

El impacto del nuevo sistema de partidos en el desempeño de los poderes de la Unión

LUISA BÉJAR ALGAZI

Resumen

El sistema de partidos mexicano modificó su perfil una vez más luego de que la ciudadanía expresó el 2 de julio pasado su voluntad de sustituir al Partido Revolucionario Institucional en el Gobierno Federal. Su decisión incluyó también la ausencia de una mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, por consiguiente, la obligación del nuevo Presidente de la República de compartir con otras fuerzas la responsabilidad en la elaboración de las decisiones públicas. Este escrito explora cuál puede ser el curso de la nueva relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Analiza los diversos aspectos formales e informales que pueden intervenir en la aprobación de las piezas de legislación requeridas para apoyar el proceso de gobierno. Más adelante, reflexiona sobre la debilidad institucional del sistema de partidos y su impacto sobre la consolidación de la democracia mexicana. En especial, se detiene en los distintos factores que pueden condicionar en la LVIII Legislatura la cohesión y la disciplina demandadas entre los partidos para el establecimiento de acuerdos con la administración del presidente Fox.

Abstract

The Mexican party system modified its profile once again after the results of the electoral journey of July the 2nd and the electors will to substitute the Institutional Revolutionary Party in leading the Federal Government. Their resolution included also the absence of absolute majority in both chambers of Congress and, therefore, the commitment acquired by the new President of the Republic to share with other political forces the responsibility of making public decisions. This work explores which can be the direction of the new relationship between the Executive and the Legislative Powers. It analyzes the formal and informal issues involved in the approval of the legislative pieces needed to support the action of government. Further on, it points out the institutional weakness of party system and the impact it has on the possibility to attain Mexican democracy consolidation. In particular, it explores the different elements that may temper party cohesion and discipline in the LVIII Legislature in order to establish agreements with President Fox administration.

La sustitución del Partido Revolucionario Institucional en el gobierno de la República tradujo la voluntad ciudadana de intentar nuevas formas de ordenar y desarrollar la vida en común. La decisión incluyó también la ausencia de una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión y, por consiguiente, la obligación del nuevo presidente de la República de compartir con otras fuerzas la responsabi-

lidad en la elaboración de las decisiones públicas. En este desenlace las múltiples reformas electorales impulsadas a lo largo de más de treinta años fueron sin duda decisivas. En efecto, al lograr por esta vía una aceptable apertura de la competencia, el sistema de partidos conformado bajo el dominio del PRI comenzó a modificar su perfil en todo el territorio nacional. En este sentido, de acuerdo con la propuesta de clasificación de Giovanni Sartori, el mexicano dejó de ser un sistema de partido hegemónico, como lo fue hasta 1988, o de partido dominante, como hasta antes de los comicios del 2 de julio pasado, para pasar a ser un pluralismo moderado, ello, tanto por el número de organizaciones que lo integran, como por el foco centrista de su cobertura ideológica.¹

La profundidad de esta transformación, sin embargo, puede ser mejor apreciada a la luz de un problema práctico: su impacto sobre el desempeño de los Poderes de la Unión, o más concretamente, sobre la relación que el sistema presidencial mexicano establece entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este plano, lo primero que se advierte es que la LVIII Legislatura tendrá que desarrollarse en un escenario dibujado por un gobierno de mayorías divididas en las dos cámaras del Congreso Federal, y que no contará con un freno en el Senado como el que tuvo su antecesor inmediato, ni con una coalición mayoritaria cohesionada con la cual negociar.

Los gobiernos divididos, vale la pena recordar, son propios de los sistemas presidenciales, puesto que en los parlamentarios su ausencia automáticamente da lugar a la formación de un gobierno de coalición. El término se aplica pues a aquellas situaciones en las que el Poder Legislativo se encuentra dominado en una o en sus dos cámaras por un partido diferente al del Ejecutivo. En cambio, se habla de gobierno de mayorías divididas o gobierno de no mayoría en los casos en que el partido que ocupa la Presidencia de la República no cuenta con el número de escaños suficientes para controlar a la legislatura, pero, además, ninguno de los partidos restantes tiene tampoco las curules suficientes para convertirse en mayoría legislativa por sí sólo.²

¹ Ver del autor, *Partidos y Sistemas de Partido, Marco para un análisis*, España, Alianza, 1987, p. 160.

