

## La Cámara de Diputados y la oposición en México\*

YOLANDA MEYENBERG LEYCEGUI\*\*

EL ESTUDIO de los sistemas presidencialistas y su contraste con los sistemas parlamentarios se ha convertido en una preocupación vigente para el debate académico de la ciencia política. La ponderación de cada uno de estos sistemas en términos de su solvencia institucional en apoyo a la democracia; la capacidad inclusiva de las formas de representación que provienen de un sistema de división de poderes y su contraste con otros en los que el poder procede de una sola fuente; la evaluación de los modelos como base de la distinción entre ambos sistemas y de las formas intermedias que han derivado de ellos, y el análisis comparado de los casos son parte de la oferta que los analistas han puesto a consideración de sus públicos.

Especial atención han merecido las reformas institucionales derivadas de los procesos de tránsito a la democracia y, entre ellas, las que desde el presidencialismo han caracterizado a las experiencias latinoamericanas; no obstante, el caso mexicano ha sido poco explorado dentro de esta tendencia, y esto puede obedecer a una serie de salvedades que impiden incluir al país dentro de los parámetros bajo los cuales se enlistan a las democracias.

Analizar el papel de la Cámara de Diputados de manera independiente de la evolución del presidencialismo en México resulta una tarea, además de inútil, imposible, por esta razón este ensayo se encuentra organizado en torno a tres preguntas: ¿cuál es el contraste entre los supuestos que acompañan al ejercicio de un presidencialismo funcional en la democracia y aquellos que sustentan a un presidencialismo de autoritarismo dúctil, como el mexicano?; ¿de qué manera inciden la Cámara de Diputados y la oposición dentro de esta lógica?; ¿cuáles son los efectos de estos arreglos institucionales en términos de la supervisión legislativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas?

\*Agradezco a Juan Manuel Ortega la cuidadosa lectura y los comentarios hechos a este ensayo.

\*\*Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (yml@servidor.unam.mx)

## El presidencialismo en la democracia y el presidencialismo de autoritarismo dúctil

Las normas institucionales que se encargan de la separación o de la fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo y que conducen a diferenciar los sistemas parlamentarios y los sistemas presidencialistas, lo hacen a partir de la idea de la definición, aceptación y cumplimiento de una serie de convenciones que servirán de base para la interacción de los actores.

En primer término, aquellas que abarcan la lógica de representación (la constitución de los sistemas de elección, la legitimación de los interlocutores y la expresión de las preferencias) y en segundo término, la dinámica operativa que implica la traducción de las demandas en decisiones (formación de gabinetes, sistemas de balance y supervisión de las decisiones y mecanismos para tomar cuentas a las autoridades).

En el análisis del caso mexicano, la idea de Weaver y Rockman sirve como vehículo para reflexionar sobre la expresión particular de presidencialismo en este país y de su influencia en otras instituciones, como la cámara, en la dinámica que constituye al régimen. Los autores consideran que los efectos de las instituciones políticas pueden estar mediados por el amplio entorno social y simbólico en el que estas instituciones funcionan y por su desarrollo histórico. Las instituciones reflejan, no sólo formas legales, sino también acuerdos informales y expectativas. Más aún, las formas legales no siempre son sus aspectos más cruciales. Aunque pueda ser que las estructuras formales afecten la manera en que los grupos de interés se forman, los métodos en que se agregan las mayorías políticas y los procesos de negociación no parecen determinarlos en su totalidad. Factores tales como las historias de las instituciones, las respuestas exitosas en el pasado, las creencias dominantes entre los líderes y la cultura política de la sociedad pueden ser especialmente vitales para determinar cómo funcionan en la actualidad.<sup>1</sup>

La adopción de un modelo presidencialista implica, de entrada, una serie de restricciones institucionales, de las que la literatura ha dado amplia cuenta, factores que se conjugan en lo que ha sido descrito como una estructura rígida, que permite pocas salidas al manejo de intereses plurales e inhibe las acciones cooperativas.

El análisis del modelo presidencialista ha reiterado el énfasis en el despliegue de una legitimidad difusa que se asienta en la doble vertiente

<sup>1</sup>Weaver Kent y Bert Rockman, *Do Institutions Matter?*, Washington, The Brookings Institution, 1993, p. 11.

congreso-presidente; ha evaluado los obstáculos para la planeación a largo plazo debidos a los periodos fijos de mandato; ha hecho alusión a las tensiones generadas ante la ausencia de mecanismos intermedios para dirimir los conflictos entre ambos poderes y a la tendencia a la concentración de poder debida a la posibilidad de que el ganador "tome todo".

Resulta evidente que bajo una misma etiqueta estos atributos variarán de acuerdo con la concentración del mando y las líneas de equilibrio institucional, efectos vinculados con el contexto político y con la forma de dominación. En este sentido, la fórmula inestabilidad-autoritarismo, presente durante dos décadas en la mayoría de los países latinoamericanos, desembocó en una crisis económica y política que hizo impostergable la necesidad de imaginar nuevos diseños de ingeniería institucional.

Dos factores comprometerían a estos países en un proceso consensado de reconstrucción normativa e institucional con el que se pretendía corregir los "errores democráticos" del pasado: el fracaso del modelo de autoritarismo burocrático y el desmantelamiento de las instituciones democráticas. Las negociaciones para el tránsito implicaban una nueva definición de las instituciones de representación, el reconocimiento de los actores que intervendrían en ellas y la incursión en formas compartidas de gestión.

La traducción de estas tareas en arreglos institucionales observa algunas constantes: la permanencia de un sistema presidencialista, la definición de una democracia por procedimientos y la homogeneización de una serie de convenciones para acordar los modelos de articulación política y social.

