

Cambio institucional: el Congreso mexicano después de la alternancia.

Luisa Bejar (UNAM).

El papel asignado en México al Poder Legislativo en el proceso representativo ha adquirido en la actualidad una relevancia impensable hace apenas unos años. De una posición periférica, éste ocupa ya un lugar fundamental en esta tarea. Si durante muchas décadas la elaboración de las decisiones públicas correspondió al Ejecutivo, ahora toda acción en esta esfera está obligada a considerar la opinión de sus miembros. La intervención del órgano se ha activado a tal punto que poco tiene ya que ver con su anterior desempeño como oficina de trámite convocada sólo para rubricar lo dispuesto por el presidente en turno.

Puesto en marcha el primer gobierno de alternancia, no ha sido raro que sus propuestas hayan sido corregidas a profundidad, o de plano ignoradas en su paso por el Congreso de la Unión. Al respecto, basta recordar los repetidos fracasos de la administración foxista para lograr la generalización del IVA, el incierto destino de las iniciativas presidenciales en materia energética o laboral, o el calado de las reformas incorporadas al Presupuesto de Egresos del 2005 por la mayoría opositora en la Cámara de Diputados, hasta el punto de suscitar la intervención de la Suprema Corte de Justicia para determinar la pertinencia de sus pretensiones.³³ Vistos así el asunto, bien puede afirmarse que el centro de decisión política ha quedado desplazado de su eje anterior, y que el aliento principal de la legislación para dar cuerpo a la voluntad ciudadana se rige ya bajo un nuevo patrón.

Desde la perspectiva institucional, la explicación de este cambio refiere en primer lugar a la intensa transformación del sistema político mexicano en las dos últimas décadas. Por su impacto sobre el modo en que se conforma la representación política de la ciudadanía, uno de los aspectos más relevantes de este proceso ha sido el paso de un sistema de partido hegemónico a uno de tipo tripartidista, producto del afianzamiento de un entorno electoral altamente competitivo que ha dispersado el poder político entre diversas fuerzas a lo largo y ancho del territorio nacional (Lujambio 2000, Swann y Molinar, 2002). De esta sacudida, casi de más está decirlo, no se ha librado el Gobierno de la República, carente de mayoría parlamentaria desde hace tres Legislaturas, y por lo mismo, de la posibilidad de tomar decisiones en forma no sólo unívoca, sino también con gran independencia del mandato votado por los electores (Samuels y Shugart, 2003).

Consumada la mudanza, el grado de separación entre los poderes federales impulsado por el formato presidencial del gobierno mexicano se ha incrementado en forma significativa. Según George Tsebelis (1995), este ensanchamiento podría ser entendido como consecuencia de la elevación del número de “jugadores con veto”, o en términos más simples, de la ampliación del número de individuos o actores colectivos cuya voluntad debe convenir para que un cambio político pueda tener lugar dentro de un determinado diseño institucional. En nuestro caso, del aportado por la Constitución, las leyes, y los usos y costumbres que rigen en la actualidad la elaboración de las decisiones públicas en el país.

Desde esta visión, aunque el artículo 72 de la Constitución sólo concede formalmente al Poder Ejecutivo la facultad de veto, el hecho de que éste carezca de mayoría en ambas cámaras del Congreso, y que para la aprobación de la ley deba procederse a la conformación de coaliciones mayoritarias, hace que esa prerrogativa pueda ser compartida por todas aquellas fuerzas políticas en disposición de apoyar o rechazar sus proyectos. En el primer tramo de la administración foxista (2000 – 2003), los ocho grupos parlamentarios que conformaron la Cámara de

³³ Sobre este asunto, se puede consultar, por ejemplo, el periódico *Reforma*, 21 de diciembre de 2004 y el 31 de enero del 2005. Para un recuento de lo sucedido en el Congreso de la Unión con la reforma energética, se puede ver el mismo diario, 9 de marzo del 2005.

Diputados hicieron uso de esa condición al formar parte de alguna coalición ganadora, mientras que en la LIX Legislatura (2003-2006), ésta pudo ser ejercida por los seis partidos representados en el mismo recinto.

