

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).
❖ D.R. © 1998, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 77

Ma. Amparo Casar

**PERSPECTIVAS POLÍTICAS DE UN GOBIERNO
DIVIDIDO EN MÉXICO**

Introducción

En un sistema político caracterizado por la inequidad de su sistema electoral y una larga época de elecciones semi o no competitivas, no es de extrañar que el fenómeno de gobierno dividido ni se haya presentado ni haya sido objeto de la preocupación de políticos o analistas políticos. A través de distintos mecanismos, la élite gobernante y su partido encontraron e impusieron los mecanismos que, de una u otra manera, garantizaban no sólo un gobierno unificado sino, también, mayorías aplastantes que dejaban sin efecto político alguno a las raquílicas minorías de oposición en el Congreso. Esta situación se prolongó desde la fundación del partido oficial en 1929 hasta, cuando menos, 1988 y contrasta con la experiencia de otros sistemas presidenciales en los que los gobiernos divididos han sido, si no la norma, sí un fenómeno muy difundido.

En otros sistemas políticos el tema de los gobiernos divididos ha sido objeto de investigación desde diversos ángulos. En el ámbito de la teoría, el nuevo institucionalismo ha buscado dilucidar las consecuencias políticas de los distintos arreglos que las sociedades se han procurado a través de las formas de gobierno. En el análisis de los estudios de caso y en los de política comparada se han hecho, especialmente en Estados Unidos, investigaciones sobre el efecto de los gobiernos en diversos procesos como el crecimiento económico, la efectividad legislativa del ejecutivo, el trabajo de comisiones, la utilización del veto y su superación, etc.

El concepto de gobierno dividido hace referencia a una situación en la que la rama ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes. Este fenómeno puede darse básicamente inicialmente porque la decisión de quién gobierna está en manos de los electores. Desde este punto de vista debe ser bienvenida la posibilidad pues confirma el respeto a la voluntad ciudadana. Sin embargo, tanto las formas de gobierno como los sistemas electorales y de partidos son factores que inciden en la probabilidad e incluso en la posibilidad de que se presenten casos de gobiernos con mayoría dividida. Por ejemplo, dado que en el presidencialismo el origen de los poderes ejecutivo y legislativo es independiente las probabilidades de que un gobierno dividido aparezca son mayores que en un sistema parlamentario. Los sistemas electorales y de partidos son también poderosas fuerzas que pueden promover o inhibir la aparición de gobiernos divididos. (De hecho, como lo afirma Sundquist (1994:163), la influencia de los partidos es tan grande que pueden ser vistos como el medio para unir las instituciones que los constituyentes buscaron separar). Así por ejemplo, las normas electorales tales como elecciones concurrentes, sistemas de representación y distribución de votos, umbrales de participación a los partidos y proporcionalidad, aumentan o disminuyen la posibilidad de que un gobierno dividido se concrete.

Como es el caso con otros arreglos institucionales, los gobiernos divididos tienen consecuencias políticas específicas para el proceso de gobierno, esto es, alientan o inhiben ciertas conductas, promueven o evitan ciertos resultados. Teóricamente los gobiernos divididos producen condiciones que poco ayudan a la estabilidad y eficiencia gubernamentales. En particular y para el caso del presidencialismo se argumenta que el resultado inevitable de la coexistencia de dos órganos independientes y legítimos —producto tanto de que el ejecutivo como el legislativo provienen de la voluntad popular expresada a través del voto en elecciones separadas— es el estancamiento y la parálisis por la ausencia de mecanismos institucionalizados que mantengan a las legislaturas y a los ejecutivos en consonancia, o que resuelvan el conflicto a través de la disolución del parlamento o el voto de censura.

El mecanismo mas obvio para mantener tal consonancia sería que el Presidente y el Congreso estuvieran en manos del mismo partido. Pero hay dos problemas que impiden que esto ocurra regularmente. Primero, no hay mecanismos electorales **reconocidamente democráticos** para garantizar esta situación. Segundo, que aun cuando el ejecutivo y el Congreso recaigan en el mismo partido, la diferencia de intereses puede hacer el conflicto inevitable. El resultado es que los jefes de gobierno encuentran a menudo obstáculos insuperables para llevar a cabo sus agendas. Por el contrario, el mayor atractivo de un régimen parlamentario sería la unidad y cohesión en la toma de decisiones y la puesta en marcha de políticas. La separación de poderes tiene otras desventajas. Entre ellas destacan que el ejecutivo y el legislativo tienen pocos incentivos para construir alianzas duraderas (Shugart y Carey 1992:33 y Mainwaring 1993:207-208) y que el ejecutivo, electo independientemente del Congreso tiene mayor autonomía respecto de los partidos, lo que lleva a una relación antagonista con ellos (Blondel y Suárez 1981:60 y Linz 1994). En suma, los teóricos de los gobiernos divididos hablan de empate, conflicto, parálisis e incluso ingobernabilidad. Agravadas en el sistema presidencial por la rigidez temporal, esto es, por el hecho de que ambos poderes son electos por un periodo fijo e inamovible salvo en circunstancias extraordinarias.

