

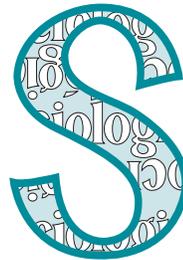
Sociológica, año 16, número 45-46, pp. 201-232
Enero-agosto de 2001

Gobiernos divididos horizontales en México

*Moisés López Rosas**

RESUMEN

Los gobiernos divididos horizontales ocurren cuando el partido político del presidente y/o gobernador no cuenta con la mayoría absoluta en la asamblea legislativa. Muchos de los estudios de política comparada han presupuesto, desde la publicación del ensayo de Linz en 1987, que los gobiernos divididos tienen consecuencias negativas para las democracias presidenciales, debido a que conducen a la parálisis institucional en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el presente trabajo sostenemos que esta hipótesis es una mera presuposición que no tiene fundamento empírico y que las consecuencias de los gobiernos divididos no necesariamente conducen al conflicto entre poderes. Para respaldar nuestro argumento pasamos revista a los estudios teórico-comparativos sobre el tema y analizamos el caso de los gobiernos divididos en México en los órdenes federal y estatal.



* Estudiante del Doctorado en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, moises@flacso.flacso.edu.mx y moiseslopezrosas@yahoo.com

INTRODUCCIÓN

LOS ÚLTIMOS años de la vida política en México anuncian un nuevo adjetivo para nuestra naciente democracia: *democracia dividida*.¹ Particularmente, las elecciones del pasado 2 de julio del 2000 produjeron gobiernos divididos *horizontal* y *vertical*. En efecto, nuevamente el presidente de la República no tiene mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (como sucedió en el periodo legislativo de 1997-2000) y, además, la mitad más uno de los ejecutivos estatales no pertenecen al partido político del presidente en turno. Situación nada nueva para muchas de la entidades federativas pues desde 1989 se registró el primer gobierno dividido horizontal en la historia política posterior a 1929. Por más de 60 años, el país vivió bajo el mando de los gobiernos unificados en el orden federal y estatal. El presidente de la República, cuyas excesivas facultades constitucionales y metaconstitucionales lo caracterizaron desde 1929, y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fueron las dos piezas angulares del sistema político mexicano (Cosío Villegas, 1974).

Por muchos años, el gobierno unificado mantuvo estabilidad política y relativo crecimiento económico gracias al respaldo de anclajes fuertemente autoritarios. El carácter peculiar (“excepcional”) del sistema presidencial mexicano fue también su principal desventura: nunca fue considerado democrático por los estudiosos serios de la vida

¹ El término proviene del diagnóstico realizado por Turber sobre los Estados Unidos. Entre los orígenes de la democracia dividida se encuentran las ambigüedades constitucionales, los diferentes apoyos electorales, los distintos periodos en el cargo, los partidos políticos débiles, el gobierno dividido y el poder fluctuante del congreso (Turber, 1995: 14-19).

política mexicana. Las fracturas de la “excepcionalidad” sucedieron en 1989, cuando en el estado fronterizo de Baja California ocurrió el primer gobierno dividido horizontal. Y es que, con ello, la réplica del sistema presidencial federal en los estados (de sus ventajas y desventajas), fue tomando un nuevo rumbo. El laboratorio de los nueve casos de gobiernos divididos horizontales que se registraron antes de 1997, anunciaron una nueva forma de hacer política. Sin embargo, el reconocimiento que merecen (junto con la alternancia en las gubernaturas), apenas comienza a tomar relevancia.

El presente ensayo tiene como propósito hacer un apretado repaso de los gobiernos divididos horizontales en los estados de México. Para ello, hemos dividido en tres partes la forma de aproximación al tema. En la primera, abordamos el ya clásico debate sobre los sistemas constitucionales de gobierno, poniendo especial énfasis en los sistemas presidenciales y su relación con los gobiernos divididos. En el fondo, nos interesa dejar abierta, pero bien fundamentada, la posibilidad de la afirmación de la democracia en el sistema presidencial. En la segunda, delimitamos el debate de los gobiernos divididos haciendo algunas precisiones conceptuales y advirtiendo que el reto que enfrentan los sistemas presidenciales se ubica precisamente en la forma de encarar los gobiernos divididos, pues conducen a “mayores niveles de consenso y utilidad social”. Finalmente, damos un repaso al fenómeno de los gobiernos divididos en los estados federados de México. Pasamos revista brevemente al gobierno dividido horizontal en el plano federal (1997) y concluimos con una pequeña reflexión sobre la relación entre gobiernos divididos y democratización política en las regiones del país.

