI	-	
Puebla	PRI	PRI	-	
Querétaro	PAN	-	PAN	●
Quintana Roo	PRI	PRI	-	
San Luis Potosí	PAN	-	PRI	●
Sinaloa	PRI	PRI	-	
Sonora	PRI	PRI	-	
Tabasco	PRI	-	PRD	●
Tamaulipas	PRI	PRI	-	
Tlaxcala	PRD, PT	-	PRI	●
Veracruz	PRI	PRI	-	
Yucatán	PAN	-	PAN	●
Zacatecas	PRD	-	PRD	●
TOTAL:				16

Fuente: Información aportada por cada uno de los congresos estatales y páginas oficiales de los poderes legislativos y Ejecutivos locales.

1. Esta conformación es tomando en cuenta los resultados electorales de 2003 en los estados de Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco.

2. En Baja California Sur, Chiapas, Nayarit y Tlaxcala quienes ocupan el cargo de gobernador fueron en su momento postulados por coaliciones.

3. PRI y PRD tienen 17 diputados cada uno.

4. Un partido tiene mayoría absoluta si tiene entre 50%+1 y 66% de los escaños.

5. Un partido cuenta con mayoría relativa cuando, pese a no tener 50%+1 de los escaños, es el de la bancada más numerosa.

6. Gobierno dividido: cuando el partido del gobernador no cuenta con la mayoría absoluta de los diputados locales.

Antes de continuar el análisis del resto de los cuadros estadísticos, conviene subrayar un elemento adicional que se desprende del cuadro 3. Se trata del dominio casi absoluto de la representación política en los congresos locales por parte de los partidos políticos *nacionales*. Hacia abril de 2003, sólo cuatro congresos locales contaban con la presencia de algún partido local: el de Sinaloa a través del Partido Barzonista Sinaloense; el de Guerrero, con el Partido de la Revolución del Sur; el de Durango, con el Partido Duranguense, y el de Coahuila, con la Unidad Democrática de Coahuila. De la actualización que se desprende del cuadro 3 bis se suman dos más: la Asociación por la Democracia Colimense y el Partido Conciencia Popular en San Luis Potosí. Desde la Reforma Política de 1977, sólo 13 congresos locales han contado con la presencia de uno –o varios– partidos locales, y en general no ha sido copiosa.

El cuadro 5 desagrega la composición de los 32 congresos por género. Ahí puede observarse que hacia diciembre de 2003, 18 por ciento de los escaños en los congresos son ocupados por mujeres y 82 por ciento por hombres. La combinación es muy parecida a la del Senado, en donde hay, en las LVIII y LIX Legislaturas, 18.75 por ciento de las mujeres y 81.75 por ciento de los hombres. En la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se observa una modificación sustantiva entre las LVIII y LIX Legislaturas, producto de una modificación legal: pasó de tener 18.4 por ciento a tener 22.8 por ciento de mujeres.

El cuadro 6 contiene información inédita sobre la experiencia legislativa previa de los diputados locales de México. Ésta es la variable clave para explicar la naturaleza y características de los poderes legislativos del país: desde 1933, el artículo 116, fracción II, párrafo 2º de la Constitución prohíbe la reelección inmediata de los diputados locales. Ciertamente, la reforma constitucional de 1933 respondió a una lógica de centralización del poder y permitió que hubiese cierta circulación de élites en un siste-

Cuadro 5
Género en los congresos

Entidad federativa	Abril de 2003					Diciembre de 2003*				
	Hombres		Mujeres		Total	Hombres		Mujeres		Total
	#	%	#	%		#	%	#	%	
Aguascalientes	24	88.9	3	11.1	27	24	88.9	3	11.1	27
Baja California	21	84.0	4	16.0	25	21	84.0	4	16.0	25
Baja California Sur	15	71.4	6	28.6	21	15	71.4	6	28.6	21
Campeche	29	82.9	6	17.1	35	24	68.6	11	31.4	35
Chiapas	36	90.0	4	10.0	40	36	90.0	4	10.0	40
Chihuahua	31	93.9	2	6.1	33	31	93.9	2	6.1	33
Coahuila	28	80.0	7	20.0	35	28	80.0	7	20.0	35
Colima	22	88.0	3	12.0	25	20	80.0	5	20.0	25
Distrito Federal	47	71.2	19	28.8	66	43	65.2	23	34.8	66
Durango	22	88.0	3	12.0	25	22	88.0	3	12.0	25
Estado de México	66	88.0	9	12.0	75	63	84.0	12	16.0	75
Guanajuato	30	83.3	6	16.7	36	29	80.6	7	19.4	36
Guerrero	38	82.6	8	17.4	46	38	82.6	8	17.4	46
Hidalgo	24	82.8	5	17.2	29	24	82.8	5	17.2	29
Jalisco	37	92.5	3	7.5	40	34	85.0	6	15.0	40
Michoacán	34	85.0	6	15.0	40	34	85.0	6	15.0	40
Morelos	27	90.0	3	10.0	30	27	90.0	3	10.0	30
Nayarit	25	83.3	5	16.7	30	25	83.3	5	16.7	30
Nuevo León	39	92.9	3	7.1	42	29	69.0	13	31.0	42
Oaxaca	36	85.7	6	14.3	42	36	85.7	6	14.3	42
Puebla	33	80.5	8	19.5	41	33	80.5	8	19.5	41
Querétaro	22	88.0	3	12.0	25	22	88.0	3	12.0	25
Quintana Roo	17	68.0	8	32.0	25	17	68.0	8	32.0	25
San Luis Potosí	26	96.3	1	3.7	27	22	81.5	5	18.5	27
Sinaloa	33	82.5	7	17.5	40	33	82.5	7	17.5	40
Sonora	29	87.9	4	12.1	33	27	87.1	4	12.9	31
Tabasco	27	87.1	4	12.9	31	27	77.1	8	22.9	35
Tamaulipas	29	90.6	3	9.4	32	29	90.6	3	9.4	32
Tlaxcala	28	87.5	4	12.5	32	28	87.5	4	12.5	32
Veracruz	38	84.4	7	15.6	45	38	84.4	7	15.6	45
Yucatán	21	84.0	4	16.0	25	21	84.0	4	16.0	25
Zacatecas	27	90.0	3	10.0	30	27	90.0	3	10.0	30
Totales locales	961	85.2	167	14.8	1128	927	82.0	203	18.0	1130
Cámara de Diputados	408	81.6	92	18.4	500	383	77.2	113	22.8	496
Cámara de Senadores	104	81.2	24	18.8	128	104	81.25	24	18.75	128
Total de Legisladores	1473	83.9	283	16.1	1756	1414	80.6	340	19.4	1754

Fuente: Información aportada por cada uno de los congresos de las entidades federativas y páginas de Internet de los congresos.

* Después de las elecciones realizadas en los estados de Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, así como las elecciones para diputados federales.

ma hegemónico. Si hubiera sido posible la “reelección” de los diputados locales (en elecciones no competitivas), sin duda se hubiese producido un anquilosamiento de la clase política, como de hecho sucedió en el porfiriato. Hoy, sin embargo, la permanencia de la prohibición milita agresivamente en contra de la institucionalidad de los congresos locales, de la profesionalización de sus miembros, de la calidad de las leyes, de la posibilidad de darle continuidad a los trabajos –urgentes– de control evaluatorio de las políticas públicas, de la responsabilidad política de los legisladores ante el electorado (especialmente de los uni-

Cuadro 6
Experiencia legislativa de los diputados locales

Entidad federativa	Número de Diputados	Sin experiencia legislativa previa	Experiencia como diputado local	Experiencia como legislador federal	Experiencia en ambos ámbitos
Aguaascalientes	27	26 96.30%	1 3.70%	0 0.00%	0 0.00%
Baja California	25	24 96.00%	0 0.00%	1 4.00%	0 0.00%
Baja California Sur	21	19 90.48%	0 0.00%	1 4.76%	1 4.76%
Campeche	35	31 88.57%	3 8.57%	1 2.86%	0 0.00%
Colima	25	24 96.00%	1 4.00%	0 0.00%	0 0.00%
Distrito Federal	66	54 81.82%	2 3.03%	8 12.10%	2 3.03%
Durango	25	22 88.00%	2 8.00%	1 4.00%	0 0.00%
Estado de México	75	54 72.00%	9 12.00%	0 0.00%	12 16.00%
Guanajuato	36	31 86.11%	3 8.33%	2 5.56%	0 0.00%
Guerrero	46	42 91.30%	3 6.52%	1 2.17%	0 0.00%
Hidalgo	29	24 82.76%	5 17.24%	0 0.00%	0 0.00%
Morelos	30	28 93.33%	0 0.00%	2 6.67%	0 0.00%
Nayarit	30	27 90.00%	1 3.33%	1 3.33%	1 3.33%
Nuevo León	42	32 76.19%	4 9.52%	2 4.76%	4 9.52%
Oaxaca	42	38 90.48%	2 4.76%	2 4.76%	0 0.00%
Querétaro	25	23 92.00%	2 8.00%	0 0.00%	0 0.00%
San Luis Potosí	27	23 85.19%	1 3.70%	2 7.41%	1 3.70%
Sonora	31	28 90.32%	1 3.23%	2 6.45%	0 0.00%
Tamaulipas	32	26 81.25%	5 15.63%	1 3.13%	0 0.00%
Tlaxcala	32	31 96.88%	1 3.13%	0 0.00%	0 0.00%
Veracruz	45	32 71.11%	7 15.56%	6 13.33%	0 0.00%
Yucatán	25	19 76.00%	4 16.00%	2 8.00%	0 0.00%
Zacatecas	30	20 66.67%	6 20.00%	4 13.33%	0 0.00%
Totales	801	678 84.64%	63 7.87%	39 4.87%	21 2.62%

Nota: Solamente 23 congresos locales tuvieron disponible la información sobre la experiencia legislativa previa de sus diputados.

nominales), y del poder ciudadano para controlar a sus representantes, castigándolos con el retiro del apoyo electoral si su trabajo resultó insatisfactorio, o premiándolos con la reelección si rinden buenas cuentas. La regla constitucional vigente también milita en contra de la difusión masiva de información sobre la conducta individual de los diputados, pues al no poder éstos someterse nuevamente al juicio ciudadano en las urnas una vez concluidos sus mandatos, no existen “retadores” en la oposición (enfático aquí, otra vez, en el ámbito uninominal) interesados en divulgar el sentido del voto y la conducta que se juzga reprobable por parte de quienes ya ocupan los escaños, ni éstos tienen el incentivo de promover el conocimiento del sentido de sus votos y de su conducta como alegato de defensa ante el ataque de los “retadores”. ¿Puede acaso imaginarse un escenario peor?

En el cuadro 6 se despliega información únicamente de 23 congresos locales, pues nueve de ellos no tuvieron disponible la información sobre la experiencia legislativa previa de sus diputados. Tenemos, en consecuencia, información sobre 678 diputados, que suman 71 por ciento del total, lo cual constituye una muestra bastante representativa del universo bajo estudio. Nótese la patética situación en que se encuentran los congresos locales de México: 84.64 por ciento de los diputados locales no tiene experiencia previa como legislador, ya sea local o federal, es decir, la mayoría aplastante de los diputados locales son *amateurs*, están en la situación más lejana a la del profesional del Parlamento. La situación es particularmente crítica en congresos locales como los de Aguascalientes, Baja California, Colima y Tlaxcala, en donde solamente... *un* diputado en el Congreso local tiene experiencia previa como legislador. En el otro extremo se encuentra Zacatecas, en donde “solamente” (pero subráyese el entrecomillado) 66 por ciento de los diputados al Congreso local son primerizos, totalmente inexpertos en el ejercicio de la función parlamentaria. Pero adviértase

otro elemento importante: entre los pocos diputados que sí tienen experiencia previa, solamente 39 (¡de 678!) han tenido experiencia previa en el ámbito federal (como diputado federal o como senador), y 21 han tenido previamente ambas experiencias (la local y la federal). Eso rompe el mito, que se repite *ad nauseam*, de que en realidad los legisladores mexicanos andan brincando constantemente del ámbito local al federal y viceversa y que ello posibilita la construcción de una “carrera parlamentaria”. Amén de que el *expertise* parlamentario, en relación con la agenda permanente de un Parlamento, no se obtiene brincando de un Parlamento a otro, y de que de cualquier modo el electorado no puede calificar su actuación, lo cierto es que en los hechos es un puñado de personas el que realiza esos “brincos” de una Cámara a otra. Veamos la evidencia y reconocamos un hecho: la prohibición de la reelección inmediata opera en los hechos casi como una prohibición absoluta.⁵

Total: la creciente pluralidad de los congresos locales ha incrementado la centralidad política de dichas instituciones, pero su institucionalidad, su profesionalismo, su capacidad para darle seguimiento a la agenda legislativa local y para evaluar con profundidad el efecto real de las leyes vigentes, su responsabilidad ante el electorado, se mantiene en una situación verdaderamente precaria.

El cuadro 7 ofrece información muy valiosa, y por demás novedosa, de la edad de los diputados locales mexicanos. Este punto se vincula estrechamente con el anterior: los defensores del *statu quo* constitucional en relación con la no-reelección legislativa suelen argumentar que si se

5 En el ámbito federal el principio de la no-reelección de los diputados genera efectos muy similares en relación con la experiencia previa: entre 1934 y 1997, es decir, durante 63 años, 86% de los diputados mexicanos no tuvo experiencia previa como diputado. Véase Campos, Emma, “Un Congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997”, en Dworak, Fernando, (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 113 y *passim*.

Cuadro 7
Edad de los diputados locales

<i>Entidad federativa</i>	<i>18 a 30 años</i>	<i>31 a 40 años</i>	<i>40 años en adelante</i>
Aguascalientes	0	8	19
Baja California	0	8	17
Baja California Sur	0	4	17
Campeche	1	6	28
Colima	0	18	7
Distrito Federal	10	25	31
Durango	2	6	17
Estado de México	3	20	52
Guanajuato	2	13	21
Guerrero*	4	6	28
Hidalgo	1	6	22
Jalisco	4	15	21
Morelos	1	6	23
Nayarit**	0	5	21
Nuevo León	6	11	25
Oaxaca	3	6	33
Querétaro	1	13	11
Quintana Roo	0	9	16
San Luis Potosí	1	5	21
Sinaloa	0	8	32
Sonora	3	6	24
Tlaxcala	1	27	4
Veracruz	0	15	30
Yucatán	0	15	10
Zacatecas	0	9	21
Total	43	270	551
Porcentaje	5%	32%	64%

Nota: Solamente 25 congresos locales tuvieron información disponible.

* Guerrero tiene 46 diputados; el Congreso sólo tuvo disponible la edad de 38 de ellos.

** Nayarit tiene 30 diputados; el Congreso sólo tuvo disponible la edad de 26 de ellos.

permitiese la reelección habría menos movilidad de la clase política y se obstaculizaría la entrada de los jóvenes a los congresos del país. Esto equivale a pensar el presente democrático en código porfiriano: el que se permita

al elector decidir (especialmente en el ámbito electoral uninominal) no significa que habrá reelección, sino simplemente que *puede haber* reelección. Que puedan reelegirse los diputados no significa en modo alguno que serán reelectos. Eso dependerá de los electores y no de un Gran Elector, como lo fue en su momento Porfirio Díaz en un ambiente electoral no competitivo. Salvo Costa Rica y México, ningún país del mundo, ninguno, prohíbe la reelección inmediata de sus parlamentarios, pero en ningún lugar del mundo vemos parlamentos democráticos gerontocráticos. El cuadro 7 demuestra, por si fuera poco, que en realidad los congresos locales –en donde se prohíbe la reelección inmediata– no están precisamente integrados por “jóvenes”: de los 25 congresos locales que enviaron información sobre la edad de sus diputados,⁶ tenemos que solamente 5 por ciento de los mismos tiene entre 18 y 30 años; 32 por ciento tiene entre 31 y 40 años, y la mayoría, es decir, 64 por ciento, tiene 41 años o más. En los extremos nos encontramos, por un lado, con congresos locales que no tienen ningún diputado entre 18 y 30 años (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas) y, por otro lado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que cuenta con 10 diputados de entre 18 y 31 años. No creo que si existiera la posibilidad de la reelección estos números variarían significativamente. Los jóvenes con ambición política, capacidad y talento, tendrían tantas oportunidades como los políticos de edad madura, si se toma en cuenta, además, que los métodos de selección en los ámbitos uninominales son cada vez más abiertos en el conjunto del sistema de partidos.