Pero pasemos a la experiencia de los países con gobiernos divididos y preguntémonos cuáles han sido en la práctica las consecuencias. Para analizarlas podemos recurrir a tres ámbitos y relacionarlos con dos de las funciones principales del Congreso: la de legislar y la de controlar los actos del ejecutivo (la tercera que es la de representar va implícita en el mero hecho de que por voluntad popular el ejecutivo y el Congreso pueden ser controlados por partidos distintos).

La Historia de México

Los artículos de este libro que preceden a éste son ilustrativos de lo que ha sucedido cuando de 1867 al cardenismo México experimentó conflictos al interior del

Congreso o entre éste y el Ejecutivo. El análisis de los periodos históricos, objeto de estos trabajos, debe tomarse con reservas, pues es difícil caracterizarlos como casos típicos de gobiernos divididos. Tal es el caso, por ejemplo, de las administraciones de Juárez y Lerdo, ya que la idea de la existencia de partidos en el sentido moderno de la palabra es, cuando menos, cuestionable. Asimismo, durante la mayor parte de la era revolucionaria (con la excepción del periodo maderista) lo que presenciaba el país era mas bien la lucha entre caudillos. Finalmente, en la época mas reciente (1929-1940), porque en lugar de partidos había fracciones en el Congreso. En todo caso, si alguna conclusión puede sacarse del estudio de estos momentos históricos es que el Congreso se constituía en una verdadera arena para el debate, y que el ejecutivo no podía dar por sentada la aprobación de sus iniciativas por los miembros de las cámaras.

La Experiencia Internacional

Si nos restringimos a los gobiernos presidenciales veremos que en la mayor parte de los países que han adoptado el presidencialismo la presencia de los gobiernos divididos es un fenómeno muy difundido. El caso típico es el de los E.U.. Después de un largo periodo histórico en el que los gobiernos divididos habían sido la excepción, en tiempos más recientes, de 1969 a la fecha, han habido gobiernos divididos mas del 80% del tiempo (Thurber 1995:17). Pero también en América Latina hay diversos ejemplos de mayorías divididas. El siguiente cuadro muestra el número de veces que algunos países latinoamericanos han tenido gobiernos divididos durante los años en que tuvieron lugar elecciones democráticas.

Cuadro Comparativo de Gobiernos Divididos en América Latina

	<i>Número de Elecciones</i>	<i># de veces con mayoría en ambas cámaras</i>	<i>%</i>	<i># de veces sin mayoría en ambas cámaras</i>	<i>%</i>
Brasil 1945-50, 54-60, 85-90,	12	3	25	9	75
Costa Rica* 1953-94	11	6	54,5	5	45.5
República Dominicana 1962, 1966-90	8	5	62,5	3	37.5
Honduras* 1981-93	4	4	100	0	0
Uruguay 1942-71, 1984-94	11	5	45,5	6	54.5
Venezuela 1958-93	8	3	37,5	5	62.5

	<i>Número de Elecciones</i>	<i># de veces con mayoría en ambas cámaras</i>	<i>%</i>	<i># de veces sin mayoría en ambas cámaras</i>	<i>%</i>
Chile 1932-73, 1989-93	20	0	0	20	100
Ecuador* 1978-94	7	0	0	7	100
El Salvador* 1985-91, 1994	5	2	40	3	60
Peru* 1980-90, 1995	4	2	50	2	50
Argentina 1983-93	6	0	0	6	100
Bolivia* 1980-93	4	0	0	4	100
Colombia 1945-49, 1974-94	11	9	81,8	2	18.2
TOTAL	111	39	35.1	72	64.9

* Legislaturas unicamerales

Fuente: Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, "Presidentialism and the Party System", (en prensa).

El cuadro muestra que, en promedio, de 13 países y 111 elecciones, sólo en 39 ocasiones, esto es en 35% de los casos, se reportan gobiernos unificados.