En la mayoría de los casos la reforma institucional fue relativamente rápida y contundente, pese a la presencia de condiciones precarias para el cambio, entre las que se encontraban: el carácter endeble de los partidos; la fragmentación en los sistemas de partido; la necesidad de incluir en las negociaciones a representantes de la élite del autoritarismo; las restricciones impuestas a la participación de la oposición en el Poder Legislativo, y la asignación de candados temporales a la delegación del poder.

El agotamiento del ciclo autoritario y el inicio de la democracia propiciaron la búsqueda de mejores alternativas para una nueva definición del régimen. Este objetivo, infructífero en algunos casos, derivó en la permanencia de lo que Lanzaro llama los vicios del presidencialismo "duro", reincidiendo en esquemas neopopulistas o manteniendo el esquema "mayoritario". En otros casos se fueron ampliando los márgenes del pluralismo a través de la modificación de los equilibrios de los poderes, de los ajustes en sus sistemas electorales y de la depuración de sus sistemas de partidos.

La segunda opción ha dado como resultado la aparición de tratos concertados entre el gobierno y la oposición, donde eventualmente existe una tendencia hacia la cooperación. De esta forma se accede a juegos institucionales, a condiciones para la competencia y a ponderaciones de fuerza más balanceados y con mayores posibilidades de estabilidad y de eficiencia.<sup>2</sup>

La calidad dúctil del autoritarismo en México llevó al tránsito en este país a un cauce diferente donde los ajustes al modelo de desarrollo económico se operaron dentro de la institucionalidad política vigente, en la que el presidencialismo modificaba sólo su fisonomía caudillista para adecuarla a la incursión de la tecnocracia en la arena política. Mantenía, no obstante, su estructura de soporte básico articulada a partir de un ensamble institucional autoritario revestido de una normatividad democrática. Al no existir un colapso inicial que propiciara el endurecimiento del autoritarismo, ni un colapso final que justificara tomarse en serio la democracia, el proceso de cambio ha sido lento.

La concentración del poder en manos del presidente ha otorgado pocos incentivos para el establecimiento de negociaciones equitativas entre el gobierno y la oposición y el manejo de los problemas que crean divisiones ha tenido como origen el conflicto más que el consenso. El reflejo de este fenómeno en la actividad legislativa ha sido inevitable, los partidos de oposición han madurado de una manera limitada, bajo el cobijo de una legislación electoral que ha impuesto cautela y ha fijado claramente el ámbito primordial del cambio. La permanencia del binomio presidencialismo-hegemonía parlamentaria de un solo partido ha derivado en una intrascendencia estructural de los trabajos en la cámara, si se los mira desde la óptica de la capacidad de supervisión y el establecimiento de balances, funciones que en otras realidades constituyen la razón de ser de la presencia de la oposición en los órganos de representación y deliberación.

### **La Cámara de Diputados. La oposición en México**

La explicación del funcionamiento de la Cámara de Diputados en México y del lugar que ocupa la oposición en la dinámica de representación dentro de esta institución parte del abuso de una de las características que autores

<sup>2</sup>Jorge Lanzaro, "Uruguay: Las alternativas de un presidencialismo pluralista", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1998.

como Lijphart o Linz<sup>3</sup> le atribuyen a los sistemas presidencialistas: su operación sobre la base de la regla de “el ganador toma todo” en la que se tiende a un juego de poder “suma cero”.

El problema en el caso mexicano es que los candados impuestos a la competencia<sup>4</sup> han originado dos dinámicas institucionales particulares: la permanencia por más de cuarenta años de un solo partido ganador y la tendencia política y normativa a fomentar la debilidad en la formación, propuesta y capacidad de voz de cualquier alternativa política. En este sentido, el impacto de variables causales adicionales como el sistema electoral y el sistema de partidos resulta determinante para ahondar sobre los límites impuestos a la interacción Ejecutivo-Legislativo en este país.<sup>5</sup>

### *El sistema electoral*

La fisonomía y la capacidad institucional de la Cámara de Diputados se ha visto influida por la adopción, a partir de la reforma electoral de 1977,<sup>6</sup> de un sistema electoral en dos pistas, que fue definido como “un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario”,<sup>7</sup> además de sucesivas transformaciones derivadas de la aplicación de seis reformas a la legislación electoral.

Muchos de los trabajos en los que se analiza la funcionalidad de los arreglos institucionales hacen referencia a la relación entre la dinámica de representación, la capacidad de supervisión y la estabilidad de los regímenes. Tomando como punto de partida a las democracias:

<sup>3</sup>Arendt Lijphart, *Parliamentary versus Presidential Government*, Nueva York, Oxford University Press, 1992; Juan Linz y Arturo Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The John Hopkins University Press,

<sup>4</sup>Pese a que de 1977 a la fecha se han llevado a cabo seis reformas electorales, no fue sino hasta la de 1996 cuando se pudieron sentar las condiciones para romper el cerco de la competencia inelástica, tema del que se hablará más adelante.

<sup>5</sup>Arendt Lijphart, *op. cit.*, p. 21.

<sup>6</sup>La reforma de 1977 tuvo la intención de fomentar el pluripartidismo y la competencia a la vez que resarcir la debilidad de los partidos, sin demérito del poder presidencial, convirtiéndolos en entidades de interés público.

La incorporación de las corrientes políticas organizadas a los espacios legitimados se efectuó mediante el diseño de dos pistas de representación, una de mayoría relativa y otra de representación proporcional, mediante una fórmula diseñada de la siguiente manera: 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional por listas cerradas, para aquellos que obtuvieran menos de 60 diputaciones y más de 1.5 del total de votación válida. La reforma de 1986 amplió el número de diputados de representación proporcional a 200 y la de 1996 incrementó a 2 por ciento la votación requerida para la asignación de curules de representación proporcional.

<sup>7</sup>Véase Exposición de motivos, *Código Federal Electoral*, 1987, p. 21.