² Ver, Fiorina, Morris, *Divided Government*, Boston, Allyn & Bacon, 1996. También Soberg Shugart, Matthew, "The Electoral Cycle and Institutional Source of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 2.

Desde la perspectiva de la Presidencia de la República, el asunto contempla también las limitadas facultades que la Constitución asigna a su titular para resolver de manera sensata y oportuna las amenazas de crisis política por posibles desencuentros en sus interacciones con el Congreso de la Unión.³ Para este órgano, en contraste, la ocasión brinda a sus miembros una oportunidad que no debe dejarse pasar para corregir situaciones ocurridas en el pasado que obstaculizaron el deber gubernamental de rendir cuentas de sus actos. Como quiera que sea, el reto supone que por lo menos en los tres próximos años la administración de Vicente Fox estará obligada a emprender la construcción de apoyos parlamentarios más o menos estables con el fin de lograr la aprobación de sus propuestas.

La coyuntura remata con un ambiente político marcado en los últimos años por la alteración del anterior equilibrio ambos poderes y por la activación de las atribuciones conferidas a cada uno para hacer frente a las tensiones y conflictos de este reacomodo institucional. A ella se suman también los realineamientos partidistas derivados de la contienda electoral y el desaliento a la cooperación, resultado de la permanente competencia por ganar la simpatía y el voto ciudadano. En este contexto, surgen varias preguntas, a saber: ¿Cómo se resolverá la nueva relación entre el Ejecutivo y la legislatura? ¿Sobre qué bases se erigirá la mayoría parlamentaria para hacer posible el proceso de gobierno? ¿Podrá mantenerse la disciplina de partidos como eje central de los acuerdos políticos requeridos en estas circunstancias?

El nuevo balance

A la luz de otras experiencias, el proceso de democratización de la vida política en México sigue en más de un aspecto el rumbo trazado por un pasado autoritario, peculiar, tanto por la estabilidad de las instituciones que le dieron sustento, como por la adaptabilidad del arre-

³ Este escrito asume las propuestas del nuevo institucionalismo. Al respecto plantea que los incentivos y las opciones ofrecidas por la Constitución determinan la elección de las estrategias puestas en práctica por los actores políticos. March, James, y Olsen, Johan, "Institutional Perspectives on Political Institutions", en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 9, núm. 3, July 1996.

glo que permitió su permanencia a lo largo de más de seis décadas. Uno de sus bastiones principales fue sin duda el apoyo irrestricto que por vía del control del partido del régimen sobre la mayoría legislativa el Congreso brindaba al presidente en turno.⁴ Con este antecedente, no resulta difícil entender que uno de los primeros retos del cambio sea la construcción de un nuevo esquema de vinculación entre ellos, basado en el respeto a sus respectivas responsabilidades, pero también en la mutua colaboración para el mejor cumplimiento de ellas.

La gradualidad del proceso de transformación democrática iniciado en 1988, unida a la imagen de continuidad creada por su amplia duración, sin embargo, poco parecen servir en la actualidad al buen término de esta tarea. En primer lugar, con el paso del tiempo su impacto sobre el ánimo de la sociedad muy probablemente se ha diluido ya en alguna medida. Al día de hoy, por otra parte, la dificultad de pensar en la amenaza de una reinstalación autoritaria de igual modo resta fuerza a la demanda de colaboración anterior entre las corrientes promotoras del cambio. Más aún, lo que parece reinar es una confusión en cuanto a las organizaciones partidistas potencialmente en apoyo o rivales del gobierno, con base en el discurso de la transición.

Bien a bien, la voluntad de los distintos actores políticos comprometidos con el proceso de democratización en curso nunca estuvo al margen de dudas o recelos. Al respecto, basta recordar el fracaso que siguió siempre a cada intento opositor de construir un frente electoral para allanar la alternancia en el Poder Ejecutivo Federal. Por otra parte, la ausencia en el pasado de toda práctica orientada a la elaboración de acuerdos o coaliciones en los foros parlamentarios apenas ayudó a incentivar la colaboración, toda vez que el fuerte predominio priista sobre la Cámara de Diputados y de Senadores la hizo innecesaria durante largos años. Al mismo tiempo, este fenómeno inhibió el desarrollo de toda experiencia en estas lides entre la burocracia gubernamental, y desde luego, la creación de una infraestructura abocada a mantener el diálogo con los miembros de la legislatura.