¿Qué nos dice el análisis de estos casos? Con respecto a E.U. las opiniones están divididas. Por un lado están los autores que sostienen que la existencia de gobiernos divididos es nociva para el funcionamiento político de la nación por dos motivos fundamentales. Primero porque impide atribuir responsabilidades, esto es, porque se abre la posibilidad de que el presidente le eche la culpa al Congreso y éste al presidente. Segundo porque se impide el desarrollo de políticas verdaderamente nacionales, coherentes, informadas, oportunas y eficaces (Wilson, Dillon, Sundquist, Cutler y Mezey citados en Pfiffner 1995:59-60). Kernell (1991) lo expresa de manera contundente: "ya sea que lo midamos a través de la aceptación del programa legislativo de una administración, de la política exterior sin trabas o de la posibilidad de un presidente de terminar su periodo sin escándalos, los prospectos presidenciales de éxito mejoran directamente cuando su partido está en control del Congreso".

Por otro lado están los autores que sostienen que los gobiernos divididos son buenos, que presentan oportunidades (Pfiffner 1995:61). Estos autores argumentan que los gobiernos divididos impiden el paso a la legislación apresurada y que no ha logrado el consenso suficiente. Impidiendo así los cambios bruscos de política que uno u otro actor quisiera imponer de manera unilateral.

Finalmente están los autores que sostienen que en realidad la existencia de gobiernos divididos o unificados es irrelevante ya que no hay diferencia entre las dos principales actividades del Congreso: legislar y controlar al ejecutivo (Mayhew 1989). Con base a un largo y minucioso trabajo empírico, Mayhew (1991) concluye que no hay evidencia para afirmar que los periodos de gobierno dividido sean menos productivos (en términos de que el Congreso frene los programas de gobierno) que los de gobierno unificado. De igual manera, encuentra que el control dividido no lleva a una mayor actividad en la investigación y el acoso del ejecutivo por parte del Congreso.

Mas allá de estas posiciones lo que sí puede afirmarse es que los gobiernos divididos no llevan necesariamente, ni por lo general, a las consecuencias negativas mencionadas mas arriba.

El caso de los países latinoamericanos no es muy diferente del de los Estados Unidos en este aspecto. Aunque hay casos excepcionales como el de Chile en 1973 donde el Congreso y el presidente se enfrentaron de manera extrema y el resultado fue la intervención militar, la mayoría de los estudios señalan que en presencia de gobiernos divididos la regla es o bien la negociación o bien el otorgamiento de poderes extraordinarios al ejecutivo. De hecho, la inestabilidad de las democracias latinoamericanas difícilmente encuentra su explicación en que el partido del presidente no cuente con una mayoría en el Congreso (Domingo y Morgenstern 1997).

Las Recientes Experiencias Locales

Finalmente los casos de mayoría dividida a nivel de los gobiernos locales son una fuente que arroja luz sobre las consecuencias políticas de los gobiernos divididos. Estas experiencias (8 estados de 1989 a 1997) no han producido crisis institucionales graves ni parálisis permanentes en la relación entre los poderes. Mas aún, los estudios recientes señalan que la experiencia vivida convoca al optimismo sobre la evolución político-institucional del país, así como han obligado a los actores de la escena política a negociar, a debatir y a compartir el poder. Se habla incluso de un círculo virtuoso en el que los partidos se han visto obligados a explicar su conducta, a ofrecer cuentas más claras y a ser más sensibles a la opinión y a las demandas públicas (Ver supra Lujambio y Aziz).

Pero pasemos al caso de México y al nivel nacional. En México nunca ha ocurrido en la era posrevolucionaria. ¿Por qué?

México es un caso excepcional en términos de la problemática que hoy nos ocupa, pues aún cuando la posibilidad formal o constitucional de que un gobierno dividido aparezca ha estado presente en el marco constitucional, éste fenómeno no tenía ninguna posibilidad real de presentarse dados la estructura y el funcionamiento del sistema político mexicano. Me explico. La constitución consagra la división de

poderes. Uno de los elementos centrales de ésta es que cada uno de los poderes tiene un origen distinto, separado o independiente. Asimismo, la Constitución también consagra el origen popular de las ramas ejecutiva y legislativa (la soberanía electoral). Esto se traduce en que los ciudadanos eligen en elecciones separadas e independientes a los integrantes de los poderes ejecutivo y legislativo y, por lo tanto, en la posibilidad de que surjan gobiernos divididos.

Sin embargo, y sin contravenir formal o legalmente lo que la Constitución estipula, en la práctica se cerró la posibilidad de que el gobierno dividido apareciera. Esta posibilidad fue cancelada a través de los sistemas electoral y de partidos, o dicho de manera más directa, a través de la perversión de la función representativa del Congreso, a través de la perversión de la soberanía electoral. Lo que ocurrió fue que a partir de 1946 se instauraron una serie de normas electorales que permitieron la creación y reproducción de lo que hoy en la literatura se conoce como un sistema de partido hegemónico, esto es, un sistema en el que las instituciones representativas se ven monopolizadas por un sólo partido y la alternancia en el poder no puede existir de hecho. Pero lo interesante es que con ello se cancelaron también, en buena medida y aunque esto no sea una consecuencia necesaria de los gobiernos unificados, los objetivos centrales de la división de poderes: el balance, los contrapesos y el control de un poder sobre otro.