En ambos trienios, dicha posibilidad tuvo como requisito la posibilidad de sus liderazgos para convocar la participación disciplinada de sus miembros (Tsebelis, 1995). En buena parte, esto fue conseguido con el apoyo del marco electoral y de la ley que norma la vida interna del Congreso.³⁴ En más de una ocasión, no obstante, la unidad interna de los legisladores asociados a cada una de las fórmulas con presencia en sus cámaras no logró eludir las tensiones generadas por distintas causas. Entre ellas, de manera muy destacada, la recomposición de sus dirigencias partidistas --inicialmente para enfrentar su nueva condición en el escenario político inaugurado con los comicios del 2000, después, por la temprana competencia para ganar la candidatura del partido para encabezar la administración federal el sexenio próximo. Como resultado de estas contingencias, la búsqueda de posturas con el consenso por lo menos mayoritario en cada uno de los grupos supuso un desafío enorme en más de una oportunidad.

Sin haber solucionado completamente sus problemas internos ni las tendencias fragmentarias de su estructura corporativa durante el sexenio, cuando el PRI consiguió convocar la disciplina de sus legisladores, su grupo pudo destacarse como un actor clave en el proceso legislativo. Esto fue factible gracias a su posición estratégica en ambas cámaras tanto para sacar adelante cualquier reforma constitucional, como para conformar las dos únicas coaliciones con la capacidad de lograr la aprobación los proyectos impulsados por la oposición; esto es, sin el apoyo del gobierno y su partido. Esta situación ventajosa puede ser observada en detalle en la tabla presentada a continuación, elaborada con base en la distribución de curules de la Cámara de Diputados en el trienio correspondiente a la LIX Legislatura.

CÁMARA DE DIPUTADOS	Tipo de coalición	Partidos
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	Unanimidad =500 escaños	PAN+ PRI +PRD+PVEM+PT+ Conv. 153+225+95+15+6+5=500
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	De mayoría calificada =334 escaños	PAN+ PRI 153+224=377
	X	PAN+PRD+PVEM+PT+Conv. 153+95+17+6+5=276
Bloque de oposición (contra el gobierno)		PRD+ PRI +PVEM 95+224+17=336
	X	PRD+ PRI 95+224=319
	X	PRD+ PRI +PT+Conv. 95+224+6+5=330
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	De mayoría absoluta =251 escaños	PAN+ PRI 153+224=377
		PAN+PRD+PVEM 153+95+17=265
		PAN+PRD+PT 153+95+6=254
		PAN+PRD+Conv. 153+95+5=253

³⁴ A reserva de profundizar más tarde en el análisis, no está de más señalar aquí el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE) designa a los partidos como la única vía para proponer candidatos a cargos de representación popular y para recibir los fondos públicos destinados al financiamiento de las campañas electorales, arreglo que en definitiva apunta a afianzar el voto partidario en la legislatura (Cox y McCubbins, 2001).

	X	PAN+PRD 153+95=248
Bloque de oposición (contra el gobierno)	De mayoría absoluta =251 escaños	PRI+PRD 225+97=322
		PRI+PVEM+PT+Conv. 224+17+6+5=252
	X	PRD+PVEM+PT+Conv. 95+17+6+5=123

Tabla elaborada por la autora con datos del IFE al inicio de la LIL Legislatura. La “X” en la segunda columna señala la insuficiencia de la coalición para el tipo de mayoría referida.

Ahora bien, la estructura bicameral del Congreso de la Unión hizo del Senado otra instancia abierta a la expresión de los distintos actores con capacidad de impulsar o detener el avance de cualquier propuesta de ley. Ligado a una estructura constitucional que lo coloca en una posición simétrica a la cámara baja en el proceso legislativo, y que además le otorga el ejercicio exclusivo de otras facultades, las estaciones en las que el veto de la oposición a las políticas del gobierno pudo expresarse se vieron más que duplicadas (Patterson y Mughan, 2001).³⁵ En este marco, y siempre a condición de armonizar el voto de sus integrantes (Laver, 2002), el grupo parlamentario del PRI pudo también gozar en este órgano de una posición estratégica. Situación similar se reprodujo con respecto al grupo panista al figurar como el único cuerpo capaz de impedir la ruptura del veto del Presidente Fox ante cualquier intento de la oposición de pasar por alto sus propuestas. Esto ocurrió, por cierto, una vez que, renovada la cámara baja en los comicios intermedios del 2003, tal condición quedó cancelada para sus diputados en la LIX Legislatura.