1. PRESIDENCIALISMO Y GOBIERNOS DIVIDIDOS

A principios de los ochenta, un aislado ensayo enumeró los problemas básicos del sistema presidencial en América Latina y, en la práctica, fungió como trabajo pionero en el famoso debate ulterior sobre la forma constitucional de gobierno que mejor incentiva el sistema democrático (Blondel y Suárez, 1981). Posteriormente, a finales de los ochenta, el debate tomó cuerpo con los seminales trabajos de J. Linz.²

² En 1987, antes de la publicación de los influyentes ensayos de Linz, circuló una ponencia donde el autor esbozó sus principales preocupaciones sobre los sistemas de gobierno y, en particular, sobre el presidencialismo. Véase Linz, 1987, 1990a, 1990b y 1994.

Pero la órbita del debate se amplió en cantidad y calidad. A los provocadores planteamientos de Linz, siguieron una variedad de ensayos de la más diversa naturaleza que han engrosado la subdisciplina de los sistemas de gobierno hasta convertirla en uno de los campos más fértiles de la ciencia política contemporánea. Y es que no sólo se discutió el estatuto del sistema de gobierno que mayor estabilidad democrática proporciona, sino que la problemática misma se empalmó con otra de igual importancia: la de la consolidación democrática. Es decir, la de la construcción de instituciones democráticas fuertes y perdurables.

Antes de comenzar la exposición del debate sobre las instituciones de gobierno, recordemos brevemente las características fundamentales de los sistemas constitucionales. En los sistemas de gobierno parlamentario los poderes públicos están *fusionados*, es decir, los miembros del Legislativo pueden pertenecer al Ejecutivo o viceversa; por su parte, en los sistemas de gobierno presidencial, los poderes públicos están *separados*; un miembro de un poder no puede pertenecer a otro, mientras que, en los sistemas semipresidenciales, el Poder Ejecutivo es bicéfalo, esto es, existe un jefe de Estado que delega las funciones de gobernación en un jefe de gobierno, el cual (al igual que el Consejo de Ministros en el caso de Francia) está sujeto a la confianza del parlamento.

Pero, ¿cuál fue el contenido central del debate que desató la controversia en el ámbito académico y político? Sin pretender el rigor en la exposición, habría que señalar que la discusión comienza con la polémica conclusión de Linz:

...una atenta comparación del parlamentarismo con el presidencialismo nos lleva a la conclusión de que, en conjunto, el primero es más favorable a la democracia estable que el segundo. Esta conclusión se aplica sobre todo a naciones con profundas divisiones políticas y numerosos partidos políticos; para esos países, el parlamentarismo en general ofrece una mayor esperanza de preservación de la democracia (Linz, 1990a: 52).

Los peligros del presidencialismo, según el autor, eran básicamente cuatro: el fuerte derecho del presidente a la legitimidad democrática en un contexto donde los legisladores también pueden demandar para sí el carácter legítimo de su cargo (el problema de la *legitimidad democrática dual*); la rigidez del periodo fijo del mando presidencial es

menos favorable para la democracia que la flexibilidad ofrecida por los sistemas parlamentarios; la lógica de “ganador único” del sistema presidencial hace de la política un *juego de suma cero*, lo que resulta demasiado perjudicial para la estabilidad democrática; y el “estilo presidencial de la política” que destaca los grandes poderes asociados con la Presidencia, pero, al mismo tiempo, los límites impuestos a ésta. Linz sentenció: “. . . lo que en un sistema parlamentario sería una crisis de gobierno se puede convertir en una crisis total de régimen en un sistema presidencial”. En buena medida, para darle forma a su argumento, el autor se inspiró en las inestables democracias presidenciales de América Latina y en la clásica concepción del parlamentarismo de origen inglés. No obstante, la atrevida generalización de Linz, como toda generalización, dejó abiertos diversos ángulos del debate. Las reacciones, por tal motivo, no se hicieron esperar.