La precisión es necesaria en este punto. No puede plantearse una identidad entre gobierno dividido y división de poderes y, contrariamente, entre gobierno unificado y ausencia de división de poderes. Los conceptos de gobierno dividido y división de poderes se refieren a realidades distintas y el uno no implica o anula necesariamente al otro. La división de poderes existe (o no existe) independientemente, de la composición del Congreso y de qué partido o partidos dominen las ramas ejecutiva y legislativa. Sin embargo, es necesario reconocer que la división de poderes o, más bien, el ejercicio de las funciones del Congreso es más probable cuando distintos partidos se reparten el Congreso.

Hacer esta distinción resulta particularmente importante para el caso de México, ya que en nuestro país hemos vivido no sólo bajo gobiernos unificados sino bajo la anulación efectiva de la división de poderes. Pero la explicación de uno y otro fenómeno se encuentra en diferentes causas.

La existencia de un sistema de partido hegemónico implica solamente que el fenómeno de gobiernos divididos no puede presentarse, pero no la ausencia de una efectiva división de poderes. Es en este sentido una condición necesaria pero no suficiente. Esta última se ha dado en México porque el gobierno unificado ha estado acompañado por un partido que goza de una muy reducida autonomía, esto es, la anulación de poderes no encuentra su explicación, ni únicamente ni fundamentalmente, en el monopolio del partido de gobierno, sino en el tipo de partido (mayoritario, disciplinado y que reconoce al jefe del ejecutivo como su líder) y en la relación que ha establecido con el ejecutivo. ¿Por qué se afirma lo anterior?

Porque bien podemos pensar en un partido que no esté subordinado al Presidente o que mantenga su autonomía frente a éste como sucede en otros sistemas políticos. Lo que ocurre en nuestro caso es que a pesar de que constitucionalmente los congresistas y el presidente son electos de manera independiente y deben compartir la autoridad, los primeros han obtenido y perdido sus puestos a instancias del presidente. De este hecho que se une al de la existencia de un partido hegemónico se ha derivado la falta de división de poderes en la práctica.

Tenemos entonces dos problemas. Uno es el de que la soberanía electoral ha sido pervertida y ha dado lugar al monopolio de los puestos de elección popular — en particular del Congreso— por parte del partido oficial, y generado la permanencia de gobiernos unificados. El otro es que, en el caso de México, el gobierno unificado ha estado acompañado por la efectiva anulación del principio de división de poderes a través de la acción del partido hegemónico. En la práctica esto se ha traducido en la concentración del poder en el titular del ejecutivo y en la inactividad del Congreso en cuanto a las dos funciones que este órgano representativo debiera cumplir: legislar y controlar al ejecutivo.

El primer problema —el de la soberanía electoral— pertenece al ámbito de lo público y ha venido modificándose en los últimos años a través de las reformas político-electorales. Más allá de que éstas hayan sido incompletas e incluso algunas de ellas retardatorias el propósito de dichas reformas ha sido acercarnos cada vez más a hacer del principio de la soberanía electoral un principio efectivo. Hoy en día puede afirmarse que nos encontramos muy cerca si no de su consolidación sí de su efectiva operación. La consecuencia más obvia de esto es que hoy por hoy es perfectamente viable la aparición de un gobierno dividido. El segundo, no es materia de regulación por parte del Estado, es un asunto partidario y corresponde a los priistas reformar o refrendar su estructura y sus prácticas políticas, sobre todo en lo relativo a su relación con el ejecutivo. Las autoridades electorales pueden exigir a un partido que su representación sea nacional, que cumpla con los requisitos marcados por la ley para obtener su registro, que juegue bajo las reglas estipuladas por la ley etc., pero no pueden regular, hasta el momento, su vida interna.

Sin embargo, esto último no debiera, preocuparnos, ya que la condición necesaria para que un gobierno dividido pueda darse es la observancia plena del principio de la soberanía electoral y pareciera que ésta, por fin, se ha implantado en México.

A partir de la reforma electoral de 1996 y del desarrollo de los partidos en la última década, la posibilidad real de que un gobierno dividido apareciera quedó establecida. En las elecciones del 6 de julio de 1997 esta posibilidad se materializó. ¿Cuáles serán sus posibles efectos políticos?