SENADO	Tipo de coalición	Partidos
Bloque con el PAN (en apoyo al gobierno)	Unanimidad =128 escaños	PAN+ PRI +PRD+PVEM+PT+CD 48+59+14+5+1+1=128
	De mayoría calificada =85 escaños	PAN+ PRI 48+59=107
	De mayoría absoluta =65 escaños	PAN+ PRI 48+59=107
		PAN+PRD+PVEM 48+14+5=67
Bloque de oposición (en contra del gobierno)	De mayoría absoluta =65 escaños	PRI +PRD 59+14=73
		PRI +PVEM+PT ó CD 59+5+1=65
Bloque de oposición (Para romper el veto presidencial)	De mayoría calificada =85 escaños	PRI+PRD+PVEM+PT+CD 59+14+5+1+1=81

Tabla elaborada por la autora con datos del IFE al inicio de la LVIII Legislatura.. La “X” en la segunda columna señala la insuficiencia de la coalición para el tipo de mayoría referida.

Vista la cuestión desde otro ángulo, Cox y McCubbins han argumentado (2001) que entre mayor es el número de *vetos efectivos* (vetos avalados por amenazas creíbles) a superar, mayor es la tendencia a incorporar beneficios de orden privado en la decisión asumida, o dicho en otras palabras, la inclinación a asegurar bienes orientados a

³⁵ Art. 76 de la Constitución.

satisfacer sólo a determinados grupos, facciones o localidades.³⁶ En este contexto, ¿quiénes serían los privilegiados? La respuesta es sencilla: aquellos que pudieran contar con los canales adecuados para lograr la atención de su interés con el impulso de proyectos de ley focalizados hacia grupos clientelares, o de subsidios y exenciones fiscales no asequibles al conjunto de los ciudadanos. De ser cierta esta afirmación, en su paso por el Congreso, la representación política habría observado durante el gobierno foxista sesgos de distinta índole derivados de la necesidad de incorporar en la negociación a aquellos jugadores con el potencial para exigir concesiones especiales.³⁷

En efecto, una atenta revisión del tipo de iniciativas que fueron aprobadas durante la LVIII Legislatura, ordenadas según la amplitud de su impacto sobre el cuerpo ciudadano, permite percibir que las leyes con un impacto focalizado o restringido a algún sector social (rubro 7 en la tabla presentada a continuación) fueron con mucho las predominantes. En cambio, las reformas institucionales o estructurales tendientes a promover el interés colectivo, vale decir, con efectos para la mayoría de la población, apenas constituyeron una pequeña proporción del conjunto. Ahora bien, aunque este modelo supone un tratamiento desigual de los intereses de la ciudadanía, contrario a la normatividad democrática, en el contexto de cambio político como el puesto en marcha en el país, este comportamiento puede también denotar la incorporación en el proceso político de sectores excluidos antes del esfuerzo representativo (Holmes 2003).

Origen y alcance de las iniciativas aprobadas LVIII Legislatura (2000-2003)

Origen	Alcance de la iniciativa													Total de iniciativas aprobadas
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	
Ejecutivo	0	0	0	1	2	0	19	16	3	0	0	0	7	48
Comisión	0	0	2	0	0	0	3	3	0	0	0	0	0	8
Congreso Local	0	0	6	0	0	4	3	3	0	0	0	0	0	16
Senado	0	3	3	0	0	5	43	8	4	3	0	2	6	77
PAN	1	4	3	3	1	16	47	9	5	0	1	0	7	97
PRI	2	5	5	3	12	5	32	5	7	0	3	0	6	85
PRD	0	1	11	6	5	12	24	8	6	0	0	0	6	79
PVEM	0	0	0	0	0	3	12	0	2	0	0	0	1	18
PT	0	4	2	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0	10
PSN	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
CONV	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
IND	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Conjunta	0	0	0	0	1	0	3	0	0	0	1	0	0	5
Total	3	14	24	10	13	19	140	31	13	1	3	1	21	447

1. Reforma constitucional con impacto meramente formal; **2. Reforma constitucional con impacto focalizado hacia algún sector social**; 3. Reforma constitucional de impacto institucional; 4. Reforma constitucional con impacto estructural; 5. Ley ordinaria de con impacto meramente formal; 6. Ley ordinaria con impacto clientelar; **7. Ley ordinaria con impacto focalizado hacia algún sector social**; 8. Ley ordinaria de impacto institucional; 9. Ley ordinaria con impacto estructural; 10. Ley reglamentaria con impacto clientelar; 11. Ley reglamentaria con impacto focalizado hacia algún sector social; 12. Ley reglamentaria con impacto institucional; 13. Ley orgánica con impacto institucional.

Aunque los índices de disciplina en el pleno de todos los grupos parlamentarios se mantuvieron estables a la luz de trienios anteriores (Weldon, 2001b, 2002), la multiplicación de las demandas sociales se acompañó de una

³⁶ Su afirmación confirma la propuesta previa de Matthew Shugart (1999) sobre la tendencia en las legislaturas fragmentadas a apartarse en la formulación de la ley de la búsqueda del interés común y a perseguir con su intervención básicamente intereses particulares.