⁴ Ver, por ejemplo, González Casanova, Pablo, *La Democracia en México*, 5ª ed., México, ERA, 1972, p. 29 y ss.

A pesar del parco optimismo de este panorama, el establecimiento de mecanismos insituacionales para dar paso a una nueva relación entre poderes figura ahora como una faena urgente. Antes que todo, conviene advertir que si bien el nuevo gobierno goza de una legitimidad de origen inusitada, la escasa tradición democrática en el país, y por lo mismo, el débil enraizamiento de sus valores en la sociedad, lo obligan a demostrar sus méritos en los hechos en un plazo relativamente breve. Esto supone enfrentar de manera exitosa algunos de los rezagos más graves que afectan a la población en general, como la pobreza extrema y la polarización del ingreso, pesadas herencias de los gobiernos autoritarios de las últimas décadas.⁵

Ahora bien, derrotado ya el régimen priista, el presidente Fox queda emplazado a renunciar a los poderes informales que antes apuntalaron la capacidad de gestión de sus antecesores. Ello significa que su administración debe enfrentar la debilidad institucional de un marco normativo que sólo lo provee con facultades bastante limitadas para conjurar el peligro de una paralización legislativa. A este respecto, poco se ha reflexionado en los círculos académicos u otros foros públicos sobre su carencia de instrumentos jurídicos, disponibles para muchas de sus similares en América Latina, para anular esta amenaza. Tal sería, por ejemplo, el derecho de participar en la elaboración de la agenda parlamentaria, establecer plazos a las actividades de los legisladores, obligarlos a proceder por urgencia, fijar precedencia para la discusión y aprobación de sus proyectos sobre otros, o para acceder a su aprobación automática luego de transcurrido cierto tiempo.

Éstas y otras restricciones, sin duda alguna, acotan las opciones gubernamentales para hacer frente a circunstancias de disputa, beligerancia o intransigencia partidista en las cámaras del Congreso. Adicionalmente, no está de más apuntar que si bien la “congeladora parlamentaria” no ha operado en situaciones que involucren al Poder Ejecutivo, nada impide en el arreglo institucional del órgano parlamentario que ello pueda empezar a ocurrir ahora.⁶

⁵ Las cifras de la CEPAL y INEGI dan cuenta de los adversos efectos de las crisis económicas de las tres últimas décadas sobre los ingresos de la población más pobre.

⁶ A pesar de que el gobierno de Zedillo careció de mayoría de su partido en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura, de las 36 iniciativas presentadas a su nombre sólo tres quedan sin dictaminar y una es rechazada. Ver Casar, María Amparo, “El Score Legislativo”, en *Nexos*, núm. 265, enero del 2000.

Recursos del Poder Ejecutivo para participar en el proceso legislativo

<i>Acceso en México</i>	<i>Dispositivos formales</i>
Cerrado	Exclusividad para iniciar leyes en ámbitos específicos.
Cerrado	Intervención en la elaboración de la agenda legislativa.
Cerrado	Regulación de los plazos para la dictaminación de iniciativas.
Cerrado	Aprobación automática de sus iniciativas luego de cierto plazo.
Cerrado	Fijación de primacías en la discusión de determinados asuntos.
Cerrado	Facultades extraordinarias para legislar sin el Congreso.
Cerrado	Exclusividad para iniciar leyes en ámbitos no presupuestarios.

Por si esto fuera poco, el responsable del gobierno federal está obligado también a renunciar a la expedición de legislación sin la intervención de la asamblea, contingencia que sólo es aceptada en situaciones extraordinarias aprobadas por sus miembros.⁷ De igual modo, aunque la propia Constitución lo faculta para iniciar leyes, no le otorga exclusividad en ningún ámbito específico más allá del presupuestario.⁸ Así, de existir desacuerdo con los proyectos aprobados por los parlamentarios, su único recurso formal es la aplicación del veto presidencial, si bien bajo modalidades más amplias que aquellas de que goza, por ejemplo, el Ejecutivo norteamericano.⁹

⁷ Arts. 29 y 49 de la Constitución.