Estos pueden agruparse en dos cuestiones genéricas. La primera hace referencia a la rama legislativa: su estructura, su marco normativo y sus atribuciones y funciones. La pregunta relevante en este punto es si el Congreso es lo

suficientemente robusto como para ejercer sus funciones, hacer valer el principio de la división de poderes y funcionar en ausencia de un gobierno unificado. El segundo hace referencia a la relación legislativo-ejecutivo y debemos preguntarnos si dado el marco constitucional la acción independiente del Congreso llevaría al conflicto irremediable, a la parálisis o incluso a la ingobernabilidad en un contexto de gobierno dividido.

Tomemos el primer problema. Quiero plantear que la división de poderes y su efectivo funcionamiento están garantizados por el marco constitucional. Esto es, desde una perspectiva estrictamente constitucional nuestro Congreso no está impedido para llevar a cabo sus funciones y debería funcionar bajo esquemas de unidad o división. El problema de la efectiva división de poderes y de que el Congreso cumpla con sus funciones no ha estado ni está en un marco constitucional defectuoso o en un Congreso estructuralmente débil frente a un ejecutivo estructuralmente fuerte. De hecho, el Congreso tiene una jurisdicción virtualmente coextensa con la del ejecutivo y la mayor parte de las prerrogativas de éste están limitadas por el Congreso. Incluso, a pesar de que repetidas veces se ha dicho que México tiene uno de los ejecutivos más fuertes dentro de los sistemas presidenciales, lo que debiera preocuparnos es si el presidente podría gobernar en presencia de un Congreso con las facultades que le otorga la Constitución.

Con esto no quiero decir que nuestro marco constitucional y el entramado institucional que de él se deriva no deban modificarse. Varios ejemplos vienen a la mente: la no-reelección, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y la ausencia del poder judicial como contrapeso efectivo a los actos tanto del ejecutivo como del legislativo. Asimismo, la técnica legislativa debiera ser objeto de una revisión profunda para evitar que en los muy probables casos de conflicto una y otra rama tuvieran que entrar en un litigio sobre la interpretación de la norma (piénsese en el caso del veto). Pero creo que para que nuestro sistema funcione en condiciones de mayorías divididas las reformas indispensables son de corte extra-constitucional.

Si nos movemos a las leyes secundarias, a otros marcos normativos, es evidente que ellos fueron diseñados por y para gobiernos unificados en donde la mayoría de un partido se tomaba como un hecho inalterable. Tanto la Ley Orgánica del Congreso como el Reglamento para el Gobierno Interior se originaron cuando el monopolio del PRI en el Congreso era absoluto e incuestionable y no hubo entonces necesidad de imaginar escenarios distintos en los cuales las reglas serían inoperantes. La mayor parte de modificaciones que ambos han experimentado no han eliminado sus deficiencias ni han llenado los vacíos jurídicos a los que da lugar e impiden su funcionamiento en un escenario de gobierno dividido.

El caso más flagrante de inoperancia de la Ley Orgánica —cuyas últimas reformas datan de 1994— es sin duda la permanencia del artículo 38 que respecto a la Gran Comisión estipula que “cuando al inicio de una legislatura se hubiese conformado *una mayoría absoluta de diputados pertenecientes a un mismo partido*

político, cuya elección se originase en la generalidad de las entidades, el grupo parlamentario que ostente esa mayoría deberá [...]organizarse de acuerdo con las siguientes normas:

I Los diputados de una entidad federativa integran la diputación estatal y del Distrito Federal.

II Los coordinadores de cada una de esas diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara.

III ...formarán parte de la Gran Comisión los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones plurinominales, y aquellos otros diputados que, en su caso, considere el líder de la fracción mayoritaria”.

Es evidente no sólo que la Gran Comisión es una comisión partidista y no plural como lo es el Congreso, sino que ni siquiera podría integrarse en ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso. Podía argumentarse que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (1991) que sí es plural pues incluye a los líderes de las fracciones parlamentarias representadas en el Congreso ha tomado la mayor parte de las funciones de gobierno de éste órgano (proponer a los integrantes de las Comisiones y Comités, el presupuesto anual de la Cámara de Diputados y la designación del oficial mayor y del Tesorero). Sin embargo, hay que recordar que una de las funciones de la Gran Comisión es nombrar a los diputados de la mayoría (“otros tantos diputados del grupo mayoritario en la cámara”) que, además de los líderes de las fracciones parlamentarias, formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política. Con ello se asegura la mayoría en la Gran Comisión.

Los vacíos jurídicos de estas leyes y la evidente partidización que prevén para sus órganos operativos chocan no sólo con el principio de pluralidad sino con el de eficacia.