³⁷ El esfuerzo por institucionalizar este modelo incluso alcanza a la propia Ley de Presupuesto (Gutiérrez Lara, 2005), la cual es también objeto de intensa discusión entre los diputados de la LIX Legislatura. Ver periódico *Reforma*, 9 de marzo del 2005, p. 8^a.

evidente disminución de la eficacia de las dirigencias partidistas para acotar el desempeño de sus legisladores. La prueba más contundente de esa pérdida fue la eliminación de importantes reformas de la agenda legislativa con un mayor impacto para la sociedad en general debido, entre otras cosas, al temor de no contar con el apoyo comprometido ante otros partidos. Lejos de ser la única experiencia, el fallido esfuerzo de la Profesora Elba Esther Gordillo por lograr la aprobación de una reforma fiscal para generalizar la aplicación del IVA en alimentos y medicinas merece especial mención al haber revelado desde temprano la ya ineludible obligación de todos los coordinadores parlamentarios de negociar al interior de sus grupos cualquier acuerdo interpartidista. En este sentido, cualquier esfuerzo por comprender el modo en que se dio curso a la representación de la ciudadanía en las decisiones públicas está obligado a incluir en el análisis los costos de ese proceso, como también los derivados de la fragilidad institucional del Congreso para dar trámite adecuado al conflicto suscitado entre sus miembros o entre sus cámaras.³⁸

En suma, la tarea de integrar el interés colectivo en el órgano parlamentario se tornó una empresa bastante más complicada que antaño y, desde luego, bastante más onerosa e inconsistente en sus resultados. Probablemente, este fenómeno no fue ajeno al empuje cobrado en los últimos años por el federalismo en el país, situación que alentó la búsqueda de subsidios, exenciones y prebendas sobre una base regional, como también ocurrió en otros países de América Latina sujetos a procesos de cambio político similares, organizados bajo este esquema de división de poderes (Mainwaring, 1999; Jones, 2001). Empero, en un contexto de alta competencia e incertidumbre en el mercado electoral como el que actualmente parece florecer en México, tampoco puede descartarse el interés de los legisladores en atender con especial cuidado las demandas de los votantes potenciales de su partido --a fin de cuentas, objeto de menor incertidumbre que el resto de los electores (Mainwaring, 1999, Mair, Müller y Placer, 2004)--, ni que la representación del interés general se haya visto impactada por la lucha entre distintos liderazgos para ganar mayor influencia en el seno de la organización (Scarrow, Webb, y Farrell, 2002).

Hasta dónde, sin embargo, el resultado final de este proceso --mediado por tantos factores coyunturales y oportunidades de veto (Cox y McCubbins 2001)-- no podría ser de igual modo atribuido al descuido de la deliberación como el procedimiento más adecuado para el arribo de acuerdos, es difícil decirlo. En principio, por lo menos, cabría suponer que su aplicación tal vez habría permitido poner en evidencia la parcialidad de muchas de las metas perseguidas y obligado a los representantes a atemperar sus exigencias con base en un injustificable alejamiento del bien común (Habermas, 1990).

Ahora bien, el pluralismo que en el presente reviste la escena política nacional dejó su huella en el proceso representativo también de otras maneras. Según puede apreciarse en las tablas presentadas a continuación, la atribución del Presidente de la República y de los miembros del Congreso de impulsar proyectos de ley, prevista en el Art.71 de la Constitución, ha sido ejercida con mucha mayor holgura por los segundos. Por otra parte, durante la LVIII Legislatura, la contribución del Ejecutivo al total de las leyes aprobadas fue significativamente menor al de su contraparte, y más todavía si esa cifra se compara con aquellos trienios en que el Poder Ejecutivo contó con mayoría en las dos cámaras. Ambos datos confirman el traspaso a los partidos con presencia en el Congreso de la Unión de buena parte de la responsabilidad de integrar el interés colectivo.³⁹

Origen de las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legisl. Locales	%	Senado	%	Total
54 (1988-91)	72	23	244	77	0	0	1	0	317

³⁸ Los ejemplos en este renglón son numerosos. Aquí baste recordar las jornadas relativas a la discusión y votación del desafuero de Manuel López Obrador, la aprobación de la reforma al Art. 122 Constitucional para traspasar al gobierno del Distrito Federal a cubrir los costos de la educación, y la devolución a comisiones del dictamen de las reformas al Código Electoral de Instituciones y Procedimientos Electorales para hacer posible el voto de los mexicanos en el extranjero por parte del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara. *Proceso*, Núm. 1478, 1 de mayo de 2005, p. 25.