En el cuadro 8 encontramos evidencia empírica de la escolaridad de los diputados locales. Nuevamente, esta variable se relaciona con el debate sobre una posible re-

6 Se obtuvieron datos de 864 diputados locales, es decir, 76 por ciento del total.

Cuadro 8
Escolaridad de los diputados locales

Entidad federativa	Número de Diputados	Básica	Media	Superior	Posgrado	Ninguna
Aguascalientes	27	1	4	17	5	0
Baja California	25	0	2	19	4	0
Baja California Sur	21	ND	ND	12	0	ND
Colima	25	8	0	17	0	0
Distrito Federal	66	0	11	41	14	0
Estado de México	75	2	10	59	3	1
Guanajuato	36	4	3	28	1	0
Guerrero	46	ND	4	30	3	ND
Hidalgo	29	5	14	10	0	0
Jalisco	40	2	5	22	11	0
Morelos	30	3	2	22	3	0
Nayarit	30	0	6	21	3	0
Nuevo León	42	0	8	23	11	0
Oaxaca	42	0	4	32	6	0
Querétaro	25	0	4	19	2	0
Quintana Roo	25	2	6	14	3	0
San Luis Potosí	27	1	4	18	4	0
Sinaloa	40	3	5	24	8	0
Tamaulipas	32	ND	4	15	ND	ND
Tlaxcala	32	0	2	26	4	0
Yucatán	25	0	4	21	0	0
Zacatecas	30	5	8	17	0	0
Totales	770	36	110	507	85	1
		4.68%	14.29%	65.84%	11.04%	0.13%

Nota: Solamente 22 congresos locales tuvieron disponible información, parcial o total, sobre la escolaridad de sus diputados.

forma al artículo 116, párrafo II, de la Constitución, para posibilitar la profesionalización y responsabilidad de los diputados locales. Suele argumentarse que para promover la profesionalización y especialización de los diputados es necesario que cuenten con niveles más altos de escolaridad. Hay quien llega al extremo, ya elitista, de proponer que determinado nivel de escolaridad sea requisito para acceder a las cámaras. En mi opinión, el problema de la profesionalización y especialización de los legisladores mexicanos no es asunto de escolaridad. Por desgracia, sólo 19 congresos locales enviaron información completa sobre la escolaridad de sus diputados; tres congresos enviaron información parcial, y 10 congresos no tuvieron disponible esa información. Contamos, en consecuencia, con información sobre 739 diputados locales, que equivalen a 65 por ciento del total. Nótese cómo el nivel de escolaridad de nuestros diputados locales no es bajo: 66 por ciento cursó la Educación Superior y 11 por ciento tiene estudios de posgrado. Los que pugnamos por la reforma constitucional que posibilite, que permita, la reelección legislativa, nunca hemos argumentado que los diputados sean ignorantes; tampoco hemos dicho que los diputados no pueden llevar a los congresos locales experiencias útiles de su vida profesional previa. El problema no está en los diputados como personas, sino en el arreglo constitucional que les impide conocer con profundidad la agenda de sus congresos locales y ese conocimiento lo da la experiencia parlamentaria, no los grados académicos. Es increíble que algunos quieran médicos experimentados para curar nuestras enfermedades, o ingenieros experimentados para levantar nuestros puentes, pero no legisladores experimentados para representarnos políticamente.

El cuadro 9 nos presenta información sobre un aspecto fundamental, quizás el más importante, de la organización interna de los congresos: el sistema de comisiones. La comisión parlamentaria es el ámbito por excelencia para la

Cuadro 9
Sistema de comisiones

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Comisiones permanentes</i>	<i>Comisiones temporales</i>	<i>Comités</i>	<i>Total</i>	<i>Integrantes</i>	
						<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Aguascalientes	27	22	1	4	26	ND	ND
Baja California	25	26	ND	ND	ND	3	6
Baja California Sur	21	20	ND	ND	ND	3	3
Campeche	35	14	ND	ND	ND	3	5
Chiapas	40	33	4	0	37	5	18
Chihuahua	33	21	ND	2	ND	3	5
Coahuila	35	12	ND	ND	ND	4	ND
Colima	25	20	ND	0	ND	3	3
Distrito Federal	66	20	4	3	27	9	11
Durango	25	30	ND	0	ND	5	ND
Estado de México	75	25	0	9	34	7	ND
Guanajuato	36	19	ND	0	ND	5	7
Guerrero	46	26	ND	5	ND	5	5
Hidalgo	29	9	ND	0	ND	2	ND
Jalisco	40	33	ND	0	ND	ND	ND
Michoacán	40	26	2	2	30	3	5
Morelos	30	17	ND	3	ND	3	ND
Nayarit	30	21	ND	0	ND	ND	ND
Nuevo León	42	17	ND	2	ND	9	11
Oaxaca	42	29	4	0	33	3	7
Puebla	41	13	ND	4	ND	7	7
Querétaro	25	27	0	1	28	ND	ND
Quintana Roo	25	19	ND	0	ND	ND	ND
San Luis Potosí	27	23	ND	1	ND	3	ND
Sinaloa	40	25	3	0	28	3	5
Sonora	31	26	ND	0	ND	ND	ND
Tabasco	35	26	3	0	29	3	ND
Tamaulipas	32	33	2	0	35	4	ND
Tlaxcala	32	24	ND	1	ND	ND	ND
Veracruz	45	25	ND	0	ND	3	ND
Yucatán	25	13	ND	0	ND	ND	ND
Zacatecas	30	29	ND	0	ND	3	ND

profundización del análisis y el estudio de los temas que atañen a los congresos y parlamentos. Es, en consecuencia, el ámbito organizacional ideal para la especialización de la tarea parlamentaria. A pesar de que la experiencia mexicana lo ha sugerido así, las comisiones parlamentarias no son comisiones de dictamen, o no lo son exclusivamente

de dictamen. Otra tarea fundamental de las comisiones es la del control evaluatorio del ejercicio presupuestal y de las políticas públicas fondeadas con el presupuesto. El cuadro 9 nos da cuenta del número de comisiones entre las cuales los diputados se dividen el trabajo en los congresos locales mexicanos. Por desgracia, algunos datos no estuvieron disponibles en la consulta realizada a los congresos, de modo que tenemos una panorámica muy general. Llama en primer lugar la atención, el hecho de que varios congresos locales tengan un número tan subrayadamente excedido de comisiones permanentes. Ello es problemático porque dispersa la atención de los diputados, quienes acaban perteneciendo a demasiadas comisiones, pero también genera eventuales conflictos de competencia entre comisiones, pues no es extraño que, en un sistema tan cargado de comisiones, dos o más de ellas reclamen para sí el tratamiento de determinados asuntos. Un excesivo número de comisiones también puede multiplicar inútilmente gastos administrativos y burocracia. Véase en el cuadro cómo, por ejemplo, en el extremo, en el Congreso de Durango, tenemos 30 comisiones y 25 diputados, es decir, hay más comisiones de diputados, que diputados. Esto es verdaderamente grave. Pero la relación entre ambas variables también sugiere excesos, al menos los más notorios, en Querétaro (27 comisiones, 25 diputados), Baja California (26 comisiones, 25 diputados), Tamaulipas (33 comisiones, 32 diputados), Baja California Sur (20 comisiones, 21 diputados) y Zacatecas (29 comisiones, 30 diputados). Los esquemas más racionales parecen ubicarse en Hidalgo (9 comisiones, 29 diputados), Puebla (13 comisiones, 41 diputados), el Distrito Federal (20 comisiones, 66 diputados), el Estado de México (25 comisiones, 75 diputados) y Coahuila (12 comisiones, 33 diputados).

Desgraciadamente, no todos los congresos enviaron información sobre el número de integrantes que en los

hechos tienen las comisiones, pues ello nos daría la posibilidad de medir con precisión qué tanto están dispersando su atención los diputados. E incluso tampoco sería fácil saber si en los hechos, pese a pertenecer a seis o siete comisiones, el diputado está concentrando su atención en solamente dos o máximo tres comisiones en las que participa. También se sabe, de manera informal, que muchas comisiones prácticamente sólo existen en el papel, se integran en el arranque de la Legislatura y prácticamente nunca sesionan. Todo esto requerirá de un estudio ulterior. Lo cierto, por lo pronto, es que el sistema de comisiones en varios casos parece responder más a una lógica de reparto de posiciones y, eventualmente, de prebendas, que a una lógica funcional atenta a la calidad de los productos legislativos y al tiempo con que cuentan los legisladores. A escala federal, la inflación en el número de comisiones, concretamente en la Cámara de Diputados, ha requerido de ajustes importantes. Por ejemplo, la LVII Legislatura (1997-2000) contaba con 42 comisiones permanentes (con un número irregular de miembros).⁷ La reforma de 1999 a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión estableció que habría 23 comisiones permanentes, y fijó, por otro lado, su número en 30 diputados como máximo.

Ahora bien, en el cuadro 10 puede verse cuáles son los congresos locales que, a través de la Ley Orgánica del Congreso o de su Reglamento Interior, les dan explícitamente a sus comisiones –a algunas de modo específico, o a todas– la facultad de realizar tareas de control evaluatorio de las políticas públicas. En el ámbito federal, concretamente en la Cámara de Diputados, la reforma a la Ley Orgánica del Congreso de 1999 desarrolló ampliamente, en sus artículos 39 y 45, el modo en que se ha de desarro-

7 Martínez Gallardo, Cecilia, "Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México. 1824-2000", México, Tesis de licenciatura en Ciencia Política, ITAM, 1998.

Cuadro 10
Control evaluatorio de políticas públicas

<i>Entidad federativa</i>	<i>Atribución de comisiones para control evaluatorio</i>		
	<i>Previsión legal</i>	<i>Comisiones facultadas</i>	<i>Tipo de intervención</i>
Aguascalientes	Art. 107 LO	Comisiones ordinarias correlacionadas con ramos de la Administración Pública.	Opinión a la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda sobre el contenido de los informes y de las cuentas públicas presentadas por el Ejecutivo.
Guerrero	Art. 63, III LO	Comisión de Transporte.	Opinión sobre los programas de expansión y mejoramiento de transporte público implementados por el Gobierno del Estado.
Nayarit	Artículo Segundo del Acuerdo que crea las bases de competencia para el funcionamiento de las comisiones legislativas.		Corresponde a las comisiones ordinarias evaluar periódicamente el Plan Estatal de Desarrollo y los programas respectivos en lo concerniente al área de su competencia, así como de los informes que presente el Ejecutivo al Congreso.
Oaxaca	Art. 37 RI	Comisiones de Comunicaciones, Obras Públicas y Desarrollo Urbano; Educación; Fomento Industrial; Comercio y Artesanal; Turismo; Agropecuaria, Forestal y Minera; Salud Pública; Vialidad y Transporte; Fortalecimiento y Asuntos Municipales; Equidad y Género.	Conocen de los planes y programas implementados por las agencias del gobierno estatal en sus respectivas temáticas.
Sinaloa	Art. 70 LO	Comisiones permanentes.	En ejercicio de sus funciones, pueden dar seguimiento a los programas implementados por la Administración Pública local en las áreas que correspondan a su denominación. En la última sesión del periodo ordinario de sesiones, las comisiones deben presentar un informe por escrito en el que den cuenta del uso que hayan hecho de sus atribuciones.
Tabasco	Art. 63 RI	Comisiones de Hacienda y Presupuesto; Salud; Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras Públicas; Asuntos Agropecuarios, Recursos Hidráulicos, Forestales y Pesqueros; Seguridad Pública, Protección Civil y Procuración de Justicia; Fortalecimiento Municipal; Infancia, Jóvenes, Recreación y Deporte, Equidad y Género.	Recopilar, conocer y dictaminar sobre programas implementados por los tres niveles de gobierno en las áreas que correspondan a su ámbito de competencia.

Continúa
Cuadro 10

Tlaxcala	Art. 38 RI	Comisiones ordinarias.	Conocer y opinar, en las ramas de su competencia, en el presupuesto de egresos del estado y en las leyes de ingresos estatal y municipales.
	Art. 42 RI Art. 58 RI	Comisión de Comunicaciones y Transportes. Comisión de Recursos Hidráulicos.	Supervisar la ejecución y emitir opinión cuando le sea solicitada en materia de programas de transporte. Dar seguimiento a los programas implementados por las agencias gubernamentales.
Veracruz	Art. 57 RI	Comisiones en general.	Evaluaciones periódicas del Plan Veracruzano de Desarrollo y de los programas respectivos, en los términos de la ley correspondiente, dentro de los marcos de acción determinados por la Junta de Coordinación Política, tomando en consideración las comparecencias de los servidores públicos del Ejecutivo estatal.

LO = Ley Orgánica RI = Reglamento Interior

llar esta importante tarea parlamentaria. Sin embargo, la no-reelección ha hecho de las suyas: todo indica que los informes que las comisiones permanentes han de rendir periódicamente sobre la utilización del presupuesto por parte de las dependencias del Ejecutivo simplemente no se están elaborando. No aparecen en *La Gaceta Parlamentaria*. En lo personal he formulado consultas verbales a varios diputados, quienes, la mayoría de las veces, desconocen de qué informes les estoy preguntando. Esta realidad, a escala federal, debe hacernos leer el cuadro 10 con cuidado. Una cosa es que la norma faculte a las comisiones a realizar tareas de control evaluatorio de las políticas públicas. Otra cosa es que efectivamente esas tareas se realicen. De cualquier modo, llama la atención que sólo las leyes orgánicas o reglamentos interiores de ocho congresos locales desarrollen alguna norma al respecto. Pareciera desde la norma que los congresos locales de Tabasco y Veracruz plantean las tareas más ambiciosas de control evaluatorio: en Tabasco las comisiones deben producir un dictamen sobre los programas implementados por el gobierno,

mientras que en Veracruz los programas incluidos en el Plan Veracruzano de Desarrollo son objeto de evaluación periódica por parte de las comisiones ordinarias. Aquí se concentra, a mi juicio, una de las más importantes tareas pendientes de los congresos locales de México, máxime si se pretende aumentar las potestades tributarias de los estados de la Federación.