El segundo problema genérico es el de la relación con el ejecutivo. Si el PRI hubiera mantenido la mayoría, los cambios serían menores y sería previsible que la relación entre ejecutivo y legislativo se mantuviera más o menos en el mismo tenor que conocemos aunque no es descartable un conflicto inter-priísta. Pero, en ausencia de la mayoría, ¿cuáles son las implicaciones previsibles para la relación? Desde luego estas dependen del tipo de gobierno dividido.

Nuestro sistema (básicamente tres partidos y tres instituciones) admite 27 combinaciones posibles que dependen de la manera en que los ciudadanos emitan su voto. En el escenario que arrojaron las elecciones persistirá en el Senado la mayoría del PRI y la Cámara de Diputados se conformará por un claro tripartidismo y dos partidos extremadamente minoritarios que no podrán actuar por sí solos como “partidos bisagra”. Desde un punto de vista analítico las consecuencias pueden agruparse en tres rubros. Aquellas que impactan directamente al ejecutivo, al Congreso y a la relación entre ambas ramas.

Con respecto a la relación ejecutivo-legislativo es previsible que el conflicto aparezca en dos ámbitos: el del *status* de cada rama de gobierno y el de la política pública.

Veamos el primer punto. Dado que las relaciones legislativo-ejecutivo se rigen en parte por las fortalezas institucionales de cada rama, un gobierno dividido promoverá que cada institución busque proteger e incluso promover ya sea su *status* político o su *status* constitucional (Jones 1990:3 artículo). Esta consecuencia se da porque con gobiernos divididos la autoridad formal asignada a las ramas de poder se convierte en un “asset” vital para evitar que una rama invada las prerrogativas de la otra (Cox y Kernell 1991:4) Con respecto al primero —el *status* político— se trata de que cada rama busque una interpretación constitucional favorable a sus atribuciones o incluso, por parte del ejecutivo, buscar la obtención de poderes extraordinarios. Con respecto al segundo, lo mas probable es que se intente la reforma constitucional a fin de alterar el equilibrio actual entre las dos ramas. Por ejemplo, el Congreso buscaría mayor control sobre la burocracia que hasta el momento ha dependido del ejecutivo.

Del lado de la política pública, el efecto central de un gobierno dividido es que el control institucional que viene con la condición de mayoría eleva las preferencias de política del partido de oposición a un nivel a la par o por encima de las del presidente o de su partido (Kernell 1991:88). El ejecutivo se ve entonces en la necesidad, por primera vez en México, de negociar para lograr el paso de una iniciativa de ley. Esto es natural, pues con un gobierno dividido habrá mas de un actor capaz de controlar las políticas y porque los actores que intervienen tienen distintas preferencias. Esta negociación implicará dos pasos. El primero será el de asegurar que su propio partido respaldará la iniciativa. El segundo, adquirir los votos necesarios de los congresistas de uno o más partidos de oposición que apoyen la iniciativa.

Aunque no está garantizada, la cooperación entre dos instituciones que están obligadas a compartir el poder, pero que están controladas por el mismo partido, es promovida (alentada) por intereses programáticos comunes y por el hecho de que se comparten fortunas políticas (Kelly 1994:179). En estos casos lo importante es alinear y coordinar las preferencias del partido del presidente en las diferentes arenas institucionales (Kernell 1991). En el caso de México esta tarea se facilitaba por la disciplina del partido del presidente que en buena medida derivaba del control del ejecutivo sobre la fortuna política de los miembros de su partido en el Congreso. Aún así en tiempos recientes, en concreto en la actual Legislatura (LVI, 1994-1997) el presidente ha tenido algunas dificultades para alinear tras de sus políticas a su propio partido. Quizá el caso mas promocionado haya sido el de la petroquímica en el que el presidente aparentemente tuvo que modificar sensiblemente su proyecto original ante la falta de apoyo de su propia fracción parlamentaria. Pero también hubo incidentes con la aprobación en el aumento del impuesto al valor agregado

(IVA), con las reformas al sistema de seguridad social y, fuera del ámbito parlamentario, con los acuerdos tomados en XVII Asamblea del PRI especialmente en lo relativo a los Estatutos del partido.