Sin ser defensores del parlamentarismo, sino críticos del presidencialismo latinoamericano, la respuesta más elegante a Linz provino de Mainwaring, Carey y Shugart, quienes contestaron directamente sus argumentos y luego realizaron un análisis exhaustivo y riguroso de la relación institucional entre presidentes y asambleas en América Latina y otras latitudes del mundo (véase, Mainwaring y Shugart, 1993; Shugart y Carey, 1992). Una de las discrepancias torales de los autores sostiene que la lógica de “ganador único” (peligro del presidencialismo, según Linz) no es propia del sistema presidencial y, el parlamentarismo, a su vez, no proporciona mayor ventaja en este aspecto. Asimismo, ello también depende de los sistemas partidario y electoral que se promuevan en las democracias. Por su parte, el presidencialismo parecer ser viable con presidencias con poderes legislativos débiles, con partidos indisciplinados (al menos algo indisciplinados) y resulta especialmente problemático con sistemas multipartidistas muy fragmentados, y con votaciones para elegir al congreso más frecuentes que las elecciones presidenciales. Al respecto, Mainwaring reforzó estos argumentos al señalar que prevalece una difícil combinación entre presidencialismo y multipartidismo, pues el multipartidismo exacerba los problemas del presidencialismo en tres formas: a) al incrementar la probabilidad de estancamiento en la relación Ejecutivo-Legislativo; b) al promover la polarización ideológica; y, c) al dificultar la construcción de coaliciones entre partidos. En cambio, los sistemas bipartidistas moderan los problemas del presidencialismo y facilitan la estabilidad democrática (Mainwaring, 1993: 212).

Haciendo eco de los argumentos planteados hasta aquí, la sofisticación del debate provino de Power y Gasiorowski, quienes al estudiar los diseños institucionales y la consolidación democrática en 56 transiciones a la democracia en el Tercer Mundo entre 1930 y 1995, concluyeron que, en primer lugar, no hay evidencia que confirme que el tipo de régimen (parlamentario o presidencial) haya tenido influencia significativa en las transiciones democráticas del Tercer Mundo y, en segundo lugar, no hay fundamento empírico para aceptar que el bipartidismo es mejor que el multipartidismo para la supervivencia de las democracias presidenciales (lo opuesto de lo sostenido por Mainwaring). Por el contrario, para dos de las medidas utilizadas en el estudio (segunda elección y alternancia), la consolidación democrática resultó asociada con sistemas de partidos más fraccionados y la quiebra de regímenes democráticos se relacionó con sistemas de partidos más concentrados. Aunque hay fundamentos teóricos para pensar que en el Tercer Mundo el multipartidismo contribuye a la consolidación democrática (al incrementar la probabilidad de que los conflictos multidimensionales sean procesados dentro del contexto democrático), y los sistemas de partido dominante favorecen la quiebra de las democracias (ya que la concentración de poder favorece las tendencias autoritarias), los autores sólo encontraron evidencia débil e insuficiente para apoyar estas hipótesis. No obstante, sus observaciones conclusivas no están exentas de la polémica: la discusión deberá orientarse al proceso político, los resultados de las políticas públicas y el desempeño económico de los regímenes políticos y, en menor medida, a la importancia del diseño de las instituciones políticas en la supervivencia de la democracia (Power y Gasiorowski, 1997).