Finalmente, menciono de paso el contenido de los cuadros 11, 12, 13 y 14, y hago un apunte breve sobre dos o tres variables contenidas en ellos. El cuadro 11 refleja una enorme heterogeneidad en la duración de los periodos ordinarios de sesiones de los congresos locales. En el ámbito federal, circula ya entre los congresos locales una reforma constitucional para ampliar los periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión de los cinco meses actuales (10 de septiembre a 15 de diciembre y 15 de marzo a 30 de abril) a seis meses y medio (aumentando el segundo periodo del 1º de febrero al 30 de abril). No queda claro para mí que los cuellos de botella del Congreso de la Unión se deban a una hipotética brevedad en la duración de los periodos actuales. En muchas ocasiones, el Pleno de la Cámara de Diputados, por ejemplo, sesiona martes y jueves en periodo ordinario, y concentra su atención en el debate de “puntos de acuerdo” cuyas consecuencias no son del todo claras. El trabajo legislativo debiera, a mi entender, privilegiar el trabajo permanente de las comisiones en el sentido ya apuntado, más que en la presencia en el Pleno, que en muchas ocasiones distrae a los diputados de tareas más sustantivas. De modo que la intensidad del trabajo de los congresos locales no debe juzgarse por el número de días que sesionan de modo ordinario, sino por la profundidad y seriedad con que las comisiones monitorean la implementación de las políticas públicas y el impacto de las leyes en vigor. El cuadro 12 resume información muy compleja contenida en la base de datos, en relación con la organización de los servicios administrativos y parlamentarios. Llama la atención que 15 congresos locales tengan

Cuadro 11
Periodos ordinarios

Entidad federativa	Número de periodos	Primer periodo		Segundo periodo		Tercer periodo		Número de días en periodo
		Inicio	Término	Inicio	Término	Inicio	Término	
Aguascalientes	2	15-Nov.	15-Feb.	30-Abr.	31-Jul.	-	-	185
Baja California	3	01-Oct.	31-Ene.	01-Feb.	31-May.	01-Jul.	30-Sep.	365
Baja California Sur	2	15-Mar.	15-Jun.	15-Sep.	15-Dic.	-	-	184
Campeche	2	01-Oct.	20-Dic.	01-Abr.	30-Jun.	-	-	162
Chiapas	2	16-Nov.	18-Feb.	18-May.	18-Ago.	-	-	187
Chihuahua	2	01-Oct.	31-Dic.	01-Mar.	30-Jun.	-	-	214
Coahuila	2	01-Abr.	30-Jun.	15-Oct.	31-Dic.	-	-	168
Colima	2	01-Oct.	15-Ene.	15-Mar.	15-Jun.	-	-	199
Distrito Federal	2	17-Sep.	31-Dic.	15-Mar.	30-Abr.	-	-	150
Durango	2	01-Sep.	15-Dic.	15-Mar.	15-Jun.	-	-	198
Estado de México	2	05-Sep.	30-Dic.	02-May.	31-Jul.	-	-	207
Guanajuato	2	25-Sep.	31-Dic.	15-May.	10-Ago.	-	-	184
Guerrero	2	15-Nov.	15-Feb.	01-Abr.	30-Jun.	-	-	183
Hidalgo	2	01-Abr.	30-Jun.	01-Oct.	31-Dic.	-	-	183
Jalisco¹	1	01-Feb.	31-Ene.	-	-	-	-	365
Michoacán²	1	15-Ene.	14-Ene.	-	-	-	-	365
Morelos	2	01-Sep.	31-Ene.	01-Abr.	31-Jul.	-	-	275
Nayarit	2	18-Ago.	17-Dic.	18-Feb.	17-May.	-	-	208
Nuevo León	2	20-Sep.	20-Dic.	30-Abr.	30-Jun.	-	-	153
Oaxaca	2	15-Nov.	31-Mar.	01-Jun.	15-Jul.	-	-	178
Puebla	3	15-Ene.	15-Mar.	01-Jun.	31-Jul.	15-Oct.	15-Dic.	182
Querétaro	2	27-Sep.	31-Dic.	01-May.	31-Jul.	-	-	187
Quintana Roo	2	26-Mar.	26-Jun.	20-Sep.	15-Dic.	-	-	177
San Luis Potosí	2	15-Sep.	15-Dic.	01-Abr.	30-Jun.	-	-	182
Sinaloa	2	01-Dic.	01-Abr.	01-Jun.	01-Ago.	-	-	182
Sonora	2	16-Sep.	15-Dic.	01-Abr.	30-Jun.	-	-	181
Tabasco	2	15-Ene.	30-Abr.	01-Oct.	15-Dic.	-	-	179
Tamaulipas³	2	01-Mar.	31-May.	01-Sep.	15-Dic.	-	-	195
Tlaxcala	2	14-Ene.	15-May.	01-Ago.	15-Dic.	-	-	255
Veracruz	2	05-Nov.	31-Ene.	02-May.	31-Jul.	-	-	177
Yucatán	3	01-Jul.	31-Ago.	16-Nov.	15-Ene.	16-Mar.	15-May.	178
Zacatecas	2	08-Sep.	15-Dic.	01-Feb.	30-Jun.	-	-	246
Congreso de la Unión⁴	2	01-Sep.	15-Dic.	15-Mar.	30-Abr.	-	-	152

Fuente: Constituciones Políticas de las entidades federativas y federal.

¹ Aún cuando el periodo ordinario abarca todo el año, el Congreso sesiona de conformidad con la Ley Orgánica, por lo menos dos veces por semana durante los periodos comprendidos del 1° de febrero al 31 de marzo y del 15 de septiembre al 15 de diciembre de cada año, fuera de los cuales sesiona al menos dos veces por mes.

² El Congreso sesiona por años legislativos y no por periodos ordinarios del 15 de enero al 14 de enero del año siguiente.

³ El periodo ordinario con el que inicia la legislatura comienza el 1° de enero.

⁴ El segundo periodo ordinario puede extenderse hasta el 31 de diciembre en el año en que el Presidente de la República inicia su encargo.

Cuadro 12
Estructura Interna

Entidad federativa	Servicios Administrativos						Servicios Parlamentarios						Órgano de Fiscalización	Servicio de Carrera			
	Secretaría General	Oficialía Mayor	Tesorería	Dirección de Finanzas	Secretaría de Servicios Administrativos	Dirección de Admón.	Otros	Secretaría General	Oficialía Mayor	Secretaría de Servicios Parlamentarios	Dirección de Asuntos Jurídicos Legislativos	Unidad Técnicas y de Investigación Legislativa	Otros	Contaduría Mayor de Hacienda o de C.	Auditoría General u Órgano de Fiscalización	Regulado	Funcionamiento en los hechos
Aguascalientes	●						●						●		●		
Baja California		●		●				●		●			●				
Baja California Sur		●		●				●					●				
Campeche		●						●						●	●		
Chiapas						●		●		●				●			
Chihuahua		●									●		●				
Coahuila		●	●					●					●				
Colima		●						●					●				
Distrito Federal		●	●						●				●		●		
Durango		●						●						●			
Estado de México						●		●					●				
Guanajuato	●						●						●		●		
Guerrero						●		●						●	●	●	
Hidalgo		●						●					●				
Jalisco		●						●					●		●	●	
Michoacán					●				●					●	●		
Morelos					●					●			●		●		
Nayarit		●					●							●	●		
Nuevo León		●	●					●					●				
Oaxaca			●					●					●				
Puebla	●						●				●			●	●		
Querétaro		●	●								●		●				
Quintana Roo		●													●		
San Luis Potosí		●						●					●				
Sinaloa	●						●						●		●	●	
Sonora		●						●					●		●	●	
Tabasco				●		●		●		●		●	●				
Tamaulipas		●						●						●			
Tlaxcala					●				●					●			
Veracruz	●						●							●	●		
Yucatán		●	●					●					●				
Zacatecas		●	●					●		●				●	●		
Totales	5	19	6	4	3	3	1	6	19	4	6	1	1	21	11	15	4

regulada en su normatividad la existencia de un servicio civil de carrera para sus funcionarios, pero que sólo cuatro congresos locales tengan ya en operación el sistema correspondiente (Guerrero, Jalisco, Sinaloa y Sonora). Aquí, quizá, se encuentre otro de los efectos nocivos de la no-reelección parlamentaria, que conforma un círculo vicioso: si no hay servicio civil de carrera, ni siquiera por el lado del funcionariado, que va y viene, puede acumularse experiencia y memoria institucional. Sin embargo, quizá debido a que los diputados no pueden prolongar su presencia institucional más allá de tres años, no se ha conseguido acometer con el debido cuidado la compleja tarea de echar a andar el servicio civil de carrera parlamentaria. Mala noticia para los congresos, para los funcionarios y para los ciudadanos. El cuadro 13 despliega información muy útil para los investigadores de la vida congresional relacionada con el presupuesto 2003 destinado a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los órganos autónomos, en las entidades federativas mexicanas. Finalmente, el cuadro 14 detalla las fechas en las cuales se han modificado por última vez normas de especial importancia para el estudio de los congresos locales, como son subrayadamente las leyes orgánicas y/o los reglamentos interiores. La base de datos incluye la transcripción de dichas normatividades.

Vale una breve reflexión final. Nos encontramos sin duda en un punto de inflexión histórico en la vida de los congresos locales de México. Después de varias décadas de monopartidismo que concluye en los años setenta, los congresos locales mexicanos han ganado en tamaño, sus sistemas electorales se han vuelto mixtos, con un creciente componente proporcional, y han sido actores institucionales privilegiados en la construcción del pluralismo político en México. Los congresos locales han cumplido un papel sin duda constructivo en ese proceso de pluralización y democratización. Con todo quedan por acometer tareas fundamentales para el futuro de la democracia mexicana.

Cuadro 13. Datos presupuestales de los estados según el presupuesto de egresos para 2003

Entidad federativa	Datos presupuestales de los estados										Organismos Autónomos ⁵		
	Presupuesto total (millones de pesos)	PIB estatal 2001 ¹ (millones de pesos corrientes)	Poder Ejecutivo ²			Poder Legislativo			Poder Judicial			Cantidad (millones de pesos corrientes)	% Presupuesto total
			Cantidad (millones de pesos corrientes)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos corrientes)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos corrientes)	% Presupuesto total	Cantidad (millones de pesos corrientes)	% Presupuesto total			
Aguascalientes	6 175.66	64 701.20	5 952.63	96.39	85.18	1.38	101.84	1.65	36.01	0.58			
Baja California	15 870.97	185 531.22	15 312.57	96.48	166.84	1.05	312.53	1.97	79.03	0.50			
Baja California Sur	3 829.87	30 713.67	3 732.29	97.45	44.20	1.15	53.59	1.39					
Campeche	6 014.47	62 416.31	5 757.61	95.73	74.01	1.23	94.35	1.57	88.50	1.47			
Chiapas	23 612.53	23 122.62	23 122.62	97.93	165.24	0.70	241.03	1.02	83.64	0.35			
Chihuahua	19 516.03	18 949.06	18 949.06	97.09	162.08	0.83	404.89	2.07					
Coahuila	14 251.43	156 993.59	13 917.82	97.66	133.20	0.93	163.98	1.15	36.41	0.26			
Colima	3 870.00	28 365.98	3 071.44	79.37	73.34	1.90	60.00	1.55					
Distrito Federal	77 974.36	1 191 553.03	72 717.81	93.26	843.81	1.08	2 408.33	3.09	1 282.75	1.65			
Durango	8 891.01	66 673.60	8 720.99	98.09	83.31	0.94	84.71	0.95					
Estado de México	63 317.71	535 674.61	60 404.37	95.40	570.00	0.90	720.14	1.14	1 623.20	2.56			
Guajuato	21 437.56	166 371.50	20 225.50	93.45	197.96	0.92	429.87	2.01	584.23	2.73			
Guerrero	18 812.10	93 299.24	18 520.11	98.45	129.60	0.69	133.70	0.71	28.69	0.15			
Hidalgo	12 120.18	68 791.31	11 942.50	98.53	77.02	0.64	100.67	0.83					
Jalisco	32 727.59	346 685.28	31 756.09	97.03	266.15	0.81	462.07	1.41	243.28	0.74			
Michoacán	19 917.84	116 463.94	18 452.10	92.64	135.46	0.68	251.75	1.26	1 078.53	5.41			
Morelos	8 753.30	77 229.59	8 318.22	95.03	150.00	1.71	150.00	1.71	135.08	1.54			
Nayarit	6 759.53	30 422.88	5 865.69	86.78	87.00	1.29	90.00	1.33					
Nuevo León	24 465.25	368 994.15	23 948.98	97.89	186.83	0.76	329.43	1.35					
Oaxaca	18 429.80	81 353.69	14 139.90	76.72	126.58	0.69	168.86	0.92					
Puebla	22 806.16	203 307.23	22 493.58	98.63	118.43	0.52	156.06	0.68	38.10	0.17			
Querétaro	9 468.25	91 308.74	9 104.07	96.15	110.93	1.17	178.35	1.88	74.90	0.79			
Oaxaca	6 257.84	81 204.36	6 057.17	96.79	74.78	1.19	93.30	1.49	32.59	0.52			
San Luis Potosí	11 913.70	87 505.04	11 391.51	95.62	114.81	0.96	270.00	2.27	137.38	1.15			
Sinaloa	13 653.21	100 282.69	13 278.19	97.25	97.81	0.72	151.02	1.11	126.19	0.92			
Sonora	14 346.60	143 999.19	13 916.13	97.00	125.00	0.87	200.00	1.39					
Tabasco	11 006.44	65 821.77	10 591.10	96.23	212.87	1.93	202.47	1.84					
Tamaulipas	15 482.10	161 844.25	15 285.02	98.73	110.50	0.40	122.00	0.79	13.48	0.09			
Tlaxcala	5 051.31	29 578.50	4 785.25	94.73	61.60	2.19	71.50	1.42	84.06	1.66			
Veracruz	37 247.50	210 928.16	34 512.68	92.66	177.00	0.48	300.55	0.81	2 257.27	6.06			
Yucatán	9 392.68	76 427.05	9 197.10	97.92	55.24	0.59	95.43	1.02	44.91	0.48			
Zacatecas	8 151.37	39 126.75	7 919.51	97.16	95.37	1.17	110.189	1.35	26.298	0.32			
Federación	1 524 845.7	-	ND ⁴	ND	5 575.98	0.37	17 732.06	1.16	11 670.91	0.77			

1 INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México. 2 Comprende todo el gasto ejercido por el Poder Ejecutivo. 3 Incluye a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral. 4 Se omitió este dato por la imposibilidad de desagregar el gasto neto ejercido por el Ejecutivo federal. 5 Los espacios en blanco en los organismos autónomos significan que no está especificada la cantidad exacta de su presupuesto. Fuente: Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2003 de cada uno de los Estados y Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003. En el caso de Colima, el presupuesto de egresos de 2003 no desglosa las cantidades entre los poderes del Estado ni para los organismos autónomos. El desglose fue proporcionado por el congreso del Estado.