³⁹ Los datos correspondientes a la LIX Legislatura no han sido incorporados en esta reflexión al no haber concluido el trienio en el momento de esta reflexión. No obstante, según lo apreciado hasta ahora, es difícil pensar que esta tendencia pueda revertirse, y en cambio, es probable que se vea acentuada todavía más. La referencia corresponde al mes de abril del 2005.

55 (1991-94)	135	42	178	56	3	1	3	1	319
56 (1994-97)	91	34	164	62	11	4	0	0	266
57 (1997-00)	69	10	566	80	32	5	38	5	705
58 (2000-03)	53	4	1115	82	74	5	112	8	1354

Origen de las iniciativas aprobadas en la Cámara de Diputados

Legislatura	Ejecutivo	%	Diputados	%	Legis. Locales	%	Senado	%	Total
54 (1988-91)	71	65	38	35	0	0	1	1	110
55 (1991-94)	133	62	77	36	1	0	3	1	214
56 (1994-97)	90	75	29	24	1	1	0	0	120
57 (1997-00)	63	29	121	56	6	3	25	12	215
58 (2000-03)	48	11	306	68	16	4	77	17	447

Tablas elaboradas con datos de Weldon (2004) hasta la LVII Legislatura, y de la autora para la LVIII.

La explicación del nuevo equilibrio de poderes en esta tarea demanda sumar otras consideraciones de orden institucional. En este tema, varios autores (Shugart y Haggard 2001) han estudiado en amplitud el efecto de las facultades *proactivas* o *reactivas* otorgadas en las constituciones presidenciales al gobierno para intervenir en la elaboración de la ley. Al respecto, han advertido que cuando los poderes asignados al Ejecutivo son débiles en los dos rubros, la legislatura actúa sin contrapesos suficientes. En estas circunstancias, el riesgo que se perfila es que el cumplimiento de las decisiones políticas tomadas en su seno se vuelva menos seguro, pero también que sus miembros se muestren poco capaces de asumir la responsabilidad de establecer el curso del proceso legislativo.

En el caso mexicano, como ya se ha dicho, la Constitución permite que el Presidente de la República presente iniciativas para su consideración en la legislatura, atribución que lo dota de una importante herramienta de tipo *proactivo* para participar en la elaboración de las políticas que afectan a la sociedad. De igual modo, en su artículo 72 se señala que éste dispone de diez días para hacer llegar sus objeciones a la cámara de origen, disposición que le permite reaccionar ante la eventualidad de que el Congreso apruebe cualquier ley a su juicio inconveniente. Su opinión queda además protegida por la exigencia de una mayoría calificada de votos (2/3 partes de los miembros de ambas cámaras) para superar su veto, como también por la posibilidad de postergar la fecha de envío de sus objeciones para asegurar que lleguen cuando la legislatura hubiere ya cerrado sus sesiones. Por último, titular del gobierno cuenta con los poderes regulatorios conseguidos en 1951 mediante la reforma de los artículos 49 y 131, así como con la facultad de nombrar a los miembros de su gabinete (artículo 89) --si bien el Senado puede vetar sus designaciones en algunos casos--, esquema que se repite en forma parcial con respecto a los jueces de la Suprema Corte de Justicia al quedar en sus manos la conformación de la terna sobre la cual debe pronunciarse la cámara alta, y cuando ésta no logra conjuntar el consenso necesario, su designación final.

El Ejecutivo Federal, no obstante, carece de la posibilidad de promulgar la parte con la legislación aprobada con la cual concuerda (veto parcial), o bien, de simplemente hacer caso omiso de ello (veto implícito), puesto que, concluido el plazo establecido por la Constitución, si no es devuelta al Congreso, la ley se considera aprobada. Tampoco tiene las atribuciones legislativas y de agenda listadas más abajo --accesibles a muchos Ejecutivos latinoamericanos a fin de incentivar la colaboración de los legisladores y de evitar la aplicación de la "congeladora" a sus propuestas--, ni puede, como antaño, nombrar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, lo que abre la posibilidad de disputa en un frente adicional.

Facultades legislativas no otorgadas al ejecutivo mexicano
Exclusividad para iniciar leyes en ámbitos específicos.
Intervención en la elaboración del orden de día del Congreso.
Regulación de los plazos para la dictaminación de iniciativas.