⁸ Art. 74.

⁹ Sobre las limitaciones al veto presidencial en otros países, ver Mainwaring, Scott, y Soberg Shugart, Matthew, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge Press University, 1997.

Recursos del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo

<i>Acceso en México</i>	<i>Dispositivos formales</i>
Abierto	Derecho irrestricto de iniciar la discusión de proyectos de ley o decreto.
Abierto	Veto total y parcial de los dictámenes legislativos aprobados por el pleno
Abierto	Exigencia de mayoría calificada de votos en ambas cámaras para superar el veto presidencial.
Abierto	Posibilidad de postergar la fecha de envío de sus objeciones para que lleguen cuando la legislatura hubiere ya cerrado sus sesiones.

En efecto, a diferencia de aquél, en México el veto otorgado al Poder Ejecutivo por el artículo 72 de la Constitución le permite desechar “en todo o en parte” el proyecto de ley o decreto que le hubieren enviado para su sanción las cámaras del Congreso. Ello significa que cuenta con la capacidad de eliminar los aspectos incluidos en el paquete legislativo ajenos a su propuesta, sin sacrificar por ello los temas de su interés. No está obligado, por tanto, a incorporar los aspectos promovidos por integrantes de la legislatura en aras de alcanzar la aceptación de otros, lo que eleva positivamente su poder de negociación.¹⁰ En este renglón, la única excepción es el presupuesto de egresos, puesto que su paso exclusivo por la Cámara de Diputados lo exime del tratamiento otorgado a los proyectos de ley, incluida la oportunidad del gobierno de demandar correcciones a lo aprobado por el pleno.¹¹

Como todos los sistemas presidenciales, sin embargo, el mexicano exige que una vez aceptado por la mayoría legislativa, cualquier

¹⁰ Sobre el tema se puede consultar el texto de Shugart, Matthew y Carey, John, *Presidents and Assemblies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, cap. 7.

¹¹ Art. 74.

disposición enviada al Poder Ejecutivo sea promulgada de inmediato, o devuelta en un plazo fijado previamente con las observaciones consideradas pertinentes.¹² Ello supone la existencia de restricciones en la posibilidad de que éste simplemente se niegue a promulgar una ley. Luego de ser discutidas en la cámara de origen y en la revisora, por otra parte, sus objeciones pueden ser desechadas o confirmadas con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Esta exigencia, desde luego, constituye un obstáculo en forma alguna desdeñable, dada la enorme dificultad de sumar el consenso necesario para enfrentar pública y abiertamente las pretensiones del Ejecutivo.

De esta suerte, en condiciones adversas por la presencia de una mayoría opositora, la única protección formal del presidente de la República contra un desenlace negativo consiste en postergar la fecha del envío de sus objeciones con el propósito de que éstas lleguen cuando la legislatura hubiere ya cerrado o suspendido sus sesiones. Aún así, cuando el lapso para cumplir el trámite es suficientemente amplio, esta estrategia queda virtualmente anulada. Lo mismo sucede si se considera que las cámaras pueden ser convocadas por sus miembros a la realización de un periodo extraordinario, acto que de inmediato elimina cualquier eventualidad que impida la conclusión de esta diligencia.

Ahora bien, aunque el diseño de los mecanismos institucionales antes descritos cobró escaso interés en el pasado, una vez que el Poder Ejecutivo no cuenta con el apoyo incondicional de la mayoría parlamentaria en ninguna cámara, sus limitaciones comienzan a notarse con mayor nitidez. En este aspecto, resalta la escasez de previsiones en el texto constitucional para destrabar sus posibles discrepancias con los legisladores. De igual manera, importa señalar que si bien el priismo no estuvo requerido de negociar las políticas gubernamentales con las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso, la obligación del gobierno ahora contempla tanto convencer a los representantes de oposición como a los de su propio partido.

Claro está que ante un panorama desfavorable a sus políticas, el presidente de la República tiene en sus manos acudir a tácticas menos formales que le permitan compensar su debilidad institucional.

¹² En el caso mexicano el plazo máximo es de diez días útiles.