Cuadro 14. Marco Jurídico del Congreso

Entidad Federativa	Fecha de publicación de la Constitución Local	Fecha de última reforma	Fecha de publicación de la Ley Orgánica del Congreso	Fecha de última reforma	Fecha de publicación del Reglamento Interior del Congreso	Fecha de última reforma	Fecha de publicación de la Ley Orgánica del Órgano de Fiscalización	Fecha de última reforma	Fecha de publicación del Reglamento Interior del Órgano de Fiscalización	Fecha de última reforma
Agascalientes	14-Jul-35	11-Nov-02	26-Mar-01	Sin reforma	17-Jun-01	Sin reforma	02-Mar-98	Sin reforma	13-Jul-00	Sin reforma
Baja California	15-Ago-53	10-Ene-03	25-Jun-02	14-Ene-03	No existe	Ninguna	20-Sep-92	24-Ene-03	No existe	—
Baja California Sur	16-Ene-75	01-Oct-02	10-Dic-90	13-Jun-02	No existe	Ninguna	25-Feb-02	Sin reforma	No existe	—
Chiapas	01-Jun-65	10-Oct-01	03-Jul-00	Sin reforma	No existe	Ninguna	24-Ene-03	Sin publicar	No existe	—
Chihuahua	05-Feb-21	06-Nov-02	11-Feb-87	23-Ene-03	23-Sep-73	23-Ene-03	25-Oct-01	12-Nov-01	Sin publicar	—
Coahuila	17-Jun-50	20-Nov-02	01-Oct-95	22-Feb-03	No existe	Anacrónico	08-Jul-95	23-Feb-00	No existe	—
Colima	19-Feb-17	20-Mar-01	06-Sep-94	30-Jun-98	24-Feb-90	Anacrónico	14-Nov-89	10-Jul-98	No existe	—
Distrito Federal	23-Jul-02	23-Jul-02	30-Ene-99	04-Jun-00	27-Ago-88	08-Nov-97	27-Ago-88	Sin reforma	No existe	—
Durango	26-Jul-94	14-Oct-99	04-May-99	05-Dic-02	13-Sep-99	29-Abr-03	08-Feb-99	25-Oct-01	25-May-99	25-Oct-01
Estado de México	17-Nov-17	26-Nov-02	01-Jul-99	25-Jul-99	No existe	—	30-Dic-01	Sin reforma	ND	ND
Guajuato	18-Oct-17	11-Jun-01	15-Sep-95	11-Dic-02	15-Sep-95	11-Dic-02	29-Ago-95	05-Ene-99	No existe	—
Guerrero	06-Oct-71	02-May-03	24-Feb-95	05-Abr-02	30-Jul-02	Sin reforma	29-Ago-95	12-Jun-01	No existe	—
Hidalgo	21-Sep-20	26-Feb-01	11-Jul-99	29-Oct-02	No existe	—	11-Ene-93	Sin reforma	No existe	—
Jalisco	01-Ago-17	10-Jul-01	26-Jul-72	31-Mar-01	Derogado	—	No existe	Sin reforma	19-Nov-91	Sin reforma
Michoacán	14-Mar-18	10-Dic-02	13-Mar-03	Sin reforma	No existe	—	28-Mar-03	Ninguna	No existe	—
Morelos	20-Nov-30	04-Sep-02	12-Nov-97	27-Sep-02	04-Nov-98	30-Jul-01	19-May-99	Sin reforma	No existe	—
Nayarit	27-Jul-18	27-Jul-02	01-Ago-84	08-Mar-00	08-Nov-17	20-Dic-02	04-Jun-03	Sin reforma	No existe	—
Nuevo León	16-Dic-17	27-Feb-03	16-Sep-92	02-Ago-02	16-Sep-92	11-Mar-03	04-May-92	Sin reforma	No existe	—
Oaxaca	15-Abr-22	24-Ago-02	04-Nov-95	27-Abr-02	04-Nov-95	27-Abr-02	22-Jun-01	Sin reforma	04-Nov-95	Sin reforma
Puebla	10-Oct-17	08-Feb-02	26-Nov-99	08-Feb-02	12-Mar-99	08-Mar-02	22-Jun-01	No existe	17-Dic-01	Sin reforma
Queretaro	22-Sep-17	15-Sep-00	23-Sep-97	18-Ene-02	15-Ene-75	17-Ago-01	11-Dic-86	Sin reforma	No existe	—
Quintana Roo	12-Ene-75	30-Ago-02	25-Oct-95	15-Feb-02	15-Ene-75	Sin reforma	15-Nov-95	Sin reforma	15-Nov-95	Sin reforma
San Luis Potosí	30-Ene-18	16-Ago-02	31-Mar-97	20-Mar-01	28-Dic-93	28-Dic-93	28-Dic-93	Sin reforma	No existe	—
Sinaloa	22-Jun-22	31-Oct-01	20-Nov-95	18-Ene-02	05-Sep-59	Anacrónico	31-Mar-97	25-Jun-97	No existe	—
Sonora	15-Sep-17	29-Mar-01	28-May-98	Sin reforma	29-May-71	Sin reforma	04-Mar-85	Sin reforma	29-Dic-86	Sin reforma
Tabasco	25-May-21	27-Nov-02	26-Ene-02	Sin reforma	02-Feb-02	Sin reforma	24-Abr-03	No existe	No existe	—
Tamaulipas	27-Ene-21	25-Sep-02	16-Abr-86	11-Sep-02	02-Feb-86	11-Sep-02	12-Dic-01	Sin reforma	No existe	—
Tlaxcala	16-Sep-18	09-Dic-02	15-Ene-02	27-Ene-03	15-May-03	Sin reforma	06-Nov-01	Sin reforma	No existe	—
Veracruz	16-Sep-17	13-Mar-03	27-Jul-95	27-Feb-03	19-Nov-96	30-Ene-03	26-May-00	Sin reforma	30-Ago-01	Sin reforma
Yucatán	03-Ene-18	12-Dic-94	24-Nov-88	12-Jun-95	No existe	—	29-Abr-74	Sin reforma	No existe	—
Zacatecas	04-Feb-84	20-Dic-02	03-Dic-88	07-Mar-02	15-Ago-01	Sin reforma	30-Mar-00	Sin reforma	No existe	—

Fuente: Legislación proporcionada por los congresos de los estados.

* En Jalisco existen cinco reglamentos: Reglamento Interno de la Ley de Condiciones y Información (17-Sept-2002); Reglamento de Escalafón y Capacitación del Poder Legislativo del Estado (23-oct-2001); Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos que laboran en el Poder Legislativo (25-mar-2002); Reglamento del Servicio Civil de Carrera (24-oct-2001) y el Reglamento de Comisiones (07-jun-2001). Ninguno ha tenido reformas.

na: su profesionalización, su rendición de cuentas ante el electorado, su responsabilidad en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos y, en general, de las políticas públicas que se implementan en beneficio de la ciudadanía. Está por discutir en México, en los días que corren, el eventual aumento en las potestades tributarias de las entidades federativas del país. Con todo, quizá debería discutirse antes el modo en que ha de evolucionar la institucionalidad de nuestros congresos locales, protagonistas de primera línea en la vida política, económica y social de México.



3.3 Gobiernos divididos en 11 estados de la Federación mexicana (1989-1997)*

Esta investigación tiene por objeto hacer una contribución al debate sobre las democracias con gobiernos divididos en América Latina. Se trata de un análisis de política comparada que no tiene países como objeto de estudio sino estados de una Federación. Se parte aquí de una revisión completa de la literatura comparada entre países, relacionada con el tema en cuestión, al tiempo que de un diagnóstico del estado actual del debate y, en particular, de las preguntas que deja abiertas, cuando no de sus equívocos y omisiones.

Se entiende aquí por gobierno dividido aquel donde, 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 por ciento más

* Publicado originalmente en Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría*, México, CIDE/Taurus, 2002, pp. 319-348. Ésta es una versión ampliada del "Estudio Introductorio" de Lujambio, Alonso, (Ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-IFE-UAM, 1996. Debo a los capítulos de mis colegas Tonatiuh Guillén (Baja California), Luis Miguel Rionda (Guanajuato), Alberto Aziz Nassif (Chihuahua), Marina Garmendia (Baja California Sur) y Andrés Reyes Rodríguez (Aguascalientes) toda la información sobre los estados citados. La información, de hecho apenas una aproximación, sobre la dinámica de las coaliciones en Coahuila, México y Morelos proviene de conversaciones telefónicas con algunos líderes parlamentarios de los congresos estatales. De los casos más recientes, resultado de las elecciones concurrentes del 6 de julio de 1997

uno de los escaños en la Asamblea Legislativa (o en una de dos cámaras, si se trata de un sistema bicameral).¹ Este fenómeno es muy común en regímenes presidenciales de gobierno. Veamos las evidencias disponibles.

Entre 1832 y 1992, la democracia presidencial estadounidense ha vivido 40 por ciento del tiempo en gobiernos divididos. En el restante 60 por ciento hubo gobiernos unificados (en los que el presidente y ambas cámaras del Congreso pertenecen al mismo partido político).² Debe subrayarse que, hacia 1988, 70 por ciento de los estados de la Unión tenían gobiernos divididos.³ Por otro lado, para América Latina, el dato disponible es que de 101 elecciones legislativas democráticas registradas entre 1958 y 1994 en nueve grandes países del continente (Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Venezuela, Uruguay, Perú, Bolivia y Ecuador), la frecuencia de los gobiernos divididos fue de 59 por ciento, contra 41 de gobiernos de un solo partido.⁴

(Colima, Querétaro, Sonora y la LVII Legislatura de Guanajuato) sólo se conoce la integración (preliminar) de sus congresos estatales para el periodo 1997-2000. Finalmente, agradezco a Ulises Carrillo Cabrera su valiosa colaboración en la compilación y análisis de los nuevos datos, así como la ampliación del texto original.

1 Es importante señalar que partimos de una definición más genérica de “gobierno dividido” de la que usan los expertos estadounidenses del tema. Para ellos, un gobierno dividido es aquel en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido, y el presidente (o gobernador) a otro. Por otro lado, cuando nadie cuenta con mayoría congresional, se habla de “gobiernos no unificados”. Aquí entendemos por gobierno dividido todo aquel en que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del congreso local.

2 Morris P. Fiorina, *Divided government*, Nueva York, Macmillan, 1992, p. 7. Otros dos clásicos del tema son Jacobson, Gary C., *The electoral origins of divided government. Competition in US House elections, 1946-1988*, Boulder, Westview Press, 1990. Mayhew, David R., *Divided we govern. Party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*, New Haven, Yale University Press, 1991.

3 Morris P., Fiorina, “Divided Government in the American States”, *American Political Science Review*, vol. 88, núm. 2, 1994.

4 Deheza, Grace Ivana, “Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina”, ensayo preparado para el XIX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 28-30 de septiembre de 1995. En los hechos, la autora dedicó su análisis a explicar por qué se producen los gobiernos divididos que conducen a la necesidad de coaliciones y no a estudiar la naturaleza de las mismas.

Tengamos claro pues, y en primer lugar, que nos encontramos frente a un fenómeno que no es en modo alguno extraño a la vida institucional de los sistemas democráticos con división formal de poderes. Sin embargo, gran parte de la literatura considera que el gobierno dividido es problemático para la estabilidad de los regímenes democráticos. Para Juan J. Linz, un gobierno dividido puede producir una parálisis de gobierno si los partidos no logran arribar a acuerdos legislativos. Una parálisis prolongada de gobierno puede provocar, a su vez, una crisis de régimen.

En su artículo "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?", Juan J. Linz explica la proclividad a la parálisis de los gobiernos divididos de esta forma: los partidos de oposición al presidente no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa, porque temen que el partido de éste capitalice la cooperación exitosa, y no ellos; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será compartido, al tiempo que ganarán capital político los otros partidos de oposición que no cooperaron con el presidente. Finalmente, si bien el presidente necesita de una coalición para gobernar, no sucede lo mismo para sostenerse en el poder: si el presidente incumple los términos de un acuerdo, las consecuencias de recibir un voto de censura y verse obligado a dimitir no son tan graves como en un sistema parlamentario; mientras no sea objeto de juicio político, el presidente es tal hasta el fin del mandato rígido que establece la Constitución. El resultado puede ser entonces una crisis de gobernabilidad, porque se acaba así imponiendo, sólidamente, la lógica de la competencia por el poder, muy por encima de los precarios incentivos a la cooperación-construcción de gobierno. Juan J. Linz, en su artículo "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?", concluye que el modo de salir de esta ecuación peligrosa es adoptando el régimen parlamentario, que obliga al jefe de gobierno (esto es, al primer ministro) a mantener cohesionada la coalición

de gobierno al eliminar la división de poderes y posibilitar que un Poder (el Ejecutivo) emane de otro (el Legislativo) y dependa de su confianza para sobrevivir.

En mayor o menor grado, las investigaciones que siguieron a esta obra de Juan J. Linz han validado su crítica a los regímenes presidenciales de gobierno, si bien no aceptan la idea del régimen parlamentario como solución única. Por el contrario, han dedicado sus esfuerzos a averiguar qué diseños institucionales (en la Constitución, en el sistema electoral) y qué sistemas de partidos (en la correlación de fuerzas entre los competidores) pueden evitar la ocurrencia de los gobiernos divididos y fomentar la de los gobiernos unificados. En su extensa obra *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, los estadounidenses Matthew Soberg Shugart y John M. Carey concluyen que los siguientes arreglos institucionales pueden ayudar a evitar la ocurrencia de gobiernos divididos: un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; ausencia de elecciones legislativas intermedias; un sistema electoral de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos. La otra gran contribución al debate, el muy reciente libro de Mark P. Jones, *Electoral Laws and the survival of Presidential Democracies*, arriba a conclusiones casi idénticas.

Ante la extraordinaria ocurrencia de gobiernos divididos en las democracias presidenciales, la literatura enfatiza cómo evitarlos, y no cómo enfrentarlos con eficacia. Sin despreciar los avances que estas contribuciones han significado para la literatura sobre el tema, lo cierto es que no se han formulado la otra pregunta: si no todos los gobiernos divididos terminan en parálisis, ¿qué ha posibilitado que no se vuelvan, todos, ingobernables? Ciertamente, Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, por un lado, y Mark P. Jones, por el otro, han intentado, apenas de paso y con visiones unidimensionales, contestar

a la pregunta. Los primeros acentúan variables estrictamente constitucionales: piensan que un gobierno dividido puede evadir el desgobierno si la Constitución evita ofrecer enormes poderes al Ejecutivo y lo obliga, desde la norma fundamental, a arribar a acuerdos: ausencia de poderes de decreto que ignoran temporalmente la voluntad de la legislatura, aprobación congressional de nominaciones del Ejecutivo a puestos de gabinete (pero no voto de censura congressional), veto total (pero no parcial), etcétera. Las evidencias empíricas que ofrecen los autores son aquí elocuentes. Sin embargo, no toman en cuenta la variedad de sistemas de actores (sistemas de partidos) que pueden penetrar en modo distinto esa maquinaria constitucional y producir resultados diferentes.

Mark P. Jones, por su lado, acentúa la variable sistema de partidos en la explicación del posible éxito de un gobierno dividido. El autor piensa que si el partido del presidente cuenta con una "casi mayoría" (*near majority*) —entre 45 y 50 por ciento de la Asamblea Legislativa—, estará en posibilidad de construir una coalición con un partido pequeño que tenga entre uno y seis por ciento de los escaños, esto es, con un partido que presumiblemente no tenga ambiciones presidenciales de corto plazo que debiliten sus incentivos a la cooperación. Y si no hay un partido pequeño o los existentes no están dispuestos a la cooperación, puede buscarse la escisión de unos cuantos diputados de una u otra bancada para conformar una mayoría. Mark P. Jones,⁵ sin embargo, ignora que la identidad política e ideológica de los partidos influye decisivamente en la posible confección de una coalición legislativa, y no sólo el tamaño de las bancadas parlamentarias. Por lo demás, escindir bancadas de otros partidos puede ser una tarea difícil, dependiendo de la cohesión de los mismos, de la presencia o ausencia de listas cerradas y bloqueadas de partidos en el sistema

5 Jones, Mark P., *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1995, cap. 3.

electoral plurinominal, de la ausencia o presencia de reelección en el Congreso, etcétera, al tiempo que conlleva el riesgo de perder la confianza de potenciales interlocutores en la arena parlamentaria de negociación.

Es esta discusión en donde se inserta este estudio sobre gobiernos divididos en la Federación mexicana. Desde 1989, once estados se suman a la lista de gobiernos divididos en los que el partido del gobernador no cuenta con el control mayoritario del congreso local (esto es, con 50 por ciento más uno de la Cámara): Baja California, Guanajuato, Baja California Sur, Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro y Sonora, los tres últimos de factura muy reciente. El cuadro 1 nos muestra en orden cronológico la sucesión de las catorce legislaturas que han vivido bajo gobiernos divididos en once entidades de la Federación. Los datos son elocuentes por sí mismos.

Lo primero que llama la atención es la aceleración con que se vienen presentando gobiernos divididos durante el periodo estudiado. A lo largo de los seis años de la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se presentaron, aun tomando en cuenta el carácter anómalo del caso Guanajuato,⁶ cinco legislaturas con gobiernos divididos en tres estados (Baja California, Guanajuato y Baja California Sur). Por otro lado, concluida la primera mitad del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), nueve legislaturas en ocho nuevos estados (Chihuahua, Aguascalientes, México, Coahuila, Morelos, Colima, Querétaro y Sonora) se han sumado a la lista. Es decir, hacia la segunda mitad de 1997, en más de una tercera parte de los estados de la Federación mexicana se ha presentado el escenario del gobierno dividido.