Aprobación automática de sus iniciativas luego de cierto plazo.
Fijación de primacías en la discusión de determinados asuntos.
Facultades extraordinarias para legislar sin el Congreso (expedición de decretos).
Exclusividad para iniciar leyes en ámbitos no presupuestarios.

Canceladas lo que Jorge Carpizo (1978) denominó las facultades “meta-constitucionales” que en el pasado hicieron posible el funcionamiento del presidencialismo mexicano --y el predominio del juicio del Ejecutivo sin necesidad de deliberar o negociar con ningún otro actor político-, el encargado de la administración pública federal se observa actualmente como un actor apenas provisto con los recursos necesarios para compensar la pujanza de una legislatura que recién descubre su capacidad para hacerse escuchar, si no es que, como explícitamente lo afirmó el perredista Pablo Gómez, “para hacerse obedecer”.⁴⁰ Esta condición ha sido advertida ya por otros estudiosos en el tema (Shugart y Haggard, 2001), quienes luego de analizar una veintena de países han ubicado al sistema presidencial mexicano como uno de los más débiles del conjunto.

El acceso de la ciudadanía a este esquema de incorporación de sus preferencias en las decisiones públicas, sin embargo, no fue de ninguna forma sencillo. Antes de que esta responsabilidad quedara en manos de los partidos con presencia en el Congreso, hubo que remontar empinadas cuestas para dejar atrás el diseño con el que antes se dio trámite a esta tarea. Tan así, que todavía no terminan de desaparecer muchos de los bastiones utilizados por el régimen priista para asegurar al gobierno en turno el apoyo de una base social dócil y permanente. Léase aquí, redes y organizaciones corporativas de base clientelar, a fin de amarrar el control político de importantes segmentos de la población (Heredia, 1994, Fox, 1994, Prud'homme, 1995, Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003).

En ese entonces, los comicios no figuraban como el factor determinante del vínculo de unión entre la élite política y la sociedad. El recambio en los poderes del Estado se resolvía bajo los cánones de un régimen autoritario (Linz, 1975), montado en un partido virtualmente único, y por lo mismo, ajeno a cualquier tipo de competencia y de compromiso con el electorado.⁴¹ Resguardada su autoridad para designar a los candidatos a ingresar al Congreso por su condición de líder del partido, y el apoyo parlamentario requerido para la aprobación de sus iniciativas, el Ejecutivo podía desempeñar su gestión al modo de un gobierno unificado (Weldon, 1997), vale decir, mediante decisiones exentas de la necesidad de discutir, convencer o negociar el apoyo de cualquier otra fuerza política.

El arreglo se complementaba con el encuadramiento de distintos sectores bajo un corporativismo promovido desde el Estado (Luna y Pozas, 1992), enfocado a cancelar toda oportunidad a sus miembros de expresar su juicio con respecto a las decisiones tomadas en su nombre, o de hacer valer sus opiniones en la formulación de las políticas públicas. La estructura corporativa se recordará, figuró como una de las piezas claves del partido del régimen desde la segunda mitad de los años treinta. Con ella, éste pudo refrendar sus alianzas con líderes obreros y campesinos llamados a encuadrar las demandas gremiales, de acuerdo a las pautas establecidas por el gobierno.

El acelerado crecimiento de las clases medias en la década de los sesenta, sin embargo, fue agotando la utilidad del modelo hasta plantear la necesidad de buscar nuevas fórmulas de incorporación política a fin de evitar el surgimiento de movilizaciones sociales contrarias al dominio priista. De igual forma, el reparto anticipado de curules, según las cuotas asignadas a cada uno de sus sectores, también contribuyó al deterioro gradual de esta forma de articulación política al invalidar la distribución electoral-competitiva prevista por las democracias representativas para conocer la opinión de los votantes y determinar su peso relativo en las decisiones públicas (La Palombara, 1974).

⁴⁰ Comentario expresado en una entrevista relativa al proceso de aprobación del presupuesto federal en el segundo año de la LIX Legislatura. Periódico *Reforma*, 21 de diciembre de 2004.

⁴¹ Más concretamente, el arreglo descrito se acerca al subtipo autoritario denominado por Juan Linz (1975) como “estatismo orgánico”. Este se caracteriza por la presencia de una variedad de grupos sociales e instituciones creadas por el Estado para movilizar a la sociedad y controlar en diverso grado su participación en el proceso político, así como su utilización bien sea como sustituto de un partido único movilizador, instrumento o complemento del dominio de éste, o mecanismo para estrechar su vinculación con la sociedad.