Entre ellas, la capacidad de crear situaciones de “crisis” con el fin de ganar apoyo suficiente en el Poder Legislativo para proyectos que de otra manera serían con toda probabilidad rechazados. En el mismo sentido, intentará sumar el voto de los legisladores independientes o en rebeldía frente a las posturas fijadas por su partido.¹³ Por último, puede movilizar a la opinión pública con respecto a determinado asunto sin aceptación suficiente en las cámaras, medida que equivale a formular “plebiscitos no vinculantes”. El problema aquí, no obstante, es la reserva con que tales prácticas tendrán que ser aplicadas, por el riesgo nunca ausente de que la ciudadanía manifieste su hostilidad o su desinterés de los asuntos puestos su consideración.

Recursos del Poder Ejecutivo para participar en el proceso legislativo

<i>Acceso en México</i>	<i>Dispositivos informales</i>
Abierto Abierto Abierto	Creación de situaciones de “crisis”. Movilización de la opinión pública. Negociación con legisladores independientes o en “rebeldía”

En el contexto de un gobierno de mayorías divididas como el actual, el Congreso de la Unión cobra pues una importancia inusitada por múltiples razones. Aquí cabe apuntar, por ejemplo, su decisión de simplemente hacer efectivas sus prerrogativas formales, una vez acotadas las atribuciones informales del Ejecutivo. Al igual que sus análogos latinoamericanos, sus miembros están facultados para expedir iniciativas de ley o propuestas con el fin de orientar las tareas gubernamentales. Asimismo, los grupos parlamentarios tienen la prerrogativa de hacer explícitas las posturas de sus partidos en diferentes temas, a modo de entablar negociaciones con la adminis-

¹³ Colliard, J. C., *Les régimes parlementaire contemporains*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, p. 218 y ss.

tración. Y por omisiones en la Constitución y en otras leyes, los diputados y senadores mexicanos están también en condiciones de modificar de manera ilimitada el contenido de los proyectos legislativos dictaminados en comisiones y votados por el pleno y, desde luego, de desecharlos en su totalidad si así lo aprueba la mayoría.

Recursos del Poder Legislativo para participar en el proceso de gobierno

<i>Acceso en México</i>	<i>Dispositivos formales</i>
Abierto	Presentación de iniciativas por sus miembros para orientar la actividad gubernamental.
Abierto	Modificación sin límite del contenido de las iniciativas presentadas por el Ejecutivo.
Abierto	No aprobación de las iniciativas del Ejecutivo.
Abierto	Supervisión de las actividades gubernamentales.

Llegado el caso de que estos recursos sean insuficientes, la oposición parlamentaria puede expresarse en forma más velada, obstruyendo o postergando el análisis de las iniciativas presidenciales. Asimismo, una prolongada deliberación de sus propuestas aplazará su fecha de aprobación, independientemente de la urgencia del tema en los planes del ejecutivo. En tales circunstancias, éste no tendrá más remedio que resignarse a la espera, o aceptar las exigencias de los representantes. A esta eventualidad hay que agregar, por último, la atribución entregada al Congreso de supervisar en detalle el ejercicio de tareas gubernamentales en rubros específicos como el hacendario, o el curso de la política exterior, por sólo nombrar algunos de los asuntos asumidos de manera conjunta o exclusiva por sus cámaras.

Concluido ya el primer periodo de sesiones de la LVIII Legislatura, no puede descartarse que los grupos partidistas pongan en práctica en el futuro estos u otros instrumentos menos formales para con-

seguir sus objetivos. Por lo pronto, en el trámite de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos en diciembre pasado, por ejemplo, se dejaron correr al máximo los plazos para elevar la presión de la opinión pública y, desde luego, la capacidad de negociación de los representantes de cada partido frente al gobierno.¹⁴ Y aunque todavía no ha ocurrido, sus asociados pueden impedir el desarrollo de las sesiones mediante el recurso de romper el quórum, por lo menos “hasta en tanto se convoque a los suplentes”.¹⁵

Recursos del Poder Legislativo para participar en el proceso de gobierno

<i>Acceso en México</i>	<i>Dispositivos informales</i>
Abierto	Exclusión deliberada en la agenda parlamentaria de las iniciativas del Ejecutivo.
Abierto	Postergación de la discusión de determinados asuntos.
Abierto	Prolongación excesiva de las deliberaciones en el pleno.
Abierto	Ruptura del quórum en el pleno y en comisiones.
Abierto	Creación de situaciones de “crisis” aparente.
Abierto	Movilización de la opinión pública.