6 Para mayores detalles, véase Rionda, Luis Miguel, "Guanajuato: Gobierno dividido y cohabitación bipartidista, 1991-1996", en Lujambio, Alonso, (Ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-IFE-UNAM, 1996, pp. 69-97.

No es fácil explicar hasta el momento lo que parece configurarse como un hecho: los gobiernos divididos en la Federación mexicana no han producido crisis institucionales graves ni parálisis permanentes en la relación entre poderes. Distintas variables confluyen en la explicación. Debido a que algunas de las legislaturas consideradas todavía no han concluido sus primeros periodos ordinarios, y otras, al momento de escribir estas líneas, no han siquiera sido instaladas, las hipótesis respecto de los gobiernos divididos en nuestra Federación no pueden sino ser tentativas. Claramente influyen, a nuestro modo de ver, el tipo de coaliciones que se construyen: ciertos arreglos

Cuadro 1

Cronología de las 14 legislaturas locales en las que se han presentado gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997

Año de la elección	Estado	Partido del gobernador	Legislatura
1989	Baja California	PAN	XII (1989-1992)
1991	Guanajuato	PAN	LV (1991-1994)
1992	Baja California	PAN	XIV (1992-1995)
1993	Baja California Sur	PRI	VII (1993-1996)
1994	Guanajuato	PAN	LVI (1994-1997)
1995	Chihuahua	PAN	LVIII (1995-1998)
1995	Agascalientes	PRI	LVI (1995-1998)
1996	México	PRI	LIV (1996-1999)
1996	Coahuila	PRI	LIV (1997-2000)
1997	Morelos	PRI	XLVII (1997-2000)
1997	Colima	PRI	LII (1997-2000)
1997	Querétaro	PAN	LII (1997-2000)
1997	Sonora	PRI	LV (1997-2000)
1997	Guanajuato	PAN	LVII (1997-2000)

constitucionales locales, las reformas a las leyes orgánicas de los congresos y al sistema de comisiones, los calendarios electorales local y federal, los intereses de los partidos políticos nacionales y de los poderes federales y, de manera muy enfática, la destreza, las habilidades, esto es, la artesanía política de los actores. Las siguientes páginas reflexionan de modo preliminar sobre la relación entre las citadas variables.

Pero primero que nada es necesario entender y subrayar, que el origen de los gobiernos divididos se encuentra: *a)* en la enorme competitividad de elecciones legislativas *concurrentes* con las elecciones para gobernador, o *b)* en el abrupto realineamiento de las preferencias electorales en elecciones *intermedias*.

Si eliminamos el caso de Guanajuato por anómalo –ya que en 1991 arribó al Poder Ejecutivo un gobernador *interino* de signo partidario distinto al de la mayoría congresional en la LV Legislatura (1991-1994)–, las elecciones extraordinarias para gobernador se llevaron a cabo a la mitad de la siguiente Legislatura (1994-1997), y las elecciones de julio de 1997, dado el fenómeno señalado, no pueden ser clasificadas como *intermedias* sino sólo como, digamos, “intermedias anómalas” entonces puede observarse que de once casos de gobiernos divididos, seis se producen en elecciones legislativas *intermedias* y cinco en elecciones legislativas *concurrentes* con elecciones para gobernador.

Es usual que un candidato a gobernador, que gana la elección, logre al mismo tiempo que su partido conquiste la mayoría congresional, sobre todo en sistemas electorales mayoritarios o mixtos en los que prevalece el elemento mayoritario sobre el proporcional, como es el caso en la mayoría de los sistemas electorales en los estados de la Federación mexicana, que premian con sobrerrepresentación al partido más grande. Si ni así se conquista la mayoría congresional, es que la elección para gobernador fue cerradísima. Son casos como el de Baja California en 1989, en que el candidato del PAN ganó con 45 por ciento de la

votación, con el PRI pisándole los talones con 41 por ciento de los votos; el de Baja California Sur 1993, donde ganó el PRI pero los candidatos de ambos partidos rasguñaron 48 por ciento del voto; el de Colima, donde el PRI obtuvo la gubernatura con 43 por ciento de la votación y el PAN logró un muy cercano 39 por ciento de los sufragios; el de Querétaro, donde el PAN logró 45 por ciento de la votación y el PRI un cerrado 40 por ciento; y finalmente, el caso de Sonora, donde el PRI alcanzó 41 por ciento de los votos y el PAN un importante 33 por ciento. La probabilidad de que, en concurrencia, el partido del gobernador se quede *en la frontera* de conquistar la mayoría absoluta es claramente mayor que en elecciones intermedias (cuadro 2).

Así, tiende a ser más probable que un gobierno dividido se produzca como resultado de elecciones intermedias que de elecciones concurrentes. Esto no es extraño. En Estados Unidos, 70 por ciento de los gobiernos divididos que se han presentado en el largo periodo 1832-1992 fue producto de elecciones intermedias, y sólo 30 por ciento de elecciones concurrentes; la redistribución de preferencias en la mitad del periodo puede jugar en contra del partido del presidente y aun volverse plebiscitaria.⁷ No es difícil entender ahora por qué la bibliografía sobre el tema tiene tan claros sesgos en contra de la existencia de elecciones intermedias cuando se trata de diseñar instituciones para evitar la ocurrencia de gobiernos divididos.

Pero veamos los casos de elección intermedia. En Coahuila, un *swing* de cinco puntos porcentuales entre 1993 y 1996 (el PRI pasó de tener 50 por ciento del voto a tener 45 por ciento, y el PAN pasó de 30 por ciento a 35 por ciento) para producir ya una competencia tal que produjo un gobierno dividido en la LIV Legislatura (1997-2000). En la elección intermedia del Estado de México en 1996, el PRI pasó de tener 56 por ciento en la última elección (1993) a

⁷ Morris P., Fiorina, *Divided government*, Op. cit., p. 11.

Cuadro 2

Esaños adicionales necesarios para que el partido del gobernador alcance la mayoría absoluta del congreso local

Estado	Legislatura	Partido del gobernador	Esaños adicionales necesarios	Porcentajes que esos esaños significan en el congreso local	Tipo de elección
Coahuila	LIV (1997-2000)	PRI	1	3.3	Intermedia
Baja California Sur	VII (1993-1996)	PRI	1	7.1	Concurrente
Baja California	XIII (1989-1992)	PAN	1	5.2	Concurrente
Colima	LII (1997-2000)	PRI	1	5	Concurrente
Baja California	XIV (1992-1995)	PAN	2	10.5	Intermedia
Querétaro	LII (1997-2000)	PAN	2	10	Concurrente
Aguascalientes	LVI (1995-1998)	PRI	3	11.1	Intermedia
Morelos	XLVII (1997-2000)	PRI	3	10	Intermedia
Sonora	LV (1997-2000)	PRI	3	9	Concurrente
México	LIV (1996-1997)	PRI	8	10.6	Intermedia
Chihuahua	LVIII (1995-1998)	PAN	8	33.3	Intermedia
Guanajuato	LV (1991-1994)	PAN	10	33.3	Concurrente "anómala"
Guanajuato	LVI (1994-1997)	PAN	11	36.6	Intermedia "anómala"
Guanajuato	LVII (1997-2000)	PAN	3	8.3	Intermedia "anómala"

conquistar 37 por ciento; el PAN pasó de 16 por ciento a 35 por ciento, y el PRD de 11 por ciento a 22 por ciento. En Aguascalientes, en 1995 el PRI pasó de contar con 68 por ciento en la última elección (1992), a obtener 49 por ciento, al tiempo que el PAN pasaba de 21 por ciento a 38 por ciento. En la elección intermedia de Morelos en 1997, el PRI pasó de casi 60 por ciento del voto en la última elección (1994) a 37 por ciento; el PRD, de 20 por ciento a 33 por ciento, y el

PAN se mantuvo en casi 19 por ciento. Finalmente, en Chihuahua, el PAN pasó de conquistar 47 por ciento del voto en 1992 (y ganar la gubernatura con gobierno unificado), a obtener 40 por ciento en la elección intermedia de 1995, al tiempo que el PRI pasaba de 45 por ciento a 48 por ciento en el mismo periodo (y recuperaba el control mayoritario del Congreso local). Por último, en la elección intermedia de Baja California en 1992, y aun con 45 por ciento del voto, el PAN no pudo conquistar la mayoría congresional al enfrentar a un Revolucionario Institucional que concentró 41 por ciento de la votación. En pocas palabras: elecciones muy competidas (en elecciones concurrentes) y electorados exigentes con opiniones cambiantes (en elecciones intermedias) están produciendo gobiernos divididos.

Entremos, ahora sí, en materia, con la idea de que parece más relevante preguntarse cómo podemos enfrentar con eficacia gobiernos divididos que cómo podemos evitar que se produzcan. Ya se produjeron. Seguir en la búsqueda de pistas para evitar algo que ya está entre nosotros y que lo estará crecientemente en el futuro, equivale a meter la cabeza en un hoyo y negarse a ver la realidad.

Conviene, primero que nada, hacer un esfuerzo de clasificación de los casos en función de los sistemas de partidos y de las opciones de coalición en los congresos locales. A mi juicio, aquí debe estar un punto nodal de la discusión. El cuadro 3 ofrece precisamente una tipología que pretende a su vez jerarquizar el grado de dificultad con el que pueden construirse las mayorías congresionales.

El tipo A corresponde a los gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con 50 por ciento de los escaños en el Congreso local. Aquí están los casos de las Legislaturas LIV de Coahuila, VII de Baja California Sur y LII de Colima, que configuran, matizando a Mark Jones, una “casi-casi mayoría”, en donde se supone “sencillo” encontrar el voto adicional de un diputado en la construcción de una mayoría parlamentaria. Volveremos a estos casos más adelante.

Cuadro 3

Tipología de gobiernos divididos en la Federación mexicana, 1989-1997.

Tipo	Caracterización		Casos
A	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mitad de los escaños en el congreso local.		Coahuila LIV Legislatura (1997-2000) Baja California Sur VII Legislatura (1993-1996) Colima LII Legislatura (1997-2000)
B	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso local.	<p>B-1 Casos donde es posible construir "coaliciones ganadoras mínimas" con partidos pequeños.</p> <p>B-2 Casos donde únicamente es posible construir "coaliciones ganadoras mínimas" con los grandes partidos.</p>	Baja California XIII Legislatura (1989-1992) Querétaro LII Legislatura (1997-2000) Guanajuato LVII Legislatura (1997-2000) Baja California XIV Legislatura (1992-1995) Estado de México LIV Legislatura (1996-1999) Morelos XLVIII Legislatura (1997-2000) Sonora LV Legislatura (1997-2000)
C	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias del congreso local.		Aguascalientes LVI Legislatura (1995-1998)
D	Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrentan una mayoría absoluta opositora (y monocolor) en el congreso local.		Chihuahua LVIII Legislatura (1995-1998) Guanajuato LV Legislatura (1991-1994) Guanajuato LVI Legislatura (1994-1997)

En segundo lugar está el tipo B, esto es, gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el Congreso local; es decir, el partido del gobernador es la minoría más grande en busca de aliados, en plural, puesto que necesita los votos de un conjunto de diputados (bien de un mismo partido, de una fracción de miembros de un mismo partido, o de distintos partidos). Presumiblemente, y manteniendo constantes el resto de las variables, aquí es más compleja la construcción de coaliciones que en el tipo A. En el tipo B se incluyen los casos de las Legislaturas XIII y XIV de Baja California, LIV del Estado de México, XLVII de Morelos, LII de Querétaro, LV de Sonora y LVII de Guanajuato.

Pero, y en el mismo tenor, el tipo C presenta más dificultades, porque aquí el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias en el Congreso local; por lo tanto, es más fácil que otros partidos construyan una mayoría alternativa que excluya al partido del gobernador y tenga que enfrentar, ya fuera del recinto legislativo, el potencial veto del Ejecutivo estatal. Aquí se encuentra el caso de la LVI Legislatura de Aguascalientes.

Finalmente, el tipo D presenta dos actores unívocos: un gobernador de un partido y una mayoría congresional de otro partido. Aquí desaparece el dilema de la construcción de coaliciones congresionales y todo se reduce a la relación gobernador-partido mayoritario en la Asamblea. Aquí encontramos a las Legislaturas LV y LVI de Guanajuato y LVIII de Chihuahua.

Obviamente, la probabilidad de que el gobernador tenga que usar su poder por excelencia (el veto, esto es, el poder para obstruir el trabajo de la mayoría legislativa) dependerá del tipo de gobierno dividido que enfrentemos. En el tipo A, el veto (sea total o parcial) nunca tendrá que ser utilizado, ya que no existe ninguna posibilidad de que se construya una mayoría alternativa que ignore al partido del gobernador en el Congreso. En el otro extremo, en el tipo D, el veto es el instrumento central con que cuenta el gobernador para tratar de conducir negociadamente la acción legislativa de una clara mayoría que le es adversa. ¿Cómo se ha construido la gobernabilidad según el tipo de gobierno dividido que los partidos han enfrentado?

Veamos en el cuadro 4 las conformaciones partidarias de la LIV Legislatura de Coahuila, VII de Baja California Sur y LII de Colima, todas del tipo A. En Coahuila, con cinco partidos representados en el congreso local, el partido con la mitad de la Cámara necesita solamente la incorporación de un diputado más para convertirse en mayoría de gobierno. Éste es por excelencia el caso de resolución sencilla, porque la otra mitad de la Cámara se encuentra frag-

Cuadro 4

Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuanta con la mitad de los escaños en el congreso local

Coahuila			Baja California Sur*			Colima		
LIV Legislatura (1997-2000)			LIV Legislatura (1993-1996)			LII Legislatura (1997-2000)		
Partido del gobernador: PRI			Partido del gobernador: PRI			Partido del gobernador: PRI		
Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños
PRI	16	50	PRI	7 (+1)	50 (53)	PRI	10	50
PAN	10	31	PAN	7	50 (47)	PAN	7	35
PRD	2	6				PRD	3	15
PT	2	6						
PC	2	6						
Total	32	99	Total	14 (15)	100	Total	20	100

* No fue sino hasta rebasada la mitad de la VII Legislatura cuando se llevó a cabo la elección extraordinaria en el distrito II de Baja California Sur y pudo ocuparse el escaño vacante. Para los detalles, véase el cuarto capítulo de *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, escrito por Marina Garmedía.

mentada entre cuatro partidos políticos, por lo que resulta fácil construir, con alguna de las cuatro fracciones minoritarias, una coalición de gobierno. Aquí el caso es muy reciente y hay poco tiempo para evaluar. Por lo pronto, y concluido el primer periodo ordinario de sesiones de la LIV Legislatura (1997-2000) electa en noviembre de 1996, se perfilan coaliciones PRI+PC con incorporaciones del PT a la coalición. Es decir, el PC juega todo a la cooperación con el PRI, al tiempo que el PT entra y sale de la cooperación. PAN y PRD no van nunca a la coalición y se confirman en la no cooperación, cosa que no debe extrañar a nadie si al fin y al cabo ya no son necesarios para la construcción de coaliciones ganadoras mínimas.⁸ En los hechos, la fragmentación de la otra mitad del Congreso es la garantía de la construcción sencilla, no obstante el pésimo diseño institucional de Coahuila, en dos sentidos. En primer lugar, el Congreso de Coahuila suma un número par de escaños, que en cámaras pequeñas pueden producir empates si se institucionalizan altas competitividades. Convendría llevar al Congreso de Coahuila a un número non.⁹ Por otro lado, la ausencia de voto de calidad del presidente del Congreso complica las cosas cuando hay empate. Insisto: a este marco constitucional ciego ante realidades diversas y ante situaciones fluctuantes, se le introduce un correctivo, esto es, un sistema de partidos que posibilita con enorme fluidez la construcción de una coalición del PRD con fracciones parlamentarias pequeñas de partidos políticamente afines. La literatura diría que estamos ante una “coalición barata”. Conclusión: el gobierno dividido de Coahuila no ha enfrentado problemas de gobernabilidad, y dadas las condiciones apuntadas, seguramente no los tendrá a lo largo de toda la LIV Legislatura (1997-2000).