1. se ponderan los sistemas electorales con base en el grado en el que representan a una diversidad de intereses expresados en términos geográficos u organizados por cortes sectoriales, a partir de los grupos que constituyen a la sociedad,<sup>8</sup> y
2. se clasifican de acuerdo con la manera en que se traducen los votos en asientos.

La manera en que estos arreglos funcionan para garantizar la representación y la eficiencia del gobierno sirve como parámetro para ponderar sus diferencias. En favor de los sistemas de mayoría se argumenta que éstos fomentan una mayoría gobernante, promueven la gobernabilidad al contener y reducir la fragmentación partidista; propician, además, una relación directa entre el representante y el elector, y mejoran la calidad de los representantes en funciones. La representación proporcional, en cambio, al pretender una ubicación igual "en proporción" entre los votos y los asientos, reduce las distorsiones entre los votos ganados por un partido en las elecciones y el número de asientos que obtiene. Sin embargo, al incrementar la variedad de opciones de elección, tiende a la fragmentación partidista, manejando de forma precaria una oferta de gobierno eficiente.

En los regímenes democráticos, la adopción de uno de estos sistemas ha conducido a la definición de una lógica de ejecución del partido en el gobierno y de supervisión de los partidos de oposición en el parlamento. En el caso mexicano la presencia simultánea de ambos sistemas dentro de un régimen de autoritarismo dúctil ha obedecido a la decisión de mantener la estructura de partido hegemónico y al imperativo de abrir un espacio de participación controlada para la oposición, factores que han generado arreglos institucionales diferentes.

El sistema ha conducido a la sobrerrepresentación de la pista mayoritaria (60 por ciento del total de la cámara) en detrimento de la pista de representación proporcional (40 por ciento), hecho que, aunado al control cuasi-absoluto del PRI de la pista de mayoría, ha inhibido la incidencia de la oposición en la toma de las decisiones e impedido su maduración a través del trabajo parlamentario.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Shugart Matthew y John Carey, *Presidents and Assemblies*, Nueva York, Cambridge University Press, 1992, p. 9.

<sup>9</sup>En el caso del sistema alemán, en donde también coexisten mayoría relativa y representación proporcional, el énfasis ha resultado en la proporcionalidad, hecho que, aunado a su organización como república parlamentaria, ha facilitado el funcionamiento de la lógica de representación.

La composición de la Cámara de Diputados en los últimos 20 años ha sido la que se observa en el cuadro 1.

CUADRO 1  
CÁMARA DE DIPUTADOS  
DISTRIBUCIÓN DE CURULES POR PARTIDO

<i>Partido político</i>	<i>Legislatura</i>							
	<i>L</i> 1976- 1979	<i>LI</i> 1979- 1982	<i>LII</i> 1982- 1985	<i>LIII</i> 1985- 1988	<i>LIV</i> 1988- 1991	<i>LV</i> 1991- 1994	<i>LVI</i> 1994- 1997	<i>LVII</i> 1997- 2000
PRI	195	296	300	289	260	320	299	236
PAN	20	42	50	41	100	89	119	121
PRD	-	-	-	-	-	41	65	126
PST	-	10	11	12	-	-	-	-
PPS	12	12	10	11	50	11	-	-
PARM	11	12	-	11	33	14	-	-
PCM	-	18	-	-	-	-	-	-
PFCRN	-	-	-	-	36	24	-	-
PDM	-	10	12	12	-	-	-	-
PSUM	-	-	17	12	-	-	-	-
PVEM	-	-	-	-	-	-	-	6
PRT	-	-	-	6	-	-	-	-
PMT	-	-	-	6	-	-	-	-
PMS	-	-	-	-	20	-	-	-
PT	-	-	-	-	-	-	9	7
Diputados sin partido	-	-	-	-	1	-	8	4
Total de diputados por legislatura	238	400	400	400	500	499	500	500

Fuente: Base de datos de los directorios de la Cámara de Diputados.

Dos cuestiones más merecen ser analizadas con detenimiento: los mecanismos adicionales de control de la Cámara de Diputados y la eficiencia en la traducción de las demandas en intereses representados.

Desde 1963, año en que se introduce en la legislación la figura de diputado de partido y hasta las elecciones de 1997, cuando el conjunto de los partidos de oposición alcanzaron una representación mayoritaria en la cámara, la normatividad se ha ido modificando de manera reactiva a la capacidad de convocatoria de la oposición. La manera en que estas modificaciones se han expresado en la legislación electoral la he analizado a

fondo en un artículo previo,<sup>10</sup> por lo que sólo regresaré a aquello que representa el ejemplo más explícito del uso de la legislación para preservar el control hegemónico de la cámara: el establecimiento de la “cláusula de gobernabilidad”.

La reforma de 1986 estableció un mecanismo denominado “cláusula de gobernabilidad”<sup>11</sup> que establecía que aquel partido que obtuviese por lo menos el 35 por ciento de los votos y fuese mayoritario, alcanzaría por ley el 50 por ciento más uno de los escaños. Por cada punto porcentual extra ese partido obtendría dos diputados más, es decir el 4 por ciento de los asientos. Esta cláusula permitía al partido con mayor porcentaje de votación tener la mayoría absoluta en la cámara sin haberla obtenido por la vía electoral.<sup>12</sup> El techo de la representación para el partido más grande al que se aplicaría la cláusula sería 60 por ciento. Si el partido mayoritario obtenía más de 60 por ciento de los votos tendría un monto de curules estrictamente proporcional a su porcentaje de sufragios. En 1993 se sustituye la “cláusula de gobernabilidad” por un mecanismo de asignación de los diputados de representación proporcional de acuerdo con el porcentaje de votación de cada partido y en 1996 la legislación establece que ningún partido podrá obtener por sí solo más de 300 diputados por los dos principios (en lugar del tope de 315 fijado en la reforma de 1993), además de que ningún partido podrá tener un porcentaje de diputados que exceda en más de 8 por ciento a su porcentaje de votación nacional emitida.<sup>13</sup>

La justificación de este mecanismo fue la siguiente: la proporcionalidad en el reparto de curules no conduciría necesariamente a la profundización del proceso de democratización; podría, también, derivar en la inestabilidad institucional y la parálisis en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo. De la conjunción del presidencialismo con un sistema competitivo y multipartidista y una representación proporcional dominante en la cámara podría seguirse el inmovilismo gubernamental y la ingobernabilidad.<sup>14</sup>

<sup>10</sup>Yolana Meyenberg, “Representación y la construcción de un gobierno representativo: discusiones sobre el caso de México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1998.