Como se ha podido comprobar en múltiples oportunidades, la separación de órganos en los sistemas presidenciales no sólo no excluye sino exige su colaboración. En este contexto, conviene reconocer que la participación de la legislatura mexicana en aspectos hasta ahora reservados al Poder Ejecutivo ha sido relativamente restringida. Éste sería el caso de la aprobación de los aspirantes a

¹⁴ Los reportes de la prensa durante el mes de diciembre del 2000 son bastante elocuentes a este respecto.

¹⁵ Art. 63 de la Constitución.

conformar su gabinete, como ocurre en Estados Unidos o en otros países con este formato de gobierno. En el nuestro, sin embargo, aunque el Senado cuenta con facultades para ratificar diversos nombramientos, el balance a este respecto parece poco satisfactorio para quienes buscan un equilibrio de poderes más democrático.¹⁶

La incorporación de modificaciones en este capítulo puede asumir evidentemente múltiples modalidades. Entre otras, dejar en manos de los parlamentarios la proposición inicial o sólo la ratificación de quiénes habrán de asumir las principales responsabilidades en el gabinete presidencial, pero de admitir su participación en todos o exclusivamente en algunos casos la decisión de su destitución del puesto.¹⁷ A cuentas, la discusión de las bondades o inconvenientes de alterar esta ecuación ha quedado abierta con la presentación de una iniciativa de reforma constitucional por diputados de oposición.¹⁸

Recursos del Poder Legislativo para participar en el proceso de gobierno

<i>Acceso en México</i>	<i>Dispositivos formales</i>
Cerrado	Proposición inicial al Ejecutivo de los aspirantes a ocupar un cargo de primer nivel en su gabinete por las cámaras (o por una sola de ellas) .
Cerrado	Ratificación de los candidatos propuestos a las cámaras por el Ejecutivo.
Cerrado	Proposición al ejecutivo de la destitución de los titulares de un cargo de primer nivel en su gabinete por las cámaras.
Cerrado	Ratificación de la destitución propuesta a las cámaras por el Ejecutivo.

¹⁶ Art, 76 fracción II.

¹⁷ Shugart, Matthew y Carey, John, *op. cit.*, cap. 6.

¹⁸ El grupo del PRD en la Cámara de Diputados propuso apenas iniciada la LVIII Legislatura una iniciativa de ley con este objetivo. Ver *Gaceta Parlamentaria*, 4 de septiembre del 2000.

Sin duda, en las democracias presidenciales la relación entre poderes muestra tintes distintos. Esto es resultado de la existencia de una doble estructura de incentivos en el diseño. La primera es acorde a la lógica de la división de poderes y el sistema de controles y contrapesos que lo complementa. La segunda, en cambio, se encuentra expuesta a los impulsos del sistema de partidos y exhibe entre sus efectos no descartables la tendencia a concentrar en la misma persona el liderazgo del gobierno y de la mayoría parlamentaria, lo que en la práctica anula la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos.

Bien puede suceder, sin embargo, que cuando la coincidencia de partido entre ambos órganos del Estado no se produce, la colaboración política requerida para el funcionamiento de cualquier sociedad plural se vea dificultada, si no es que hasta impedida. Desde esta perspectiva, si el futuro de la democracia mexicana en buena medida descansa en el modo en que habrá de funcionar el sistema de partidos vigente, el tema bien justifica una reflexión más cuidadosa.

Sobre el sistema de partidos

A la vista del panorama político actual es innegable que nuestro sistema de partidos experimenta desde hace tiempo un notorio desdibujamiento de su perfil institucional. El hecho, de acuerdo con varios especialistas en el tema, no deja de ser delicado por la centralidad de este arreglo en situaciones de cambio político, y sobre todo para la firme consolidación de los nuevos regímenes democráticos.¹⁹

En el caso de México, la cuestión supone la incierta permanencia en la escena política de algunos de los participantes en la última contienda federal, la debilidad partidista para fincar lazos firmes con la sociedad mediante la formulación de propuestas políticas bien definidas, o el excesivo dominio de ciertos liderazgos y personalidades, como también la dificultad para construir organizaciones que aseguren un ejercicio responsable del poder público, según se reclama en este tipo de ordenamientos de la política.