En la misma sofisticada línea, pero bajo el influjo de la elección racional y la política comparada, Colomer proporciona, de entrada, un dato muy sugerente: a finales del siglo XX (en pleno año 2000), de los 64 regímenes analizados en su estudio, sólo 16% son parlamentarios con reglas electorales mayoritaristas, mientras que 50% son presidenciales o semipresidenciales y 34% son parlamentarios con representación proporcional (Colomer, 2001). Para el autor, las mejores oportunidades de satisfacer las preferencias de los ciudadanos y de producir alta utilidad social pueden ser creadas por los regímenes parlamentarios con representación proporcional y sistema bicameral bajo un federalismo descentralizado. A su vez, la división horizontal de poderes (gobierno dividido) entre el presidente y la asamblea

puede generar niveles relativamente altos de consenso y de utilidad social si los incentivos para la cooperación interinstitucionalizados y multipartidistas son efectivos para prevenir el bloqueo y el conflicto. Asimismo, las fórmulas semipresidenciales con gobiernos divididos (cohabitación), así como otras variantes intermedias y parlamentarizadas de la división horizontal del poder, son mejores para inducir cooperación interinstitucional que los regímenes presidenciales puros. No así, los parlamentarismos unicamerales con reglas electorales mayoritarias, que tienden a producir gobiernos unificados (un solo ganador) y son menos eficientes socialmente. Pero concluye: “el análisis empírico aquí presentado permite mantener la hipótesis sobre la mayor capacidad de las instituciones pluralistas y socialmente eficientes de obtener un apoyo estable” (Colomer, 2001).

Un aspecto notable en los tiempos que corren es que a pesar de las críticas de Linz contra el presidencialismo pareciera, con base en los datos de Colomer, que el sistema presidencial (y semipresidencial) se afirman como alternativas viables en las nacientes democracias. El notable aumento del número de regímenes políticos de esa naturaleza así lo demuestra: presidencialismo y semipresidencialismo, 32 países; parlamentarismo con representación proporcional, 22 naciones; parlamentarismo de mayoría, 10 casos (Colomer, 2001). Sin embargo, el reto de las democracias presidenciales de lograr altos niveles de consenso y utilidad social está dado por la ocurrencia de gobiernos divididos horizontales con incentivos para la cooperación interinstitucionalizados y multipartidistas. Éste es uno de los argumentos más sugerentes del trabajo de Colomer, pues nos confronta con dos preguntas inevitables: cuáles son los márgenes de cooperación en sistemas presidenciales con mayorías divididas; cuáles son los incentivos para la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo bajo un régimen presidencial? Ambas son interrogantes que intentaremos responder en el siguiente apartado y que nos conducen a explorar el complicado tema de los gobiernos divididos.

2. GOBIERNOS DIVIDIDOS HORIZONTALES

El gobierno dividido no es un peligro del presidencialismo, ni mucho menos propio de ese régimen político. El problema de la “legitimidad democrática dual” (uno de los peligros del presidencialismo) aflora

con mayor fuerza al momento de formarse mayorías partidistas distintas en la asamblea y la Presidencia. En otras palabras, el problema de la legitimidad democrática dual se expresa notablemente en la ocurrencia de gobiernos divididos. Es en ese momento cuando, de no existir mecanismos de cooperación interinstitucionalizados y multipartidistas, el riesgo de parálisis institucional e inmovilismo se hace latente. Recordemos brevemente la preocupación de Linz al respecto:

Sin entrar en la complejidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en distintos regímenes presidenciales, los peligros relativos del predominio de uno u otro y la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre legislación, no cabe duda de que los regímenes presidenciales están basados en una legitimidad democrática dual y que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio. En la práctica, y especialmente en países en vías de desarrollo con grandes desigualdades regionales en modernización, es muy probable que la composición y las opiniones políticas y sociales del Legislativo sean distintas de las de los que apoyan al presidente (...) En este contexto es fácil que un presidente que encuentre resistencia a su programa en el Legislativo movilice a la gente contra los oligarcas, reclame una auténtica legitimidad democrática y se la niegue a sus contrarios, y se enfrente a sus oponentes utilizando su capacidad de movilizar a sus seguidores en manifestaciones masivas (...), transformando lo que es un conflicto institucional en conflictos sociales y políticos graves (Linz, 1994: 7-8).