8 Se entiende por “coalición ganadora mínima” aquella en la que se suman los partidos estrictamente necesarios para conquistar la mayoría absoluta de una asamblea.

9 Diecisiete de las 32 asambleas locales mexicanas suman escaños en número par y quince en non. Véase Vergara, Rafael, “El tamaño de las asambleas nacionales”, Tesis de licenciatura, ITAM, 1995.

Pero veamos el caso de Baja California Sur. Aquí sí hay un número non de escaños. Son quince. Pero una crisis política local, iniciada por un candidato a diputado del PAN, cambió las cosas. A días del proceso electoral, Jaime Tuchman renuncia a su partido y gana la elección en su distrito. Se abre entonces un forcejeo político muy intenso en la definición jurídico-política del caso, ya que dependiendo de si Tuchman tomaba posesión o lo hacía su suplente Hubert Muñoz, se determinaba la inclinación de la mayoría congresional. Si Tuchman tomaba posesión, el PAN perdía la mayoría congresional y el PRI la ganaba. Si lo hacía el suplente Muñoz, el PAN se garantizaba una mayoría congresional y el PRI la perdía. Ante el empate de fuerzas y el potencial de conflicto que provocaba una definición en uno u otro sentido, se optó –con el acuerdo local entre las partes promovido por fuerzas políticas nacionales– por abrir un plazo de salida al conflicto, dejando provisionalmente una vacante en el Congreso. Se salía temporalmente del conflicto al iniciarse la VII Legislatura con el Congreso empatado a siete. A diferencia de Coahuila, en este caso ser una “casi-casi mayoría” no aporta a la gobernabilidad pretendida por Mark Jones. Aquí no hay posible “coalición ganadora mínima” con un partido pequeño; aquí hay un empate de fuerzas que bipolariza críticamente el escenario de la construcción institucional democrática: o nunca se ponen de acuerdo y paralizan toda acción legislativa, u organizan una “gran coalición” que abarca toda la Cámara en la suma PRI+PAN.¹⁰ Sí encontramos aquí, no obstante, el voto de desempate del presidente del Congreso que no encontramos en Coahuila. Sin embargo, en principio no hay mayoría para nombrar al presidente. Esto aparentemente anula el efecto del voto de desempate, pero no es así: el acuerdo PRI-PAN de alternarse la presidencia del Congreso

¹⁰ La literatura entiende por “gran coalición” aquella en la que se suman partidos más allá de los estrictamente necesarios para conquistar la mayoría absoluta de una asamblea. En este caso particular, cualquier coalición mayoritaria tenía que ser, si ambos partidos se mantenían cohesivos, una “gran coalición”.

ofreció garantías a ambas partes. Por otro lado, el PAN ocuparía la presidencia de la Gran Comisión (la del control político de la Cámara) y el PRI la de Contaduría Mayor de Hacienda (la del control sobre el dictamen de las cuentas públicas de años anteriores). Se aprobaron leyes y, aun con sube y bajas, se mantuvo la gobernabilidad institucional. A la mitad de la VII Legislatura (1993-1996), esto es, hacia noviembre de 1994, el PRI gana una elección extraordinaria en el distrito II. Terminaba así la experiencia del gobierno dividido en Baja California Sur.¹¹

En lo referente al gobierno dividido que habrá de presentar se en Colima a partir de la instalación de la LII Legislatura local (1997-2000), únicamente se pueden postular algunas hipótesis sobre las posibles coaliciones de gobierno al interior de dicho Congreso. El PRI, con diez escaños (50 por ciento de un total de veinte asientos) en una Legislatura de número par de curules, posee una “casi-casi mayoría”. Sin embargo, el hecho de que el restante 50 por ciento de los escaños se encuentre dividido sólo en dos grandes bloques, esto es, el PAN con siete (35 por ciento) y el PRD con tres (15 por ciento), vuelve más compleja la construcción de cualquier coalición de gobierno. En este escenario, toda “coalición ganadora mínima” se encarece, al tiempo que se facilita la construcción de coaliciones opositoras PAN+PRD. Sin embargo, si se apuesta a la fractura de los grupos parlamentarios, es posible una coalición de diputados desertores del PAN o del PRD con el grupo parlamentario del PRI; o, en sentido contrario, la deserción de diputados priístas puede alimentar y volver mayoritaria una coalición PAN+PRD. En un escenario de partidos cohesivos y disciplinados como el mexicano, en donde sólo los tres grandes partidos mexicanos están re-

11 Para los detalles de este apasionante caso, véase Garmienda, Marina, “Un gobierno dividido fugaz: La historia de la VII Legislatura de Baja California Sur, 1993-1996”, en Lujambio, Alonso, (Ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, *Op. cit.*, pp. 129-164.

presentados, las coaliciones estables se encarecen.¹² En el escenario de indisciplina parlamentaria, las coaliciones se vuelven inestables. En el caso de las deserciones permanentes, la coalición se abarata, pero se tensan al máximo las relaciones entre partidos.

En cualquier caso, es de esperarse que en los primeros meses de la LII Legislatura de Colima observemos coaliciones PRI+PAN+PRD, producto de la habitual “luna de miel” de las fuerzas políticas al principio de todo periodo legislativo. En la medida en que el periodo legislativo avance y las actitudes competitivas empiecen a privar sobre las cooperativas, la construcción de la gobernabilidad se puede volver más difícil.

Los cuadros 5.B-1 y 5.B-2 detallan la composición partidaria de las ocho legislaturas que se encuadran en el tipo B: la XIII Legislatura de Baja California, la LII de Querétaro, la LVII de Guanajuato, la LIV del Estado de México, la XLVIII de Morelos, la LV de Sonora y la XIV de Baja California. En todas, el partido del gobernador obtiene un porcentaje de escaños inferior a los casos del tipo A, si bien logra conservar la mayoría relativa (ser la minoría más grande) en el Congreso.

Dentro del tipo B, resulta pertinente realizar una subclasificación: los casos B-1, donde la manufactura de una “coalición ganadora mínima” resulta relativamente fácil, y los casos B-2, donde dicha construcción, en primera instancia, resulta más difícil. El criterio que se utiliza para clasificar los casos como B-1 o B-2 es el relativo a la fragmentación, dentro del Congreso local, de la representación política expresada en la repartición de los escaños. Esto es:

1. En legislaturas donde la representación se encuentra dispersa y el partido que posee la primera minoría

¹² Por supuesto, la asistencia de los diputados de las distintas bancadas a las sesiones puede convertirse en la variable determinante, y no la cohesión de las mismas.

Cuadro 5.B-1

Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso local (casos donde es posible construir "coaliciones ganadoras mínimas" con partidos pequeños)

Baja California			Querétaro			Guanajuato		
XIII Legislatura (1989-1992)			LII Legislatura (1997-2000)			LVIII Legislatura (1997-2000)		
Partido del gobernador: PAN			Partido del gobernador: PAN			Partido del gobernador: PAN		
Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños
PRI	6	32	PRI	10	40	PRI	12	33.3
PAN	9	47	PAN	11	44	PAN	16	44.4
PRD	1	5	PRD	1	4	PRD	5	13.9
PFCRN-PC	1	5	PVEM	1	4	PT	1	2.8
PPS	1	5	PC	1	4	PVEM	1	2.8
PARM	1	5	PT	1	4	PDM	1	2.8
Total	19	99	Total	25	100	Total	36	100

Cuadro 5.B-2

Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de los escaños en el congreso local (casos donde únicamente es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con los grandes partidos)

Morelos XLVII Legislatura (1997-2000) Partido del gobernador: PRI			Baja California XIV Legislatura (1992-1995) Partido del gobernador: PAN		
Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños
PRI	13	43	PRI	7	37
PAN	5	17	PAN	8	42
PRD	11	37	PRD	4	21
PCM*	1	3	-	-	-
Total	30	100	Total	19	100

* Partido Civilista Morelense (local).

Estado de México LI Legislatura (1996-1999) Partido del gobernador: PRI			Sonora LV Legislatura (1997-2000) Partido del gobernador: PRI		
Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños
PRI	30	40	PRI	14	42.4
PAN	22	29	PAN	10	30.3
PRD	16	21	PRD	9	27.3
PVEM	4	5	PT	2	3
PC	1	1	-	-	-
Total	75	99	Total	33	100

puede construir una coalición junto con alguno, varios o todos los partidos pequeños, con posibilidades de coalición.¹³

- En aquellos congresos locales donde la representación se encuentra concentrada básicamente en tres grandes fuerzas partidarias, capaces de construir mayorías alternativas que no tengan siempre como eje al partido del gobernador.

¹³ Se entiende que un partido tiene “posibilidades de coalición” cuando se “halla en posición de determinar a lo largo de un periodo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales”. Véase Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Universidad, 1980, pp. 156-157.

Dentro de los casos B-1 (en los que es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con partidos pequeños) encontramos a la XIII Legislatura de Baja California, la LII de Querétaro y la LVII de Guanajuato. El caso de la XIII Legislatura en Baja California es, sin embargo, casi idéntico a los casos de tipo A. En una Cámara de 19 escaños, número non, el PAN –habiéndose ganado por primera vez una gubernatura en la Federación mexicana– se quedó con nueve escaños (por debajo de la mitad, es decir, con 47 por ciento de la representación), pero aquí también en la búsqueda de *un* voto para sumar diez de 19, equivalentes a 53 por ciento de la Cámara. Se trataba, obviamente, de construir una “coalición ganadora mínima”. En este caso y a lo largo de toda la Legislatura, el diputado del PARM posibilitó la gobernabilidad institucional y la viabilidad del gobierno panista, sin que en ningún caso los términos del intercambio resultaran onerosos para el PAN.¹⁴

En lo que toca a los estados de Querétaro y su LII Legislatura (1997-2000), y Guanajuato en su LVII Legislatura (1997-2000), el hecho de que el nuevo congreso local esté todavía por instalarse nos limita a referir la posible manufactura de coaliciones. En Querétaro, el PAN, con 44 por ciento de los escaños de una Cámara de 25 curules, únicamente necesitados adicionales para construir una mayoría. Dichos escaños los podría obtener de alguna coalición con el PRD, el PVEM, el PC o el PT, todos ellos con un asiento en el Congreso. La manufactura de la coalición parece sencilla; sin embargo, es posible el surgimiento de una coalición alternativa, más compleja, que tenga como eje principal al PRI, que cuenta con diez curules (40 por ciento del Congreso), y sólo necesitaría de la adhesión de tres de los cuatro partidos pequeños del estado para obtener el

14 Tonatiuh Guillén, detalla, entre otras cosas, los términos del intercambio PAN-PARM en Baja California, en “Gobierno dividido en Baja California: integración y dinámica legislativa en el periodo 1989-1995”, en Lujambio, Alonso, (Ed.), *Gobiernos divididos en la Federación mexicana*, Op. cit., pp. 33-68.

control del Congreso local. El caso de la LVII Legislatura de Guanajuato resulta algo distinto. El PAN posee 44.4 por ciento de los escaños; el PRI, 33.3 por ciento; el PRD, 13.9 por ciento; el PT, el PVEM y el PDM poseen 2.8 por ciento cada uno. Las “coaliciones ganadoras mínimas” son, por tanto: PAN+tres partidos pequeños, PAN+PRI, PAN+PRD, PRI+PRD+dos partidos pequeños. La nueva situación guanajuatense anuncia, por lo tanto, la posibilidad de que las coaliciones congresionales sean inestables.

Como los casos B-2 (en los que únicamente es posible construir “coaliciones ganadoras mínimas” con los grandes partidos) encontramos la XIV Legislatura de Baja California, la LIV del Estado de México, la XLVII de Morelos y la LV de Sonora. En la XIV Legislatura (1992-1995) de Baja California, producto de las elecciones intermedias de 1992, se produjo un escenario que cambió el sistema de alianzas existente en la XIII Legislatura de este estado (caso B-1), a pesar de que el PAN se sostuvo como la minoría más grande con ocho escaños. Los socios potenciales, tras la salida del PARM como fuerza representada en el congreso local, sólo podían ser el PRI (con siete escaños) o el PRD (con cuatro). Ciertamente, el PAN no enfrentaría coaliciones mayoritarias alternativas PRI+PRD, por la escasa probabilidad de que ambos actores cooperaran en ese momento. El PRD, sin embargo, no quiso sumarse a una coalición con el PAN, al tiempo que el PRI quería ser oposición, no cogobierno. Sin embargo, la no cooperación del PRI lanzaba al PAN a la búsqueda de acuerdos con el PRD, escenario que el PRI –local y, sin duda, nacional– no quería provocar de cara a la política nacional y a la elección federal de 1994. Se produjo así, durante toda la XIV Legislatura, una extraña coalición entre la fracción parlamentaria del PAN y dos diputados del PRI pertenecientes a la CNC. Alguien quiso ver en esto una suerte de herejía histórica en Acción Nacional. Fue más bien una salida pragmática que permitió al PRI iniciar su papel histórico de oposición y al PAN echar a andar su programa de gobierno. Se trató, por otro lado, de

un acuerdo de gobernabilidad que dejó al PRD sin margen de maniobra parlamentaria.

Otro caso B-2 es el Estado de México. Aquí la enorme diferencia frente a Baja California es que el partido del gobernador, aun siendo la más grande minoría, sí puede enfrentar una coalición mayoritaria de otras fuerzas minoritarias, léase PAN+PRD. Cambia aquí el sistema de actores: el PRI no es oposición sino gobierno, y sus dos grandes partidos de oposición encuentran más coincidencias que el PRI y el PRD en Baja California. Al no poder sumar el voto de los otros tres pequeños partidos para construir una coalición ganadora, porque la suma PRI+PVEM+PT+PC sólo alcanza 37 por ciento de la Cámara, el PRI sólo tiene dos opciones de “coalición ganadora mínima”: PRI+PAN o PRI+PRD. Pero en el Estado de México, y ya cerca de elecciones legislativas intermedias en el nivel federal, ninguna oposición quería ir a una coalición estable con el PRI, pero tampoco deseaba producir ingobernabilidad y pagar costos en la asignación pública, siempre incierta, de culpas por provocar una parálisis gubernamental en un momento político crítico. El equilibrio en este caso es digno de ser subrayado. Concluido el primer periodo ordinario de sesiones de la LIV Legislatura (1996-1999) del Estado de México, una “gran coalición” PRI+PAN+PRD, casi siempre estable, que suma más de 90 por ciento del congreso local, ha posibilitado la gobernabilidad al compartir todos la responsabilidad en el arranque. Aun así, es claro que esta racha de cooperación difícilmente se sostendrá en la medida en que los actores se acerquen a la elección local de 1999. Por lo pronto, hay razones para ser optimista.