¹⁹ Mainwaring, Scott, "Rethinking Party Systems Theory in the Third Wave of Democratization: The Importance of Party System Institutionalization", Paper for the 1997 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C., August 28-31, 1997.

Un breve repaso de la actuación de la LVIII Legislatura del Congreso de la Unión corrobora ampliamente el diagnóstico anterior. Éste se funda en varias consideraciones. Antes que nada hay que apuntar la llegada a sus recintos de diversos “partidos”, secuela de alianzas electorales no siempre comprensibles u honestas en sus propósitos. A continuación, la incapacidad de las tres principales fuerzas políticas que concentran el grueso de las curules para formular propuestas de gobierno consistentes, y mucho menos, para dar paso a la construcción de coaliciones mayoritarias estables apenas ha pasado inadvertida. El resultado, al final, es el mismo: ningún partido puede reclamar la suficiente representación ciudadana para decidir el porvenir del país mediante su responsabilidad en la expedición de las leyes, tanto de carácter ordinario, como constitucionales.

Como producto de este singular reparto, el Ejecutivo está obligado a conjuntar mayorías legislativas en apoyo sus proyectos de manera permanente. Su faena, de esta suerte, demanda un esfuerzo tan fatigoso como complicado al depender de su disposición al diálogo y a la negociación, pero también de la que muestren los parti-

Conformación de la Representación en las Cámaras del Congreso de la Unión

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	PSN	CD	PAS
<i>Diputados</i>	206	211	50	17	8	3	3	2
(-) mayoría calificada-334	-128	-123	-284	—	—	—	—	—
(-) mayoría absoluta-251	-45	-40	-201	—	—	—	—	—
<i>Senadores</i>	47	60	14	5	1	—	1	—
(-) mayoría calificada-85	-38	-25	-71	—	—	—	—	—
(-) mayoría absoluta-65	-16	-5	-51	—	—	—	—	—

Tabla elaborada por la autora con datos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

dos para establecer acuerdos y para mantener la cohesión y disciplina en sus filas. Ahora bien, la actuación de los segundos en ambos aspectos se ve influido por factores de muy diversa índole. Uno de ellos es el diseño del sistema electoral y de los estatutos de cada organización al orientar la designación de sus candidaturas a cargos de representación popular, y posteriormente, la estructura de lealtad relativa a su desempeño como integrantes de la legislatura. Cualquier evaluación al respecto, no obstante, requiere ser complementada con otras consideraciones, a saber, la coincidencia o no de origen del partido con el gobierno, la normatividad interna del Congreso, y ciertamente, el entorno político nacional e internacional que rodea sus diligencias.

Por la importancia que estos temas pueden tener en los esmeros gubernamentales y legislativos para la construcción de una relación favorable para la consolidación de la democracia mexicana, cada uno merece un análisis puntual y detallado. Las restricciones impuestas a este escrito, sin embargo, impiden dar respuesta a las preguntas cobijadas por cada uno. Por lo mismo, aquí sólo se intenta señalar algunas líneas de reflexión que deberán ser profundizadas más adelante.

Visto el problema desde la óptica de cada grupo, parece evidente que las ligas del PAN con el gobierno deberán alentar a sus legisladores a apoyar las medidas propuestas por el Ejecutivo frente a los embates planteados por la oposición. La posición triunfante del partido, por otra parte, hace también poco atractivas las otras opciones políticas a sus legisladores, lo que disminuye la posibilidad de desercciones. Ahora bien, la forma de integración del gabinete al margen de la organización —asunto que remite a la estructura de oportunidades políticas disponibles para los panistas—, y el programa que éste se ha propuesto llevar a cabo, sin embargo, puede generar serias tensiones con respecto a la plataforma partidista, y eventualmente alentar la rebelión en algunos representantes asociados a la fórmula. El presidente Fox, por consiguiente, estará obligado a mantener abiertos los canales de consulta, discusión y negociación con los diputados y senadores de su partido de manera permanente.