Sin embargo, como acertadamente lo han advertido Mainwaring y Shugart, el problema de la legitimidad democrática dual no es propio de los sistemas presidenciales, sino también forma parte de la arquitectura institucional del sistema parlamentario. A veces los conflictos surgen entre las cámaras alta y baja de una legislatura bicameral, al reclamar cada una para sí el ejercicio del poder legítimo. Si ambas cámaras, continúan los autores, tienen el poder del voto de confianza sobre el gabinete, el resultado más probable —cuando diferentes mayorías controlan las cámaras— es un gabinete de coalición. En este caso, no hay legitimidad dual entre el Ejecutivo y la asamblea, sino entre las dos cámaras. O para ser más específicos, lo que hay entonces es una genuina legitimidad dual entre el Ejecutivo y (una parte de) la legislatura (Mainwaring y Shugart, 1993: 662). Si aceptamos que el fenómeno de la legitimidad democrática dual se presenta en los sistemas parlamentarios, estaríamos sentando las bases para el reconocimiento

de los gobiernos divididos en las democracias parlamentarias. Hacia esa dirección apunta el argumento del politólogo español Colomer.

El autor de *Instituciones políticas* plantea una definición amplia y operativa de gobierno dividido, que permite comprender con mayor claridad la estructura y el funcionamiento de los sistemas constitucionales de gobierno. Para Colomer, el gobierno dividido puede ser horizontal o vertical. En el primer caso se refiere a los gabinetes de coalición multipartidista (en sistemas parlamentarios) y a la división entre el presidente y la asamblea (en sistemas presidenciales y semipresidenciales); en el segundo se hace referencia a la descentralización política en sistemas unitarios y federales. Más específicamente, en el caso de gobiernos divididos horizontales, ningún partido tiene mayoría en la asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista, como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional; o el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en la asamblea (50%+1) como ocurre en regímenes presidenciales y semipresidenciales bajo elecciones prioritariamente no concurrentes. En el caso de gobiernos divididos verticales, el partido del gobierno central no controla la mayor parte de los gobiernos regionales o locales (Colomer, 2001).

La definición de Colomer es sumamente relevante pues deja en claro que los gobiernos divididos no son patrimonio único de los sistemas presidenciales, como la mayor parte de la literatura politológica estadounidense lo sugiere. Con la definición de gobierno dividido horizontal, el autor amplía el horizonte de aplicación del concepto a todos los sistemas constitucionales: presidencialismo (gobierno dividido), semipresidencialismo (cohabitación) y parlamentarismo (gabinetes de coalición multipartidista). De la misma forma, explora notablemente un campo no del todo nuevo en la ciencia política, pero muy importante hoy día en el debate académico: el tema del federalismo (gobierno dividido vertical). No obstante, con el fin de delimitar aún más el objeto de estudio del presente trabajo, habría que señalar que nos interesa poner énfasis exclusivamente en el llamado gobierno dividido horizontal (en adelante, GDH) en sistemas presidenciales. Cabe señalar que en algún momento haremos alusión, por mera comparación, a los sistemas de gobierno semipresidenciales.

La existencia de GDH no es nueva en el horizonte comparativo de los sistemas democráticos. Bien documentado está que Estados Unidos (EEUU) ha vivido bajo GDH el 40% de su historia (de 1832 a 1992).

Más específicamente, en la era contemporánea, de 1952 a 1992, durante 20 elecciones celebradas, 13 de ellas (65%) han devenido GDH (Fiorina, 1996: 6-7). En especial, la historia política de EEUU registra tres periodos de máxima ocurrencia de GDH: de 1840-1860 sucedieron seis en diez elecciones, mientras que de 1874-1896, se produjeron ocho en 11 elecciones. El tercer periodo corresponde a la ya señalada era contemporánea (Fiorina, 1996: 9). Por otro lado, con respecto a América Latina, en nueve países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela), de 116 elecciones celebradas entre 1958 y 1994, 68 de ellas (58.6%) han producido GDH y 48 gobiernos unificados horizontales (41.4%) (Deheza, 1998: 157).