Los casos de la XLVII Legislatura de Morelos y la LV de Sonora (la primera, recién instalada; la segunda, aún por instalarse) constituyen, ambas, escenarios muy interesantes en el análisis de la negociación política. En Morelos, con un congreso local de treinta escaños, el PRI obtuvo trece; el PRD, once; el PAN, cinco, y el local PCM, uno. Las “coaliciones ganadoras mínimas” son: PRI+PRD, PRI+PAN y PRD+PAN. En

Sonora, con una Legislatura integrada por 33 diputados, el PRI obtiene catorce curules; el PAN, diez, y el PRD, nueve; las “coaliciones ganadoras mínimas” son las mismas que en Morelos. En ambos estados, el tercer partido puede llegar a jugar un importante papel de partido *bisagra* en la manufactura de coaliciones mayoritarias. Sin embargo, en Sonora la situación es más compleja. Son muy pocas las entidades federativas en las que encontramos un esquema tripartito como en Sonora. Lo anterior abona en el sentido de que si los dos principales partidos de oposición en el congreso local tienen aspiraciones reales a la gubernatura en 2003, es menos probable que tengan incentivos a cooperar en la arena legislativa con el partido del gobernador, que es el caso del PAN en Morelos, que difícilmente puede ambicionar por ahora la gubernatura. Si el tercer partido, en el corto plazo, no tiene aspiraciones a la titularidad del Ejecutivo local, puede encontrar rentable participar en la coalición intercambiando beneficios en otros niveles de gobierno a cambio de participar en la coalición mayoritaria. Esquemas más bipartitos que tripartitos en la arena de la competencia electoral por el Poder Ejecutivo estarían incentivando un modelo de dos partidos principales y uno *bisagra* en la arena legislativa.

En el tipo C de nuestra clasificación sólo encontramos el caso de Aguascalientes, en su LVI Legislatura (1995-1998). Véase cuadro 6. Aquí el partido del gobernador no es siquiera la minoría más grande. Nos encontramos ya en un nivel inferior de fuerza parlamentaria: dicho partido es una de las fracciones parlamentarias minoritarias en el congreso local.¹⁵ Los incentivos del partido del gobernador al buscar grandes coaliciones son aún más poderosos que en el Estado de México, caso del tipo B. En 72 por ciento de las piezas de legislación que hasta 1996 la LVI Legislatura (1995-1998) ha aprobado, lo ha hecho por unanimidad.

15 Véase Reyes Rodríguez, Andrés, “Gobierno dividido y convivencia política en Aguascalientes, 1995-1996”, en Lujambio, Alonso, *Op. cit.*, pp. 165-188.

Cuadro 6

**Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador
conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias
en el congreso local**

Aguascalientes. LVI Legislatura (1995-1998)		
Partido del gobernador: PRI		
Partido	Escaños	Porcentaje de Escaños
PRI	11	40.7
PAN	13	48.2
PRD	1	3.7
PT	1	3.7
PFCRN-PC	1	3.7
Total	27	100

Con la “gran coalición”, el PRI ha logrado evitar quedar fuera del juego parlamentario, al tiempo que ha evadido el desgaste político del gobernador al tener que ejercer el veto a iniciativas apoyadas por la oposición. En pocas ocasiones, la coalición ha involucrado al PRI y al PAN, y en menos aún el PRI se ha negado a apoyar cohesivamente una iniciativa panista y la ha impugnado públicamente, al tiempo que ha posibilitado la aprobación de la misma al permitir que uno de sus diputados la apoye. Ello sin duda redistribuye las responsabilidades y la asignación pública de créditos y culpas por las virtudes o defectos de las decisiones asumidas. La unanimidad hidrocálida, un experimento en verdad novedoso, complejo, de extraordinaria artesanía política; sin embargo, tendía a debilitarse en la medida en que nos acercábamos a la elección federal de 1997, y la disposición natural de los actores pasa del momento del acercamiento y la cooperación al momento del alejamiento y la competencia.

Finalmente, el tipo D incluye estados en donde el partido del gobernador no es siquiera uno entre otras mino-

rías, sino que enfrenta una mayoría absoluta de otro partido en el Congreso. En estos tres casos, el gobierno está dividido por excelencia. Es, por otro lado, el gobierno dividido más riesgoso. Aquí el partido del gobernador no tiene espacio para la negociación legislativa. Todo el juego es para el gobernador. Si no hay cooperación, si las recriminaciones mutuas y los vetos del gobernador producen una parálisis, la ingobernabilidad campea. Las dos legislaturas de Guanajuato, véase cuadro 7, han logrado convivir con dos gobernadores panistas: una por la presencia continua del Poder Ejecutivo federal en la política local, que al tiempo que posibilitó la gobernabilidad del estado se empeñó en retrasar las elecciones extraordinarias para las que estaba llamado el interinato de Carlos Medina Plascencia; la otra por la elección, a la mitad de la LVI Legislatura (1994-1997), de un gobernador de gran presencia pública que logra conquistar 58 por ciento de la votación a su favor. A pesar de esto, la no concurrencia de la elección para gobernador con la elección legislativa garantizó la continuidad del dividido gobierno guanajuatense. El veto no ha tenido que ser utilizado por los gobernadores, y la gobernabilidad del estado se ha mantenido a flote.

No ocurrió así en Chihuahua, véase cuadro 7, en la LVIII Legislatura (1995-1998), último caso de nuestra caracterización. En la segunda mitad de su mandato y después de la elección intermedia de 1995, el gobernador panista Francisco Barrio enfrentó una mayoría congresional del PRI. En nuestro caso más crítico, el nivel de la cooperación ha descendido considerablemente, los desacuerdos han sido palpables, y el gobernador ha ejercido su derecho de veto a iniciativas del congreso local. Sin embargo, en Chihuahua no se ha producido una crisis de gobernabilidad, y esto debe ser suficientemente enfatizado y explicado.¹⁶

16 Para una descripción detallada del caso, véase Aziz Nassif, Alberto, "Alternancia primero, gobierno dividido después. El caso de Chihuahua, 1992-1996", en Lujambio, Alonso, *Op. cit.*, pp. 99-128.

Junto con apenas cinco constituciones locales en la Federación mexicana, la de Chihuahua contiene lo que yo llamo *la verdadera cláusula de gobernabilidad*.¹⁷ Me explico. Usualmente se piensa que la “cláusula de gobernabilidad” para evitar la parálisis que provocan los gobiernos divididos consiste en premiar, desde el sistema electoral, al partido más grande con sobrerrepresentación en el Congreso, con el objeto de manufacturar artificialmente una mayoría congresional y evitar así la aparición de un gobierno dividido. Sin embargo, aun esta “cláusula” puede producir gobiernos divididos, precisamente en elecciones *intermedias*, cuando dicha “cláusula” puede beneficiar a un partido que no es el del gobernador, a la mitad del mandato. Así, en nuestro marco constitucional de elecciones intermedias, *la verdadera cláusula de gobernabilidad* consiste en la posibilidad de que, en ausencia de acuerdos legislativos entre Ejecutivo y Legislativo en gobiernos divididos, se llegue a una fecha límite en que el estado no tenga presupuesto y esté a punto de producirse una parálisis gubernamental, y empiece entonces, en automático, a correr el presupuesto del año anterior. Ésta es *la verdadera cláusula de gobernabilidad* porque no es la que evita artificialmente (en elecciones concurrentes), o en modo fallido (en elecciones intermedias), la ocurrencia de gobiernos divididos, sino la que, frente a un gobierno dividido, evita la parálisis gubernamental, que es el más indeseable de sus posibles efectos.¹⁸ El presupuesto es la clave. En lo obvio hay que insistir siempre. Francisco Barrio y el congreso local de Chihuahua no llegaron a un acuerdo y entonces se aplicó

17 Me refiero a Aguascalientes (artículo 65), Baja California Sur (artículo 110), Hidalgo (artículo 109), Quintana Roo (artículo 120) y Sinaloa (artículo 37).

18 Ciertamente, la verdadera *cláusula de gobernabilidad* relaja la urgencia de los partidos por arribar a un acuerdo, porque los costos mutuos, o en todo caso inciertos, que han de pagar ante la opinión pública y finalmente en las urnas, son menores que el costo que han de pagar si el desencuentro permanente produce una parálisis de gobierno. Esto puede alimentar los desincentivos para arribar a un acuerdo, es cierto; sin embargo, es preferible pagar el costo del relajamiento de las exigencias que el costo de las exigencias insatisfechas.

la verdadera cláusula de gobernabilidad. Ello ha ayudado sin duda a la continuidad del orden institucional.

Este ejercicio de comparación arroja una conclusión inequívoca: las experiencias de gobierno dividido en el México de los noventa no han producido la tan temida ingobernabilidad. Todo lo contrario: hasta el momento, la experiencia vivida convoca el optimismo sobre la evolución político-institucional del país. No echemos, pese a todo, las campanas al vuelo. Los gobiernos divididos no están estructurados de antemano para producir algo deseable o indeseable. El éxito de un gobierno dividido es resultado de un proceso, de un conjunto de sucesos, de decisiones, de estrategias, esto es, de una concatenación *contingente* de acciones. Algunas variables pueden, ya lo hemos visto, facilitar las cosas. Pero las condiciones más favorables en el sistema de partidos y en los arreglos institucionales no pueden en estricto rigor garantizar el éxito de un gobierno dividido si no hay visión, artesanía política, habilidad para saber cuándo ceder, destreza para calcular los costos y beneficios de las acciones y decisiones, sin alterar en modo grave la institucionalidad política. Los gobiernos divididos son mucho más exigentes si de responsabilidad política hablamos. Eso es indiscutible. Para quienes siguen pensando que la cultura política del mexicano es un desastre por nuestra resuelta incapacidad histórica para hacer política democrática, este estudio es una invitación a repensar hipótesis tras observar nuevos datos. Los gobiernos divididos han obligado a los actores de la escena política a negociar, a debatir sus puntos de vista, a producir acercamientos, a compartir el poder. A este aprendizaje se han incorporado, en distintos estados de la Federación, prácticamente todos los partidos políticos mexicanos.

Los gobiernos divididos han obligado a los partidos a reformar las leyes orgánicas de los congresos de sus estados para adecuarlas, ya fuera de la lógica del unipartidis-

Cuadro 7

Gobiernos divididos en los que el partido del gobernador enfrenta a una mayoría absoluta opositora (y monocolor) en el congreso local.

Guanajuato						Chihuahua				
LV Legislatura (1991-1994)			LVI Legislatura (1994-1997)			LVIII Legislatura (1995-1998)				
Partido del gobernador: PAN			Partido del gobernador: PAN			Partido del gobernador: PAN				
Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños	Partido	Escaños	Partido	Escaños	Porcentaje de escaños
PRI	20	67	PRI	23	76	PRI	15			63
PAN	6	20	PAN	5	17	PAN	7			29
PRD	1	3	PRD	2	7	PRD	1			4
Otros	3	10	-	-	-	CDP	1			4
Total	30	100	Total	30	100	Total	24			100

mo, a la mecánica propia de cuerpos colegiados plurales. La vida parlamentaria en comisiones ha sufrido modificaciones sustantivas durante gobiernos divididos. Los partidos comparten responsabilidades que en el periodo posrevolucionario clásico fueron monopolizadas por un partido político. Los gobiernos divididos obligan al país a repensar sus constituciones locales, las reglas de la relación Ejecutivo-Legislativo, las leyes orgánicas de los congresos. La transición mexicana a la democracia es un proceso institucional de complejísimas dimensiones que se van sumando unas a otras en el tiempo. En esta vastedad institucional –que agrega, *a*) federalismo en 32 estados unicamerales, *b*) división de poderes: presidentes electos popularmente y legislaturas con atribuciones constitucionales, y *c*) bicameralismo– son el sistema de partidos y los espacios temporales de la política (esto es, los calendarios constitucionales) las variables centrales de impacto más general en la vida de los gobiernos divididos que ya fueron y en la de los que vendrán.

Es indudable que las fuerzas políticas nacionales (esto es, los partidos políticos nacionales, los líderes de los partidos y los líderes de sus bancadas congresionales, la Secretaría de Gobernación como ejecutora de la *política-política* del presidente de la República, etc.) han intervenido de algún modo en la construcción colectiva de gobiernos divididos estables en varios estados de la República. Sin embargo, y esto es obvio, la propia estructura política local es la que determina las estrategias, el juego de alianzas, la conducta de los actores internos y el papel, por supuesto, de los actores externos. Las fuerzas políticas del centro, digámoslo así, han intervenido con mayor o menor grado y en momentos políticos diferentes. La nueva dinámica competitiva del sistema mexicano de partidos descentraliza la lógica de acción de las fuerzas políticas nacionales y produce diferencias regionales en la estrategia y en la conducta. Y éstas se acentúan precisamente en el único fe-

deralismo en América Latina donde los calendarios electorales están plenamente dispersos. Si entre los partidos políticos estatales ya se observa que la cercanía de nuevas elecciones locales los desincentiva a cooperar en el Legislativo, los calendarios del orden constitucional los obliga a superponer a esos tiempos políticos locales los tiempos del calendario federal. Las elecciones federales son el mejor pronóstico de lo que vendrá en las siguientes elecciones locales.¹⁹

En Brasil, Argentina y Venezuela, los otros federalismos latinoamericanos, las elecciones para gobernador van todas juntas el mismo día. Ahí los partidos políticos miden fuerzas concurrentemente; aquí lo hacen, y lo harán, recurrentemente. Los partidos políticos mexicanos deben estar conscientes de que el marco constitucional en el que compiten y cooperan produce un contexto de agudizada exigencia.

Salvo quizás en el caso del Estado de México, que tiene una composición muy diversa y en donde la vecindad con el Distrito Federal gravita todo el tiempo sobre el peso de la política de su ciudad capital, Toluca, lo cierto es que en todas las experiencias de gobiernos divididos encontramos un cambio casi radical en el modo en que la opinión pública local percibe la importancia de la política parlamentaria. Repentinamente, en todos estos estados, el Congreso empieza a ser un protagonista del proceso político, y los legisladores, agentes políticos reales. Se produce así un círculo a mi juicio virtuoso: son ciudadanos más exigentes los que producen gobiernos divididos, al tiempo que el gobierno dividido obliga a los partidos a explicar mejor su conducta, a ofrecer cuentas más claras, a ser más sensibles a opinión y demanda públicas. Entrar a un gobierno dividido no es entrar en jaula, sino a un dilema institucional, a una dinámica de aceleración de cambios, a coyunturas

19 Tomo el dato de una investigación en proceso de Estévez, Federico, ITAM, 1996.

de riesgo, a un proceso que exige más de los partidos y de los políticos de verdad. Hasta el momento, partidos y políticos han pasado la prueba exigente del gobierno dividido en varios estados de la Federación mexicana. ¿Por qué habría de ser fácil la construcción democrática de una política institucional tan compleja como la mexicana?



Capítulo 4

Un recinto
parlamentario

4.1 Donceles: un recinto parlamentario para dos cámaras representativas*

Sin duda la característica política más relevante del recinto parlamentario de Donceles es que fue el primer espacio para la pluralidad política ya en la consolidación del régimen posrevolucionario mexicano. Históricamente, ese es el rasgo más relevante del recinto de Donceles, rasgo que lo hace único en el concierto de los recintos parlamentarios mexicanos. Efectivamente, con las reformas de 1963 al artículo 54 constitucional, nace el primer sistema electoral mixto del país –se le conoció entonces como “sistema de diputados de partido”– gracias al cual los partidos de oposición contaron con mecanismos de representación proporcional que posibilitaron su presencia en la Cámara Baja del Congreso de la Unión. Donceles fue, sin duda, la Cámara fundacional del pluralismo político en la segunda mitad del siglo xx mexicano.

Ciertamente, en los años cuarenta, cincuenta y principios de los sesenta del siglo xx, la Cámara de Diputados concentraba el mínimo de pluralismo con que contaban las instituciones parlamentarias mexicanas. El Senado era una Cámara totalmente monocolor: sólo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía ahí representación. Los

* Publicado originalmente en González Navarro, Manuel (coordinador), *El recinto legislativo de Donceles en la historia de México*, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2001, pp. 201-206.

congresos locales eran en esa época igualmente monocolors con excepción del michoacano, y por un tiempo muy breve, ya que en el trienio 1947-1950 contó con un diputado de oposición, concretamente del Partido Acción Nacional (PAN).¹ Véase en el cuadro 1 cómo efectivamente en las Legislaturas XL (1946-1949), XLI (1949-1952), XLII (1952-1955), XLIII (1955-1958), XLIV (1958-1961) y XLV (1961-1964), el PRI no es monopolio parlamentario en sentido estricto, pero está muy cerca de serlo, pues cuenta, respectivamente, con el 94, 97, 94, 94, 94 y 97 por ciento de los escaños en la Cámara. Era, pues, efectivamente, en esos años, la Cámara de Donceles la que concentraba toda la pluralidad parlamentaria mexicana, pero con una dosis de pluralismo muy pequeña, ya que en esos años el número de diputados de oposición nunca superó la barrera de diez.