Ahora bien, sin despreciar los avances conseguidos hasta ahora, es evidente que la representación ciudadana que comienza a tomar cuerpo en el Poder Legislativo mexicano no ha logrado superar muchos de los legados de este peculiar arreglo. Entre ellos, la dificultad de sus miembros para comprender en cabalidad el nuevo perfil ciudadano que busca afianzarse en la sociedad mexicana, al que debiera a ceñirse su actuación. Nuevamente vale la pena referir aquí los altos índices de insatisfacción manifestados por la ciudadanía con relación a la actuación de los partidos y al desempeño del Congreso de la Unión, y la elevada tasa de abstencionismo registrada en los comicios intermedios del 2003, signo inequívoco de la existencia de fallas en la rendición de cuentas que los gobernantes realizan por vía electoral (Mainwaring y Torcal, 2005).⁴²

Visto el asunto desde otro ángulo, casi parece normal que dada su reciente transformación, iniciada apenas al cierre de los años ochenta, el sistema de partidos en el país no haya todavía podido superar los claros signos de debilidad institucional de cada uno de sus integrantes (Mainwaring y Scully, 1995, Mainwaring, 1995, Mainwaring y Torcal, 2005). Tampoco son pocas las experiencias que ante circunstancias similares no pudieron eludir la amenaza de rebelión o indisciplina en las filas de sus grupos parlamentarios (Owens, 2003), y no parece haber ninguna razón para que el caso de México deba considerarse como una excepción.⁴³

Sin duda, las dificultades para superar este escenario de permanente vacilación en el proceso político --bien resumido en la frase “sobrevivir sin gobernar” acuñada por Guiseppe DiPalma (1970)-- se han visto acrecentadas por las notorias deficiencias del sistema de partidos para lograr una estructuración adecuada. A este escenario se han sumado las limitaciones de la teoría política para encauzar aquellas experiencias que como la mexicana descansan en una legislatura unida a un gobierno presidencial sin la mayoría necesaria para sacar adelante sus propuestas. En estas condiciones, puede preguntarse, ¿hasta dónde es posible asumir que los sistemas parlamentarios con multipartidismo son paralelos a lo que ocurre en los presidenciales en la misma condición como lo asumen algunos autores (Morgenstern y Nacif, 2002)? ¿Hasta dónde puede sostenerse esta presunción, cuando la disciplina no cuenta con el incentivo de formar o mantener un gabinete con base en la unión de determinadas franquicias? ¿Hasta dónde la suma cero del modelo presidencial no estimula el desarrollo de comportamientos proclives a la fragmentación y al enfrentamiento (Samuels y Shugart, 2003, Valenzuela, 2004) y, en cambio, cobijado por las prerrogativas de la división de poderes, el comportamiento de la oposición no queda más expuesto a la dinámica electoral que al afán de dar aliento a aquellas políticas que pueden satisfacer el mejor interés general?

Por lo pronto, una situación es clara: a los riesgosos impactos de esta delicada combinación, el desempeño actual del Congreso de la Unión parece resistirse a cualquier encuadramiento dentro de las tipología más conocidas en el campo de los estudios dedicados desde la academia al órgano parlamentario (Blondel, 1970, Polsby, 1977, Mezey, 1990). En efecto, si en el pasado su labor se reducía sólo a formalizar los acuerdos pactados por el Presidente de la República, con el fin del gobierno unificado en 1997, la reproducción de este molde se vio truncada (Casar, 2002). Carente de mayoría del partido en el gobierno, su intervención en el procesamiento del interés colectivo creció en forma notable. Empero, de ninguna manera quedó liberado de la nueva influencia adquirida por los partidos con capacidad de determinar la aprobación de la ley.

En este contexto, al no exigirse el apoyo de los parlamentarios para el sostenimiento del gobierno, la separación de poderes, propia del formato presidencial, comenzó a hacerse patente. Por otra parte, la acción mediadora de los partidos, reclamada por cualquier sociedad plural y fragmentada (Lijphart, 2004), convirtió a sus cámaras en espacios abiertos a la expresión de discrepancias. En resultado ha sido que el acoplamiento de intereses exigido para hacer posible la representación política de la ciudadanía, bien por medio de la deliberación o de la negociación, se ha tornado un proceso tortuoso y enredado. Al final, el balance arrojado por el primer gobierno de

⁴² Como ya se refirió en el capítulo introductorio de este libro, un estudio reciente apunta que el 52% de los entrevistados consideró que en la elaboración de la ley, los diputados pensaban más en el interés de su partido que en cualquier otra cosa. En otra encuesta, el 70% se manifestó en contra de modificar la Constitución a fin de permitir la reelección inmediata de los legisladores. En el primer caso, se puede consultar la Segunda Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas aplicada en abril de 2003 por la Secretaría de Gobernación. En el segundo, el trabajo realizado por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública en marzo de 2004 para la Cámara de Diputados. Con respecto a la participación ciudadana en los comicios federales del 2003, los datos oficiales del IFE apuntan una cifra apenas cercana al 40% del padrón.