<sup>11</sup>La “cláusula de gobernabilidad” llegó a una versión más acabada en 1989-1990.

<sup>12</sup>Véase José Woldenberg, “1994: Elecciones y legalidad”, en *Nexos*, marzo de 1994.

<sup>13</sup>Véase Pablo Javier Becerra, “El sistema electoral y de partidos mexicano: La transición interminable”, en *Partidos y elecciones*, Memorias del I Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1996.

<sup>14</sup>Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, p. 57.



En cuanto a la eficiencia en la traducción de las demandas en intereses representados, la renovación de la cámara por mitad cada tres años y el impedimento a la reelección en dos legislaturas consecutivas han puesto permanentemente en juego la legitimidad de esta institución. La imposibilidad de dar continuidad a las iniciativas, la incertidumbre de su aprobación sumadas a la rigidez característica del presidencialismo mexicano han causado una obstrucción institucional que se manifiesta en la falta de incentivos (en términos de continuidad) a una buena actuación parlamentaria, en la ausencia de mecanismos para tomar cuentas a los legisladores y en la imposibilidad de establecimiento de una relación electoral de "tomar y dar" con la ciudadanía.

### *El sistema de partidos*

Con respecto al sistema de partidos, segunda variable causal a la que se hizo alusión al inicio de este apartado, la realidad mexicana también ha establecido su distancia sobre los supuestos que asisten a la democracia. En efecto, el despliegue de la oposición a través de un sistema de representación proporcional ha marcado la tendencia hacia un sistema partidista fragmentado con un perfil que se ha modificado en relación con la coyuntura electoral; no obstante, esto no ha provocado ni la dispersión del voto, ni un obstáculo a la gobernabilidad.

La fragmentación partidista en México puede observarse en los siguientes datos: desde 1976 y hasta la fecha, 16 partidos han contendido en procesos de elección presidencial, siendo el PRI el único constante en las cuatro elecciones, seguido por el PAN con presencia en 3. En la izquierda las opciones presentadas fueron: PCM (1976); PSUM, PRT, PSD (1982); FDN, PMS, PRT (1988); PRD (1994). En la derecha PAN y PDM (1982,1988); PAN (1994). Los partidos satélites se manejaron así: PPS, PST, PARM (1976); PST (1982); PPS, FCRN, PARM (1994); en vísperas de las elecciones de 1994 surgieron dos partidos más: PT y PVEM y para el proceso electoral del año 2000 se espera la participación de al menos dos nuevos partidos: Democracia Social y Centro Democrático y Social.

Que esta fragmentación no haya derivado en un voto disperso ni en la incapacidad para mantener el gobierno obedece a dos factores: el Partido Revolucionario Institucional ha conservado hasta la fecha un porcentaje de votación suficiente para mantener el control del ejecutivo y la mayoría en la Cámara de Diputados,<sup>15</sup> a esto se aúna el hecho de que el cúmulo mayo-

<sup>15</sup>En las elecciones federales de 1997 el conjunto de los partidos de oposición obtuvieron el 52.5 por ciento de los votos retirando al PRI la mayoría absoluta en el Congreso.

ritario de las preferencias electorales ha tendido a repartirse entre este partido y dos fuerzas en la oposición, el Partido Acción Nacional, a la derecha del espectro político, y el Partido de la Revolución Democrática, a la izquierda.

Los cambios sucedidos en los códigos de integración política hacen difícil ubicar al actual sistema de partidos en México dentro de los parámetros tipológicos clásicos, ya que si bien la ampliación de los límites de la competencia ha significado un ligero desliz en la estructura de partido hegemónico, las desventajas históricas de los partidos y sus perfiles actuales, aunados a una inestable manifestación de las preferencias, han impedido que se cumpla una de las premisas de la democracia moderna: la constitución de un sistema fuerte de partidos que provea organizaciones y procedimientos institucionalizados para la asimilación de los grupos de interés al sistema.

El sistema de partidos en México ha adoptado, entonces, una fisonomía que parece ubicarse en una definición intermedia entre la tendencia de mayoría agregadora<sup>16</sup> y la presencia permanente de pequeños partidos que pueden reforzar o disminuir la capacidad de incidencia de las tres fuerzas electorales mayoritarias a través de la constitución de coaliciones efímeras.

En el primer escalón, el de la trilogía de los partidos más votados, pese a que la tipología de Powell alude al sistema fuerte de partidos, las características que le atribuye al de mayoría agregadora permiten establecer un contraste con el caso mexicano. Si se entiende éste como un sistema dominado por pocos partidos y en el que cada uno de ellos debe apelar a un amplio rango de grupos heterogéneos, en los últimos años México se ha adherido a la tendencia generalizada que perfila a los partidos *catch all*.

No obstante, la dinámica partidista de este país no se ha ajustado a la segunda parte de la definición, que otorga a los partidos relativa semejanza en sus bases de apoyo social y afirma que la necesidad de agregar mayorías ciudadanas en tiempo de elecciones los lleva a converger en una postura moderada de centro.