Véase en el mismo cuadro 1 cómo, con la inauguración, en 1964, del “sistema de diputados de partido”, el sistema representativo pasa de tener seis diputados de oposición (en la XLV Legislatura, 1961-1964) a tener 35 (en la XLVI Legislatura, 1964-1967). Así, Donceles era testigo de un cambio fundamental en las instituciones políticas mexicanas, pues fue el primer espacio parlamentario que institucionalizó el pluralismo en los ámbitos colegiados de representación política y, por lo tanto, el primer ámbito para la construcción de una cultura del debate para la tolerancia y la crítica. En el recinto parlamentario de Donceles se ubicó, en una palabra, el motor del tránsito democrático de México.

El pluralismo inaugurado en 1964 supuso, como puede verse, un aumento en el tamaño de la Cámara de Diputados, que pasó de tener 178 escaños a contar con 210. Ello supuso que en 1964 la Cámara de Donceles regresara a tener (con 210 escaños) casi exactamente su tamaño original, el de 1911 (238 escaños). Véase en la gráfica 1 un elemento

1 Lujambio, Alonso, (con la colaboración de Vives Segl, Horacio), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000, pp 75 y 76.

Cuadro 1
Composición de la Cámara de Diputados de Donceles, 1946-1982.

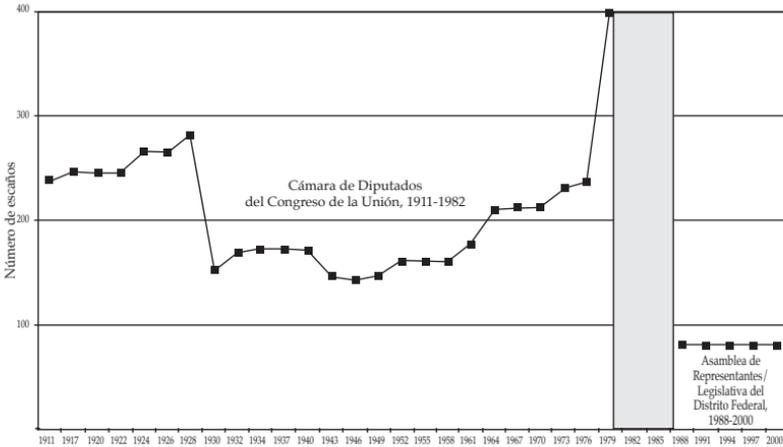
Legislatura	XL	XLI	XLII	XLIII	XLIV	XLV	XLVI	XLVII	XLVIII	XLIX	L	LI
Partido	1946-1949	1949-1952	1952-1955	1955-1958	1958-1961	1961-1964	1964-1967	1967-1970	1970-1973	1973-1976	1976-1979	1979-1982
PRI	134	142	151	152	152	172	175	177	178	189	195	296
PAN	4	4	5	6	6**	5	20	20	20	25	20	43
PPS	-	1	2	2	1	1	10	10	10	10	12	11
PARM	-	-	-	-	1	0	5	5	5	7	10	12
PNM	-	-	1	1	1	0	-	-	-	-	-	-
FPP	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PDM	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
PCM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18
PST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Otros	4*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Anulados	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	143	147	161	161	155	178	210	212	213	231	237	400

* Otros: FRU 1, PDI 3.

** En 1958, como protesta frente a las irregularidades electorales, el PAN retiró a sus 6 diputados de la Cámara.

Fuentes: Juan Molinar, *El Tiempo de la Legitimidad* (México: Cal y Arena, 1993) y Alonso Lujambio, *La Proporcionalidad del Sistema Electoral Mexicano 1964-1985*, Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM, 1987.

Gráfica 1
 Número de escaños en el Recinto
 Parlamentario de Donceles, 1911-2000



Fuentes: Martell Espinosa, Ivonne, “Representación y Reparto Distrital en México”, Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM, 1993; Molinar, Juan, *El Tiempo de la Legitimidad*, México, Cal y Arena, 1993; Lujambio, Alonso, “La Proporcionalidad Política del Sistema Electoral Mexicano, 1946-1985”, Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM, 1897; y Lujambio, Alonso, *El Poder Compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, 2000.

poco estudiado de la evolución de nuestra vida parlamentaria: el número de escaños en la Cámara de Diputados. Ahí puede observarse la abrupta caída que experimentó el número de escaños de la Cámara después de la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928. Detengámonos brevemente aquí.

La Constitución de 1857 estableció en su artículo 53 que habría un diputado por cada 40,000 habitantes. A finales del siglo XIX, el aumento de la población reflejado en el censo de 1900, llevó a que el 18 de diciembre de 1901 se reformara la Constitución para establecer que habría un diputado por cada 60,000 habitantes. Así, la Cámara de Diputados pasó de tener 240 en 1900, a tener 232 diputados en 1904. La Constitución de 1917 confirmó, ahora en el artículo 52 constitucional, la norma relativa a los 60,000 habitantes. Sin embargo, en el paquete de reformas constitucionales impulsadas por el expresidente Álvaro Obregón en 1928, antes de su muerte (ampliación del periodo

presidencial a seis años, posibilidad de la reelección presidencial en periodos no inmediatos, etcétera), se incluyó la reforma al artículo 52 constitucional, que estableció que habría un diputado por cada... 100,000 habitantes. Ello intentaba reducir abruptamente el tamaño de la Cámara de Diputados, que tanto se había enfrentado a los presidentes Carranza (1917-1920), Obregón (1921-1924) y Calles (1924-1928). Véase la gráfica: la Cámara pasó de tener 280 miembros a tener 153; es decir, ¡se redujo en 45% el tamaño de la Cámara!

Después, el tamaño de la Cámara de Donceles volvió a crecer, dado el aumento de la población reflejado en el censo de 1930 (16 y medio millones de habitantes). Posteriormente, se quiso evitar nuevamente el crecimiento de la Cámara, para lo cual se reformó, en 1942, otra vez, el artículo 52 constitucional, para establecer ahora que habría un diputado por cada 150,000 habitantes (el censo de 1940 arrojó 19,650,000 habitantes). La Cámara de Donceles, por lo tanto, pasó a tener, en 1943, 147 escaños y otra vez, en el censo de 1950, la población reflejó un crecimiento aún más notorio: pasamos a ser 25,800,000 mexicanos. Por lo tanto, se reformó nuevamente, en 1951, el artículo 52 constitucional, para establecer que habría un diputado por cada 160,000 habitantes. Sin embargo, dicha reforma no fue suficiente para detener el crecimiento de la Cámara de Donceles, que pasó a tener, en 1952, 161 escaños. El mismo efecto tuvieron el censo de 1960 (casi 35 millones de habitantes) y la nueva reforma al artículo 52 constitucional, en el mismo año (un diputado por cada 200,000 habitantes): con todo, la Cámara creció, pasando de 161 a 178 escaños.²

Después de la reforma de los “diputados de partido”,³ el tamaño de la Cámara de Donceles se modificaba según

2 Un detallado análisis se encuentra en la extraordinaria investigación de Martell Espinosa, Ivonne, “Representación y reparto distrital en México”, Tesis de Licenciatura en Ciencias Sociales, ITAM, 1993.

3 A los partidos minoritarios que obtenían más del 2.5% de la votación, se les asignaban cinco diputados de partido, y un diputado más por cada medio punto porcentual que obtuvieran por encima de 2.5%. De acuerdo con este principio,

el número de “diputados de partido” que obtenía cada partido minoritario. Es decir, el tamaño de la Cámara de Diputados dependía también de los resultados electorales. Sin embargo, también se modificó, en 1972, el artículo 52 constitucional (un diputado de mayoría relativa por cada 250,000 habitantes); entre 1964 y 1970 hubo 178 distritos de mayoría, que pasaron a ser 194 en 1973 y 196 en 1976. Cabe señalar que entre el 2 de febrero de 1974 y el 19 de agosto de 1977, 17 congresos locales introdujeron en sus constituciones la figura de los “diputados de partido” introducida por la Cámara de Donceles a partir de la XLVI Legislatura (1964-1967).⁴ Poco después, la Reforma Política de diciembre de 1977 obligaría a todos los congresos locales a introducir sistemas electorales mixtos con componentes de representación proporcional.

La misma gráfica 1 muestra un espectacular aumento en el número de escaños de la Cámara de Diputados en 1979: pasa a tener 400 diputados. Efectivamente, con la Reforma Política de 1977 se estableció que la Cámara de Diputados contaría con 300 escaños de mayoría y con 100 de representación proporcional. Se fijaba así el número de escaños de la Cámara de Diputados, independientemente del tamaño de la población y de los resultados electorales. A mediados de 1982, casi al concluir la LI Legislatura (1979-1982), la Cámara de Diputados, ya con 400 escaños, se trasladó a su nuevo recinto, el de San Lázaro, en el que permanece en la actualidad (desde 1988, sin embargo, dicha Cámara se compone de 500 diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional).

Durante los siguientes seis años, es decir, entre finales de 1982 y finales de 1988, el recinto parlamentario de Donceles no albergó a ninguna Cámara representativa,

cada partido minoritaria podía obtener hasta veinte diputados de partido. A principios de los setenta, el umbral se redujo al 15% y el tope de diputados de partido pasó a 25.

⁴ Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, *Op cit.*, pp 48-52.

sino al Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados (con sede en San Lázaro). Sin embargo, en virtud del decreto publicado el 10 de agosto de 1987, nace la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con las facultades –ciertamente limitadas– de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Y fue precisamente el recinto parlamentario de Donceles el que sirvió de asiento para el novedoso órgano de representación ciudadana del Distrito Federal.

Con dichas facultades tan limitadas funcionaron la I Asamblea Legislativa (1988-1991) y la II Asamblea Legislativa (1991-1994). Sin embargo, el 25 de octubre de 1993, se publicaron las reformas a los artículos 73 y 122 constitucionales, con las que se ampliaron las facultades de la Asamblea y se reconoció su carácter de órgano legislativo del Distrito Federal. Por lo tanto, al periodo 1994-1997 se le llamó I Legislatura de la Asamblea de Representantes. Empero, en agosto de 1996 se reformó nuevamente la Constitución para dotar al Distrito Federal de un jefe de gobierno electo popularmente, y de un Tribunal Superior de Justicia, entre otros cambios. A raíz de dicha reforma, al órgano legislativo del Distrito Federal se le conoce con el nombre de Asamblea Legislativa, cuya I Legislatura sesionó en el periodo trianual 1997-2000. La II Legislatura (2000-2003) es la que sesiona en la actualidad.

El cuadro 2 nos permite ver la composición política de la nueva Cámara representativa asentada en el recinto de Donceles, que desde su origen cuenta con 66 escaños: 40 de mayoría y 26 de representación proporcional. Nuevamente, el recinto de Donceles es testigo de una interesante evolución política que en esta ocasión se expresa incluso como alternancia en el control mayoritario. Efectivamente, la I y II Asambleas, así como la I Legislatura de la Asamblea de Representantes, es decir, durante el periodo de 9 años que va de 1988 a 1997, el Partido Revolucionario Institucional cuenta con una clara mayoría. Sin embargo, es el Partido

Cuadro 2
Composición de la Asamblea de Representantes / Legislativa del Distrito Federal, 1998-2003.

PARTIDO	I Asamblea de Representantes 1988-1991		II Asamblea de Representantes 1991-1994		Asamblea de Representantes I Legislativa 1994-1997		Asamblea Legislativa I Legislativa 1997-2000		Asamblea Legislativa II Legislativa 2000-2003			
	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP	MR	RP		
PRI	24	10	34	40	-	40	38	-	38	-	16	16
PAN	13	5	18	-	11	11	2	12	14	2	9	11
PPS	-	3	3	-	2	2	-	-	-	-	-	-
PARM	-	2	2	-	1	1	-	-	-	-	-	-
PFCRN/PC	3	3	6	-	5	5	-	-	-	-	1	1
PMS	-	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRD	-	-	-	-	7	7	-	10	10	38	-	38
PT	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	1	1
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	2	2	-	4	4
CD PPN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	40	26	66	40	26	66	40	26	66	40	26	66

MR = Mayoría Relativa.

RP = Representación Proporcional.

Fuentes: Diario de Debates de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, 7 de octubre de 1998; Luisa Béjar, "La segunda Asamblea de Representantes del D.F.", en *Asamblea* v.1, núm. 1 abril de 1995, p. 26; Estadística de las Elecciones Federales de 1994, Compendio de Resultados, IFE e IEDF.

de la Revolución Democrática (PRD), el partido que junto con la jefatura de Gobierno conquista en 1997 la mayoría en la I Legislatura de la Asamblea Legislativa (1997-2000). En la actualidad, el extraordinario pluralismo político del Distrito Federal se expresa en la II Legislatura de la Asamblea Legislativa (2000-2003), en la que ningún partido cuenta con mayoría parlamentaria.

Sin duda, el recinto de Donceles es el espacio arquitectónico-parlamentario de mayor densidad histórica en México. Su estilo arquitectónico expresa, claro está, la sensibilidad y el gusto francés del Porfiriato (en sus últimos meses, ya que fue construido en 1910, después de que la Cámara de Diputados, ubicada allí mismo, se incendiara). Sin embargo, en términos políticos, Donceles es el recinto parlamentario, por excelencia, de la Revolución, pero también del lento pero efectivo modo en que las instituciones posrevolucionarias abandonaron el monopartidismo y expresaron el pluralismo político de México.



Directorio

Mesa Directiva

- Dip. Francisco Arroyo Vieyra**
Presidente de la Cámara de Diputados
- Dip. Patricia Elena Retamoza Vega**
Vicepresidenta
- Dip. José González Morfín**
Vicepresidente
- Dip. Aleida Alavez Ruiz**
Vicepresidenta
- Dip. Tanya Relistab Carreto**
Secretaría
- Dip. Xavier Azuara Zuñiga**
Secretario
- Dip. Ángel Cedillo Hernández**
Secretario
- Dip. Javier Orozco Gómez**
Secretario
- Dip. Magdalena del Socorro Núñez Monreal**
Secretario
- Dip. Merylyn Gómez Pozos**
Secretario
- Dip. Fernando Bribiesca Sahagún**
Secretario

Junta de Coordinación Política

- Dip. Luis Alberto Villarreal García**
Presidente de la Junta de Coordinación Política
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido Acción Nacional
- Dip. Manlio Fabio Beltrones Rivera**
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido Revolucionario Institucional
- Dip. Silvano Aureoles Conejo**
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido de la Revolución Democrática
- Dip. Arturo Escobar y Vega**
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido Verde Ecologista de México
- Dip. Alberto Anaya Gutiérrez**
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido del Trabajo
- Dip. Ricardo Monreal Ávila**
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido del Movimiento Ciudadano
- Dip. Lucila Garfías Gutiérrez**
Coordinador del Grupo Parlamentario Partido Nueva Alianza

Alonso Lujambio. Estudios Congresionales. Edición Homenaje,
se terminó de imprimir en el mes de enero de 2013 en los talleres
de Diseño3 y/o León García Dávila, Valle de San Juan del Río No. 10,
Col. Vista del Valle, Naucalpan, Estado de México.
Se tiraron 1,500 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXII LEGISLATURA