En el caso de gobiernos divididos la cooperación es más difícil de obtener. Los factores que determinan el apoyo (o el incentivo a cooperar) de los partidos de oposición son múltiples pero entre ellos destacan la cercanía o lejanía de las próximas elecciones, su posición ideológica y el grado de disciplina partidaria, esto es, el incentivo que tengan los miembros individuales del Congreso para adherirse o defecionar de la línea marcada por el líder de su partido. Un análisis fino de cómo juegan estos factores debiera hacerse con base a cada iniciativa pero, en términos generales, puede plantearse que a menor distancia ideológica (respecto al tema de la iniciativa) mayor lejanía de las elecciones y, con más disciplina, las probabilidades de obtener el apoyo de la oposición serán mayores. En todo caso, los partidos normarán su acción con base al análisis que hagan de la conveniencia de una de dos cosas:

- buscar a toda costa el diferenciarse del partido del presidente apostando a que esta estrategia pagará en las próximas elecciones (año 2 000). Esta conducta puede estar motivada o bien porque teme que el presidente se beneficie electoralmente de su cooperación o bien porque apuesta a que las cosas saldrán mal y esta estrategia podría reportar el beneficio de ganar adeptos. El costo es aparecer como un partido opositor a ultranza que lo que busca es obstruir el proceso de gobierno.
- apoyar las iniciativas y pagar el costo de la identificación.

Se espera que el Congreso busque su fortalecimiento a través de: *a)* modificar las reglas internas de su funcionamiento y *b)* de aumentar la capacidad técnica y operativa del Congreso mediante un aumento del personal calificado y su profesionalización, mayores recursos y mayor incidencia en el proceso de formulación o modificación de las políticas públicas.

Fortalecido el Congreso es posible esperar que este órgano compita con el presidente en lo relativo a la fijación de la agenda, en la toma de decisiones de política pública y en su función de control sobre los actos del ejecutivo.

Todo esto suena bien pero requiere de obligaciones y responsabilidades por parte de los partidos que hasta hace muy poco tiempo no han ejercido. Un gobierno dividido fuerza a los partidos a tener posiciones claras, a argumentarlas con fuerza y a sostenerlas frente al resto de los actores, y a asumir la responsabilidad frente al electorado y sobre todo a ejercer su poder con responsabilidad.

Dada la experiencia que tenemos con los dos principales partidos de oposición en la cámara de diputados ¿qué podemos esperar en términos de coaliciones y negociación? Es evidente que el PRI y el PAN están más cercanos en el plano ideológico-programático que el PRD con cualquiera de estos dos pero, aún así, y suponiendo que en caso de que el presidente hubiera mandado las mismas

iniciativas y los partidos de oposición se hubieran comportado de igual manera ¿qué hubiera ocurrido?

Si tomamos, a manera de ejercicio, 25 de las principales iniciativas presidenciales durante la actual legislatura veremos que 13 de ellas fueron aprobadas sólo con el concurso de la fracción parlamentaria del PRI, 10 con el concurso de PRI y PAN, ninguna con el concurso de PRI y PRD y 2 con la aprobación de los tres partidos. Si las fracciones parlamentarias hubiesen votado en el mismo sentido en que lo hicieron pero en un contexto de gobierno dividido no habrían pasado como pasaron: los presupuestos de egresos e ingresos de 1995, 1996 y 1997, las reformas a las leyes fiscales de esos mismos años, la ley del sistema de ahorro para el retiro, la autorización para contratar préstamos por 5 y 20 mil millones de dólares, el incremento al IVA y la reforma al COFIPE. Todas estas, que cito a manera de ejemplo, fueron reformas o leyes iniciadas por el ejecutivo y centrales a su proyecto de gobierno y algunas hubieran paralizado al gobierno.

Frente a estos escenarios qué ocurre con el ejecutivo. No faltaríamos a la verdad si dijéramos que las decisiones políticas en México han estado fuera de la esfera del Congreso y aun del partido del presidente, que la alta burocracia gubernamental con el ejecutivo a su cabeza ha gozado de un grado de autonomía — al menos frente a los partidos— extremadamente amplio. La aparición de un gobierno dividido acota esta autonomía, despoja al presidente de las atribuciones que tomaba como dadas a pesar de que no tenían un sustento constitucional y lo fuerza a recurrir a estrategias que hasta el momento eran prescindibles.

Los estudios sobre el impacto de los gobiernos divididos en el ejecutivo (principalmente el norteamericano) señalan tres estrategias ante lo que puede significar la oposición por parte de la mayoría del Congreso al proyecto presidencial:

- la amenaza del veto. Su efectividad dependerá de la composición del Congreso y de la interpretación que de esta facultad constitucional se haga pues es de todos sabido que esta facultad no está bien reglamentada y no opera para casos en que la ley es materia de una sola cámara
- la centralización y politización de la administración, y
- las relaciones directas con el público. Esta estrategia tiene como propósito elevar el costo de los partidos con mayoría en el Congreso de oponerse a una iniciativa o a una postura para la cual el presidente ha ganado la simpatía del público (Cox y Kernell 1991).