El realineamiento en el sistema de partidos, en el que se reflejan el ciclo de modernización y el cambio en el modelo de integración económica en que se ha visto comprometido el país, ha llevado a partidos como el PRI y el PAN a colocarse en la línea del pragmatismo y adoptar una postura conser-

<sup>16</sup>Powell Bingham, "Party Systems and Political System Performance: Voting Participation, Government Stability and Mass Violence in Contemporary Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 75, 1980.

vadora y neoliberal, mientras que el PRD, ante la incapacidad de consolidar una fisonomía distintiva, ha oscilado entre una ubicación de centro y una aspiración de izquierda incapaz de adecuarse a las nuevas incursiones internacionales. Por lo demás, el membrete, la colocación en el espectro político y el ámbito de representación del resto de los partidos permanecen en movimiento.

En el segundo escalón, el de los arreglos instituidos entre el conjunto de los partidos con miras al establecimiento de consensos, el carácter poco ordinario del caso permite una dispensa teórica, rescatar la ideas de Lijphart para la construcción de un ámbito de representación coherente en aquellas sociedades que, por sus características histórico-culturales, manejan intereses y demandas de difícil agregación, pese a que el supuesto de partida no se observa en el caso de México.

Si se adopta la propuesta de Lijphart de ensanchar los contornos del análisis de la dinámica de la representación, en la que se incluyen, además de sus planos social y cultural, el de los arreglos políticos entre las elites, aparecen indicios interesantes que explican la dificultad de la construcción de un consenso indispensable para la articulación de arreglos consociales en México:

1. En el comportamiento de los partidos se observa una actitud no cooperativa que va más allá del hecho de los desequilibrios entre los poderes ejecutivo y legislativo y que tiene su origen en dos características históricas determinantes:

- El sistema corporativo no fomentó la definición de una integración política a partir de las que Lipset denomina "filiaciones transversales" (*crosscutting affiliations*), sino de filiaciones bien delimitadas por las estructuras ocupacionales y de clase. El carácter complejo de la sociedad no fue materia de la estructura de organización de la política, ni constituyó la base de articulación de los intereses.

- La ausencia de un principio de alternancia acentuó la exclusión de las minorías y fomentó la constitución identitaria de la oposición a partir de un resentimiento derivado de los límites impuestos a sus capacidades de actuación.

2. En el cambio político el liderazgo ha sido asumido por la elite del régimen autoritario bajo una lógica diseñada para mantener las características de la estructura presidencialista vigente; ambos factores han definido el sentido de la competencia. En una situación política donde los antago-

nismos y las hostilidades partidistas recrean la percepción de la política como una guerra, la idea de un gobierno por consenso es poco viable. En el caso mexicano, hasta ahora, la oposición no se ha planteado una alternativa de representación más distributiva; en sus discursos y en sus acciones se observa una aspiración al poder para reproducir el esquema del ganador toma todo.

3. El discurso de los partidos para el tránsito hacia la democracia se asentó en un valor negativo, la denuncia de fraude electoral. Con el despliegue de procesos electorales cada vez más confiables se puso al descubierto su desconcierto con respecto a la tarea siguiente: concretar de manera cabal con dos de los arreglos institucionales que atienden al valor positivo de una lógica consosacional:

- la posibilidad de formar un gobierno a través de una gran coalición (tal vez en este caso se debería hablar de conseguir una postura coaligada para el tránsito a la democracia);
- la posibilidad de veto mutuo como una protección adicional de los intereses vitales de las minorías.<sup>17</sup>

### Los arreglos entre el gobierno y la oposición

En México existen de manera formal normas y estructuras de autoridad propias de una democracia con independencia de poderes. No obstante, la definición del poder a partir de la figura del presidente y su apoyo en un partido organizado en torno a corporaciones han concedido al caso peculiaridades interesantes.

La obvia debilidad del Poder Legislativo frente al Ejecutivo surgió de una relación progubernamental con competencia inelástica derivada del control mayoritario de la cámara por parte del Partido Revolucionario Institucional y de la actuación de un número limitado de partidos satélite con poca o nula incidencia en la toma de las decisiones. Bajo esta dinámica, la organización puntual de procesos electorales sirvió como un mecanismo para evaluar la actuación de la gestión presidencial y el ejercicio del parti-

<sup>17</sup>Los puntos mencionados competen a las tareas de los partidos; no obstante, la conclusión exitosa de la vía consosacional debería contemplar además los otros dos requisitos de la definición: la proporcionalidad como estándar principal de la representación, contrataciones y ubicación de fondos públicos a través del servicio civil y un alto grado de autonomía para manejar sus asuntos internos. Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, Yale University, 1977, p. 25

do hegemónico, ofreciendo un canal para atender las demandas prioritarias y para atenuar el disenso.

En este modelo la autoridad del gobierno para definir las leyes no fue coextensiva a la representación. Las pautas ponían de manifiesto que, pese a que en el nivel formal no se cumplían los supuestos de la representación democrática, se contaba con la autoridad para dictar órdenes y hacerlo bajo la justificación de que se actuaba en nombre de la ciudadanía.<sup>18</sup>

Pese a la referencia a la ciudadanía como sede de la legitimidad, el entramado institucional que daba sentido a la autoridad inhibió la construcción de una identidad política ciudadana entendida en un doble sentido: como un estatus legal definido por el respeto a los derechos y las responsabilidades públicas, y como la membresía de los individuos en una comunidad política. En un contexto autoritario, el proceso representativo fue articulado discursivamente desde una perspectiva que evadía la adscripción individual y se la desplazaba en tres sentidos:

- Aludía a intereses supraciudadanos, sin relación con ninguna persona en particular,<sup>19</sup> como intereses adscritos al proyecto revolucionario, a la nación o al partido que representaba a la revolución institucionalizada.
- La acción de representar no significaba actuar en nombre de los votantes como entidades aisladas, sino como miembros de filiales corporativas de agregación de intereses. La Cámara de Diputados, estructurada bajo una lógica de partido hegemónico,<sup>20</sup> legitimaba la representación a partir de cuotas parlamentarias otorgadas, a partir de una organización vertical, a los tres sectores que constituían al partido: obrero, campesino y popular, y en la que el voto era una señal de lealtad y de disciplina con relación al cuerpo de pertenencia.
- Los representados no eran concebidos como actores con iniciativa y capacidad de juicio independientes,<sup>21</sup> sino susceptibles de una conducción permanente, bajo una línea política definida por la estructura de autoridad.