⁴³ Existen abundantes evidencias en este tenor, muchas de ellas de autoría panista, fuente de reparos continuos ante las propuestas gubernamentales. Ver, por ejemplo, periódico *Reforma*, 26 de octubre y 15 de noviembre del 2004.

alternancia sugiere la configuración de un entorno político bastante crispado: a pesar de las divergencias presentadas en sus filas, los hechos revelan el potencial de una oposición mayoritaria poco dispuesta a dialogar, y, en cambio, visiblemente decidida a desplazar al Presidente de la República de su corresponsabilidad en la tarea legislativa. Incrementados los riesgos de parálisis e ingobernabilidad por el afianzamiento de un sistema tripartidista equilibrado y su combinación con un gobierno de formato presidencial en minoría (Cheibub, 2002), las nubes de tormenta que ensombrecen el horizonte político amenazan sin duda el porvenir del país.

En primera instancia, el panorama descrito parece remitir a la dificultad del diseño presidencial, si no para formar, si para sostener y salvaguardar un apoyo legislativo en disposición de aceptar las propuestas de un gobierno en minoría y mal provisto institucionalmente para enfrentar este reto (Cheibub, 2002, Samuels y Shugart, 2003, Cheibub, Przeworski, Saiegh, 2004). En estas circunstancias, más que un ambiente de colaboración entre poderes, lo que se engendra es un entorno harto propenso al enfrentamiento y a la ruptura. Como punto de partida, el papel del Ejecutivo como uno de los dos agentes de la representación previstos por las democracias presidenciales ha quedado prácticamente nulificado. Poco cuenta aquí el origen de su cargo y su participación en el proceso de expedir la ley al contar con la atribución formal de vetar lo mandado. Una legislatura adversa en número suficiente siempre tendrá la posibilidad de pronunciar la palabra final sobre cualquier asunto. Por otra parte, como se ha advertido (Valenzuela, 2004), en un contexto singularizado por la fragmentación interna de la oposición y por las limitaciones de la participación del partido en el gobierno, las deficiencias de la representación política se han acentuado al favorecer la inclinación de los legisladores a abandonar cualquier compromiso con la ciudadanía en aras de obtener ventajas para sus clientelas, traducibles en apoyo electoral para su camarilla, o directamente para su persona, especialmente en lo correspondiente a la negociación de las candidaturas a cargo del partido.

Paradójicamente, el viaje hasta este puerto fue no sólo prolongado por el plazo invertido, sino también por el gran esfuerzo de los actores embarcados en la tarea de poner fin al presidencialismo mexicano. Atravesó por diferentes períodos en los que la legislatura fue amoldando sus estructuras y sus procedimientos a las transformaciones producidas en el sistema político, resultado, entre otras cosas, de las reformas incorporadas en el ámbito electoral y de la maduración de una masa ciudadana con peso suficiente para hacer posible la mudanza. Ahora nos encontramos ante nuevos retos, en los que los partidos y sus liderazgos parecen ser el centro del problema. Ello indica la necesidad de retomar el camino para incorporar nuevos ajustes en el diseño institucional del país. En este sentido, será necesario volver a revisar la Constitución en diversos artículos referidos al tema, el COFIPE, la creación de una Ley de Partidos, y esperar el cambio necesario en los estatutos de los partidos que al día de hoy concentran el mayor peso en la representación ciudadana (PRI, PAN, PRD). Para que esto sea posible, tendremos que esperar el surgimiento de un contexto político en el que estos actores encuentren incentivos para el cambio: coincidencia de propósitos para la construcción de las mayorías requeridas por las reformas, elevación de los costos políticos de no llevarlas a cabo por problemas de gobernabilidad, legitimidad, o quizás la aparición de eventos no previstos (como en el caso de la guerrilla en los años setenta, la crisis económica del 82, o la crisis del 95 por los “errores de diciembre” del año anterior. Así fue en el pasado, y me temo que así tendrá que ser ahora. Por lo pronto, sólo queda esperar.