En el caso del PRI, los antecedentes en la renovación de las gubernaturas en competencia en los últimos años indican que es altamente improbable que las candidaturas del partido a las cámaras del

Congreso de la Unión hayan sido designadas por el presidente saliente o por la dirigencia del partido. En cambio, es posible que por inercias del pasado esa tarea se haya entregado a su entonces candidato presidencial, y que éste, al carecer aún de la fuerza del cargo, haya tenido que consultar y negociar con los gobernadores y grupos otros políticos predominantes en cada región.

En consecuencia, el patrón de lealtad de los legisladores priistas es imprevisible. Si bien los coordinadores de sus grupos en ambas cámaras del Congreso han sabido hasta ahora salir avantes en la labor de mantener la cohesión de sus legisladores, no es seguro que este resultado pueda garantizarse en el corto plazo. En este sentido, no está de más advertir los tremendos dilemas encarados por la organización para redefinir su identidad política y para contar con un liderazgo unificado y firme en sus resoluciones. Tampoco puede ignorarse la existencia de opciones partidistas coyunturalmente más atractivas para sus militantes, ni la prohibición que aún prevalece para la reelección parlamentaria inmediata, con el obstáculo que esto significa en el propósito de garantizar a los legisladores a cambio de su disciplina una promoción adecuada de su carrera política.

Por su parte, hasta donde es posible saber, el PRD designó a sus candidatos sobre la base de equilibrar la influencia de los diferentes liderazgos, corrientes políticas y movimientos sociales que lo integran. Anteriormente este hecho no representó un desafío mayor para el mantenimiento de la cohesión y la disciplina en sus bancadas, si bien nunca dejó de observarse cierto desconcierto, cuando no ausencia de coordinación en la actuación de sus diputados y senadores. El problema, sin embargo, puede verse agravado en el presente debido a la ambigüedad en las estrategias de acción y las propuestas políticas impulsadas por el partido, luego de los adversos resultados obtenidos durante la jornada electoral del 2 de julio.

Para terminar, el sistema electoral que admitió la llegada de los cinco partidos restantes que integran la LVIII Legislatura permite suponer el surgimiento de "incentivos perversos" durante la participación de sus legisladores en la elaboración de las decisiones públicas. Carentes de organización y de programas medianamente estructurados, y libres de toda responsabilidad frente al electorado, sus asociados pueden fácilmente adaptarse a las cambiantes exigencias del momento. No se excluye entonces que el criterio que oriente su voto

en lances espinosos sea el simple cálculo del costo-beneficio previsible en cada transacción. El catálogo relativo a esta eventualidad comprende por igual la coptación individual que el establecimiento de negociaciones y acuerdos con sus dirigencias.

Antes de cerrar el comentario sobre el sistema de partidos que mediará la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo hasta el año 2003, conviene destacar las ventajas que el marco jurídico-institucional del Congreso concede a los partidos políticos para apuntalar la disciplina en sus grupos parlamentarios. Así pues, la designación de sus coordinadores es regida por los estatutos elaborados por cada organización, y en sus manos queda la responsabilidad de designar a quienes conformarán las comisiones de dictamen. De igual modo, la Ley Orgánica del Congreso General incluye la previsión de que aquellos representantes que rompan su vínculo partidista puedan ser retirados del encargo.

Bajo estas condiciones, es claro que los partidos en las cámaras del Congreso gozan de una tregua en su actuación, a pesar de las fallas que ésta denota por su debilidad institucional. La reparación de esta anomalía, sin embargo, no puede esperar demasiado. A este respecto, baste recordar una vez más que de ello depende en buena medida la tarea de alcanzar la consolidación de la novel democracia mexicana.

Ya para terminar

El análisis politológico no puede renunciar a su obligación de hacer predicciones en el campo y los temas que le son propios. Sin embargo, como ocurre con otras disciplinas adscritas a las Ciencias Sociales, debe reconocer que su capacidad en este aspecto es bastante restringida. El esfuerzo, sin embargo, permite establecer algunas líneas de reflexión con el fin de acceder a la comprensión de fenómenos en muchos aspectos nuevos. La incógnita de cuál puede ser el impacto del sistema de partidos inaugurado con los últimos comicios federales sobre la relación entre los Poderes de la Unión va despejándose poco a poco. Comienza ya a dar algunas señales a veces de signo positivo, a veces negativo. Por ahora, sin embargo, ninguna respuesta puede ser contundente, por lo que sólo queda hacer votos por un desenlace feliz.