<sup>18</sup>*Ibidem*, p. 228.

<sup>19</sup>Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1972, p. 210.

<sup>20</sup>Centeno afirma que el PRI no ha sido un movimiento de masas ideológico y disciplinado, sino una máquina flexible que mantiene la solidaridad entre sus miembros apelando a sus intereses particulares y las recompensas materiales más que en el entusiasmo por los principios políticos. *Op cit.*, p. 33

<sup>21</sup>*Ibidem*, p. 209.

El advenimiento de la reforma política en 1977 amplió el radio de acción de los partidos, pero no de manera suficiente para fortalecer su papel en la cámara. El control del proceso por parte de la maquinaria de la elite del PRI puso a los partidos en situaciones de fragilidad e inconsistencia poco adecuadas para la consolidación de la democracia; dada su composición, la Cámara de Diputados no tuvo un protagonismo esencial en la puesta en marcha del cambio político.

Salvo excepciones, la Cámara de Diputados en México no ha sido el foro en el que los partidos acuerden los cambios en los códigos de la competencia política, ni la institución en donde los resultados de estos cambios se manifiesten de manera significativa; ha servido, en última instancia, como aval de negociaciones establecidas de manera directa entre las elites partidistas y el Poder Ejecutivo. Tampoco ha sido la institución donde se liberen las tensiones. Al generarse conflictos incapaces de ser resueltos por la vía institucional, el poder que ejerce el arbitraje es el Ejecutivo, y en ocasiones lo ha hecho por encima de la legalidad establecida.

Los arreglos entre los gobiernos transcurridos desde 1977 y la oposición se han ido adecuando a los diferentes momentos del cambio político y pueden ordenarse con base en tres amplias distinciones: foros de consulta abiertos a la participación de la militancia de los partidos y de públicos especializados; negociaciones entre el Poder Ejecutivo, a través de algunos miembros de su gabinete, y la cúpula de los partidos, cuyos resultados son del manejo público y negociaciones privadas entre el presidente y la cúpula de los partidos.

En relación con lo primero, el Ejecutivo ha promovido varias convocatorias a los partidos, a las asociaciones políticas nacionales, a las organizaciones sociales, a las instituciones académicas y a la ciudadanía en general para que participen en audiencias públicas de consulta sobre algunos aspectos del cambio político. Se han organizado, así, foros nacionales y regionales difundidos por los medios de comunicación y algunos de los planteamientos ahí vertidos han sido recuperados en las propuestas de legislación. Este tipo de arreglos, que tuvieron no sólo una buena acogida sino un dejo de eficacia durante la primera fase de la apertura del régimen, sucumbieron ante las limitaciones de su formato: la amplitud de las consultas era incompatible con cualquier intención de profundidad en las discusiones y de sólida incidencia en las reformas.

En el segundo caso se encuentran los acuerdos macro, celebrados durante la década de los noventa, entre el Ejecutivo –a través de la Secretaría de Gobernación– y las cúpulas de los partidos. Dentro de este corte

está el que se deriva del Seminario del Castillo de Chapultepec (1995-1996) en el que se presentaron sesenta puntos para una reforma electoral definitiva<sup>22</sup> que, en su mayoría, serían integrados en una iniciativa de ley que legitima el cuerpo de la legislación vigente.<sup>23</sup>

Como ejemplo del tercer tipo de arreglos están las “concertaciones” iniciadas entre el PAN y el gobierno durante el sexenio de Carlos Salinas. A partir de estos acuerdos con la cúpula de este partido, el gobierno cedía espacios de representación pública, sin pasar por el filtro de la manifestación de las preferencias electorales, lo que implicaba la atribución de puestos de elección popular mediante una lógica extraña al voto a cambio de la complicidad de este partido de oposición en puntos fundamentales del proyecto político.

Este escenario de competitividad cerrada, sin poder compartido y con una incipiente capacidad para la disputa democrática entre partidos, acrecienta uno de los atributos del sistema presidencialista: el ganador toma todo. El avance de la cámara y el contrapeso que ésta pudiera ejercer frente al poder presidencial se han demeritado debido a la ausencia de un cambio político de compromiso en el que:

- a) se reconozca el principio del pluralismo;
- b) se promuevan las condiciones para el establecimiento de arreglos consosociales, y
- c) existan mecanismos de balance y supervisión de la gestión gubernamental.

Los arreglos institucionales sobre los que se construye la relación representación-ejecución en México animan dos preguntas: ¿cuáles son los

<sup>22</sup>Los puntos que en el tema de la representación se incluyeron en la propuesta fueron los siguientes:

53. Que se aplique el criterio de mayor proporcionalidad posible para la Cámara de Diputados. Que se estudie la integración de la Cámara de Diputados que garantice esa fórmula de proporcionalidad. Que no haya límite para que en la lista de candidatos a diputados plurinominales puedan aparecer candidatos a diputados de mayoría relativa. Que el reparto de los plurinominales tenga como objeto complementar las bancadas de los partidos que no hayan alcanzado su cuota proporcional con asientos obtenidos por el camino de la mayoría relativa, en ningún caso se le resten curules, independientemente del porcentaje de votación que haya obtenido.

54. Que la composición del Senado se lleve a cabo según el principio de cociente natural y resto mayor.

55. Que se establezca la reelección de los legisladores por un número limitado de periodos a partir del año 2000.

<sup>23</sup>En el atribulado proceso de negociaciones para la redacción del texto definitivo participaron: los partidos con representación en la cámara: PRI, PAN, PRD y PT, además de los consejeros ciudadanos del Instituto Federal Electoral y de representantes de otras comunidades de opinión.

efectos de esta diferencia en la efectividad institucional? y ¿cómo incide la Cámara de Diputados en la definición de esta efectividad?