En los años por venir veremos a nuestros presidentes echar mano de estas estrategias para poder llevar a cabo la agenda con la que fueron electos. Tal y como han venido haciéndolo los partidos de oposición, los presidentes habrán de aprender a gobernar en condiciones más adversas y con armas distintas a las que usaron en el pasado. Quizá hasta descubran ellos, y nosotros, que la idea de un sistema cuyo eje es el presidente es cosa del pasado, que ocupar la presidencia no es sinónimo de poder.

En México estamos presenciando el fin de una larga etapa histórica en la que gracias al control que el presidente ejerció sobre la composición del Congreso y sobre la conducta de sus miembros se anuló el principio de la división de poderes. La adopción y el respeto al principio de la soberanía electoral tiene como consecuencia fundamental que el presidente no puede ya controlar la composición de los órganos de representación popular, se le ha retirado en la práctica el control sobre la estructura de oportunidad política del país. A su vez, el haber sustraído del presidente este control afecta profundamente no sólo la relación del ejecutivo con el legislativo sino la relación del ejecutivo con su partido aún en las condiciones que éste obtenga la mayoría en el Congreso. Estos dos hechos por sí solos hablan de la transformación del sistema político mexicano, pero si a ellos le añadimos que con el principio de soberanía electoral se abre la oportunidad de que aparezcan gobiernos divididos, estamos ante una todavía más profunda transformación en la que el Congreso funcionará como cuerpo plural y tendrá pleno uso de sus facultades frente al ejecutivo.

La aparición de un gobierno dividido tendrá serias repercusiones en la estructura y el funcionamiento del sistema político mexicano, así como en las prácticas y conductas de los actores políticos, porque el equilibrio representado por el régimen presidencial durante décadas, queda sin sustento ante una nueva correlación de fuerzas entre las que el poder debe repartirse. Estas repercusiones no tienen porque augurar una era de conflictos irresolubles que lleven a la ingobernabilidad, pero es innegable que provocará desajustes de cuya resolución dependerá el tránsito a la normalidad democrática.

Pero de la misma manera que podemos afirmar que un gobierno dividido no lleva necesariamente a la ingobernabilidad, también debemos reconocer que no hay garantía institucional para que este tipo de gobierno funcione. Al reactivar los principios que rigen la división de poderes son previsibles el aumento de conflicto, nuevas conductas y cambios institucionales profundos. Corresponde a los representantes de los poderes, a través de la reforma institucional y su actuación responsable, buscar un nuevo equilibrio en el que el proceso de gobierno pueda conducirse tanto en escenarios de unidad como en escenarios de división.

Bibliografía

- Blondel, Jean y W. Suárez, "Las Limitaciones Institucionales del Sistema Presidencialista", Buenos Aires: *Criterio*, No.1853-1854, febrero 1981.
- Cox, Gary y Samuel Kernell, *The Politics of Divided Government*, Westview Press: Boulder, San Francisco, Oxford, 1991.
- Domingo, Pilar y Scott Morgenstern, *The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes*, agosto 1997 (mimeo).
- Jones, Charles, "The Separated Presidency-Making it Work in Contemporary Politics", en King, Anthony (ed), *The New American Political System*, University Press of America, Boston, 1990.
- Kelly, Sean, "Punctuated Change and the Era of Divided Government" en Lawrence C. Dodd y Calvin Jillson, *New Perspectives on American Politics*, Washington, CQ Press, 1994.
- Kernell, Samuel, "Facing an Opposition Congress: The Presidents Strategic Circumstance", en Cox, Gary y Samuel Kernell, *The Politics of Divided Government*, Westview Press: Boulder, San Francisco, Oxford, 1991.
- Linz, Juan, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" En Linz, Juan y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, vol. 1, 1994.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism and Democracy. The Difficult Combination" en *Comparative Political Studies*, vol.26, no.2, julio 1993.
- Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, en prensa.
- Mayhew, David, *Does it Make a Difference Whether Party Control of the American National Government is Unified or Divided?* APSA, Atlanta, 1989.
- _____, *Divided We Govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*, New Haven, Conn.; London: Yale University Press, 1991.
- Pfiffner, James, "El Gobierno Dividido y el Problema del Ejercicio del Poder," en Thurber, James (comp), *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta, 1995.
- Shugart, Matthew and Carey M. John, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Sundquist, James, "El Presidente de Estados Unidos y el Sistema de Partidos" in Alicia Hernández C. (coordinadora), *Presidencialismo y Sistema Político. México y los Estados Unidos*, México:FCE-COLMEX, 1994.
- Thurber, James (comp), *La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta, 1995.