Si se da por buena la idea de que el objetivo fundamental de las constituciones presidencialistas es dividir al poder al hacer al presidente independiente del Poder Legislativo, a la vez que debilitar su posible control sobre él<sup>24</sup> y se acepta que esto ha sucedido en México, quedaría por explorar una última cuestión en torno a la cámara y la oposición, la de su radio de influencia en el diseño y supervisión de las políticas públicas.

### La supervisión legislativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas

Przeworski, Weaver y Rockman coinciden en afirmar que la política democrática actual adquirirá una estabilidad duradera si los países recién democratizados son capaces de manejar problemas tales como el desarrollo económico, la integración política y social, y el alto volumen de demanda pública en contextos de escasos recursos.<sup>25</sup>

En México se encuentran al menos tres problemas para el logro de estos objetivos: el proceso de democratización se ha centrado en la definición de los procedimientos que harían de las elecciones procesos confiables; el cambio ha dejado prácticamente intactas las estructuras para la toma de las decisiones, y el manejo de los recursos públicos es potestad casi exclusiva del Poder Ejecutivo.

Si bien en el primer aspecto la oposición ha logrado incidir en la definición de una nueva normatividad, en los dos restantes las restricciones institucionales le han dejado un escaso margen de acción. El grueso de la actividad legislativa se dedica al análisis y aprobación de iniciativas provenientes del ejecutivo. En la actividad parlamentaria de las últimas dos legislaturas existe un marcado contraste entre las iniciativas aprobadas que presentó el ejecutivo y aquellas de los partidos. En la LV Legislatura (1991-1994) se aprobaron 79.1 por ciento de las iniciativas del Ejecutivo y 20.9 de los partidos; el porcentaje de las iniciativas de la oposición que fueron aprobadas se distribuyó de la siguiente forma: PAN, 3 por ciento; PRD, 1 por ciento; PPS, 2 por ciento; PARM, 0.6 por ciento, y todos los grupos parlamentarios, 4.29 por ciento. El escenario varió poco en la LVI Legislatura, don-

<sup>24</sup>Powell, *op. cit.*, p. 873.

<sup>25</sup>Weaver y Rockman, *op. cit.*, p. 1; Adam Przeworski, *Sustainable Democracy*, Cambridge University Press, 1995.



de 76.1 por ciento de las iniciativas aprobadas fueron del Ejecutivo, en contraste con 23.9 por ciento del resto de los partidos y el porcentaje de iniciativas de la oposición aprobadas fue el siguiente: PAN 7.3 por ciento, PRD 2.8 por ciento, PT 2.8 por ciento, diputados de la LVI Legislatura 0.91 por ciento y todos los grupos parlamentarios 0.91 por ciento.

CUADRO 2  
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS  
AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS

Iniciador	LV Legislatura Iniciativas			Iniciador	LVI Legislatura Iniciativas		
	apro- badas	pen- dientes	dese- chadas		apro- badas	pen- dientes	dese- chadas
Asamblea Legislativa del DF	1	1	-	Asamblea Legislativa del DF	-	-	-
PFCRN	-	5	-	Diputados sin partido	2	10	-
Ejecutivo	129	2	-	Ejecutivo	83	1	-
PRI	15	22	-	PRI	7	11	1
PAN	5	26	-	PAN	8	68	3
PRD	2	31	1	PRD	3	40	2
PPS	3	6	-	PT	3	5	-
PT	-	-	-	Diputados de la LVI Legislatura	1	-	-
PARM	1	9	-	Todos los grupos parlamentarios	1	-	-
Todos los grupos parlamentarios	7	1	-				

Fuente: Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la H. Cámara de Diputados, núm. 29, julio de 1994.

CUADRO 3  
SITUACIÓN DE LAS INICIATIVAS PRESENTADAS AL CONGRESO DE LA  
UNIÓN AL FINAL DE LAS LV Y LVI LEGISLATURAS

LV Legislatura		LVI Legislatura	
Iniciativas aprobadas	205	Iniciativas aprobadas	109
Iniciativas pendientes en comisión	134	Iniciativas pendientes en comisión	135
Iniciativas desechadas	1	Iniciativas desechadas	7
Suma	340	Suma	251

Fuente: Resumen de Actividades Desarrolladas por la LVI Legislatura en lo relativo a las iniciativas presentadas.

Cabe resaltar que, a diferencia de otros países, en México el presidente no se apoya parlamentariamente en su partido para presentar sus iniciativas. En la LV Legislatura al PRI le fueron aprobadas sólo 9.2 por ciento de sus iniciativas y 6.4 por ciento en la LVI Legislatura.

Los problemas antes mencionados hacen de México un caso especial de rendimiento parlamentario, ya que si bien se muestra una dinámica actividad legislativa, sus resultados en términos de incidencia en la toma de las decisiones son precarios. Un factor adicional por contemplarse sería la falta de correspondencia entre la estructura de ejecución (Secretarías de Estado) y las comisiones parlamentarias. Todo contribuye a atenuar la influencia de los partidos representados en la cámara en la puesta en marcha de las políticas públicas.

La ineficacia parlamentaria de la oposición le ha impedido perfilar y reclamar áreas de jurisdicción;<sup>26</sup> más aún, su incidencia a través de iniciativas aprobadas se ubica en rubros de escasa influencia y supervisión de la gobernabilidad del país. Dada la estructura de control de la cámara, a la oposición le ha sido posible incidir en aquellos temas que no significan un intento de supervisión o de disenso en relación con el modelo de gobierno. Esto se refleja en los temas de las iniciativas de la oposición aprobadas en las dos últimas legislaturas (véase cuadro 4).

Si se revisa la efectividad institucional de la cámara con base en una agenda de temas que deberían estar cubiertos a través de una actividad conjunta con el fin de procurar un mayor equilibrio en la relación representación-ejecución: definir las prioridades del gobierno, asignar de forma efectiva de los recursos, diseñar mecanismos de supervisión y contrarrestar las demandas conflictivas, parecería que en su mayoría, si no es que en todos ellos, le han sido fijadas “zonas de veto” a la oposición. En las legislaturas analizadas no ha sido aprobada en el pleno una sola iniciativa presentada por la oposición ante las comisiones que representan áreas prioritarias en la toma de decisiones: Hacienda y Crédito Público, Programación Presupuesto y Cuenta Pública, Seguridad Social, Trabajo y Previsión Social, Patrimonio y Fomento Industrial, y Educación Pública.<sup>27</sup>

<sup>26</sup>Con respecto a la distinción presidencialismo-parlamentarismo, Verney afirma que en la medida en que se amplíen las capacidades de los gobiernos en los sistemas parlamentarios, se les otorgará mayores prospectos de convertir sus preferencias políticas en políticas que resulten consistentes con esas preferencias. Al establecer su poder sobre las finanzas, las asambleas fueron finalmente capaces de reclamar su propia área de jurisdicción. Verney Douglas, *Parliamentary Government and Presidential Government*, en Lijphart, *op. cit.*, p. 12.

<sup>27</sup>Véase Cuadernos de Apoyo, Sistema Integral de Información y Documentación, Biblioteca del H. Congreso de la Unión.

## Una consideración final

En respuesta a las preguntas que dieron origen a este ensayo, se debe señalar que el presidencialismo en México dista de ser semejante al modelo que funciona en las democracias. El entorno social y simbólico en el que por largo tiempo han funcionado las instituciones en el país, la primacía de los acuerdos informales sobre las formas legales y la definición de relaciones políticas poco proclives a la cooperación y a la aceptación de la pluralidad de intereses han exacerbado muchas de las características negativas que se atribuyen al presidencialismo. Es así que, pese al intenso proceso de cambio político, algunos rasgos del autoritarismo dúctil permanecen vigentes: la concentración del poder en manos del ejecutivo, el binomio presidencialismo-hegemonía parlamentaria de un sólo partido, el conflicto como principio de las negociaciones interpartidistas y la tendencia a que el ganador "tome todo", son los más relevantes.

En el ámbito de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, el hecho de que la oficina y el gabinete presidencial conserven el control normativo y material sobre la dirección del gobierno y que el Poder Legislativo mantenga su función de aval formal de las tareas de ejecución del gobierno han desalentado toda posibilidad de que instituciones como la Cámara de Diputados o los partidos políticos limiten o condicionen la definición de los diferentes proyectos políticos.

Por lo que respecta al lugar que ha ocupado el órgano de representación parlamentaria en el cambio, se ha dicho que, salvo excepciones, la Cámara de Diputados no ha sido el foro en que los partidos acuerden los cambios en los códigos de competencia política, ni la institución en donde los resultados de estos cambios se manifiesten de manera significativa. La ausencia de un ajuste institucional cabalmente democrático en la dinámica de las reformas y la incapacidad de la oposición para exigirlo han incidido en una pobre actuación legislativa.

Al evaluar la actuación de la oposición de la Cámara de Diputados es preciso contemplar, además de la incidencia de los factores antes descritos, las restricciones impuestas por la legislación electoral y las características del sistema de partidos. Las desventajas históricas de los partidos y sus perfiles actuales, aunados a una inestable manifestación de las preferencias políticas, han impedido que en México se cumpla una de las premisas de la democracia moderna: la constitución de un sistema fuerte de partidos que provea organizaciones y procedimientos institucionalizados para la asimilación de grupos de interés a la arena política.

Un proceso de democratización que aplace o evada la indispensable reinstitucionalización en favor de un equilibrio de poderes será siempre un proceso inacabado. Una vez consolidados los procedimientos que hacen de las elecciones eventos políticos confiables, se precisan dos requisitos para que la democracia se consolide: un ajuste de las responsabilidades parlamentarias en busca del fortalecimiento de las tareas de representación y un perfil partidista que se adecue, tanto a las condiciones de la competencia como a las expectativas de la ciudadanía.

## INICIATIVAS PRESENTADAS POR LA OPOSICIÓN (por partido)

LV Legislatura		LVI Legislatura			
Partido	Comisión	Tema de la iniciativa	Partido	Comisión	Tema de la iniciativa
Diversos grupos parlamentarios	Asentamientos humanos y obras públicas Distrito Federal	desequilibrios regionales delitos fiscales en el D.F.	PAN	Comercio	cooperativas escolares
"	Gobernación y puntos constitucionales	legislación electoral	"	Gobernación y puntos constitucionales	legislación electoral
"			"	"	"
PAN	Comercio	sociedades mercantiles	"	"	servicio exterior
"	Gobernación y puntos constitucionales	asociaciones religiosas	"	"	símbolos nacionales
"	"	responsabilidades de los servidores públicos	Sin partido	"	legislación electoral
PARM	Justicia	delitos de culto religioso	"	Ecología y medio ambiente	ecología
"	Gobernación y puntos constitucionales	asociaciones religiosas	"	Gobernación y puntos constitucionales	homenajes
PPS	Gobernación y puntos constitucionales	homenajes	"	"	legislación electoral
PRD	Gobernación y puntos constitucionales	asociaciones religiosas	"	Justicia y ecología y medio ambiente	fuero común y fuero federal
"	"	legislación electoral	"		
Todos los grupos parlamentarios	Gobernación y puntos constitucionales	uniformidad en los contenidos de las normas	"		

Fuente: Sistema Integral de Información y Documentación del H. Congreso de la Unión.