Pero la información más reciente sobre la frecuencia de GDH en sistemas presidenciales y semipresidenciales es realmente sobresaliente y nos ilustra un fenómeno nada nuevo en la vida institucional de las democracias presidenciales y semipresidenciales (véase cuadro 1). Destacan países latinoamericanos como Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador, donde más del 90% de sus elecciones han conducido a la formación de GDH. En el caso de EEUU, como ya lo habíamos mencionado, más del 60% de sus elecciones (incluyendo los siete años de 1992 a 1999), el poder ha sido dividido horizontalmente. Resalta, asimismo, el caso de los semipresidencialismos, donde algunos de los países de la Europa del Este (de reciente ingreso a la democracia), han vivido bajo la “cohabitación”; en Francia y Portugal (con mayor tiempo viviendo bajo esa fórmula), la presencia de los GDH también es notable (arriba del 50%).

La notable frecuencia de los GDH, vistos en perspectiva comparada, nos obliga a preguntarnos sobre las causas que conducen a su formación y las consecuencias que producen en la vida institucional. Al respecto, las posiciones en la literatura politológica no están del todo clarificadas. No obstante, algunos factores fundamentales han sido reconocidos como centrales en el origen de esta formación política.³ En primer lugar, están los orígenes electorales de los GDH. El origen puramente electoral se relaciona con el incremento del llamado voto dividido (diferenciado, cruzado, estratégico o no sincero; en inglés, *ticket splitting*), en conjunción con la existencia de boletas diferentes

³ Las causas de los GDH que a continuación se desarrollan están tomadas y ampliadas del sugerente trabajo de Casillas (1998).

CUADRO 1
GOBIERNOS DIVIDIDOS HORIZONTALES (1945-1999)

Sistema presidencial			Sistema semipresidencial		
País	Núm. de elecciones celebradas	%*	País	Núm. de elecciones celebradas	%*
Argentina	12	33	Bulgaria	5	80
Bolivia	5	100	Francia 5ta. Rep.	17	59
Brasil	12	90	Polonia	4	75
Chile	15	93	Portugal	14	57
Colombia	14	29			
Costa Rica	12	42			
Ecuador	16	100			
Corea del Sur	7	43			
Perú	7	57			
Filipinas	5	60			
Estados Unidos	27	63			
Uruguay	11	55			
Venezuela	10	50			

* Los porcentajes se refieren a elecciones parlamentarias y presidenciales donde el Primer Ministro o Presidente no obtuvo la mayoría absoluta en la asamblea.

Fuente: Colomer, 2001.

para cada elección (Jacobson, 1990; Sundsquist, 1992). A ello sumemos otra de las reglas electorales que propicia los GDH: la existencia de elecciones concurrentes o no concurrentes para la asamblea y la Presidencia. Cuando las elecciones son concurrentes es más probable que la ocurrencia de gobiernos unificados sea más frecuente; mientras que, por el contrario, cuando las elecciones son no concurrentes, la mayoría de las veces los resultados producen gobiernos divididos. Como bien lo ha dicho Colomer, las elecciones no concurrentes permiten que los partidos políticos amplíen la agenda electoral y que los ciudadanos revelen un número relativamente más alto de sus preferencias sinceras en diferentes temas. Por su parte, en las elecciones concurrentes, las campañas se superponen y la información disponible se centra en un conjunto de temas más pequeño. Cuanto mayor sea el número de instituciones con poderes compartidos y elecciones no concurrentes, mayores serán las oportunidades de los votantes intermedios de seleccionar algunas ocasiones para dividir sus votos (Colomer, 2001).

En segundo lugar, está el grado de compromiso del legislador respecto a su elector (*incumbency*). Ésta pareciera ser, en palabras de Fiorina, la primera explicación que ofrecen la mayoría de los especialistas políticos cuando analizan el GDH en Estados Unidos (Fiorina, 1996: 18). El grado de compromiso de los legisladores hacia su base electoral está relacionado con el dominio de los temas locales en la agenda nacional. El razonamiento es el siguiente: las elecciones intermedias vienen acompañadas de un dominio de la visión local de la agenda de gobierno, lo cual provoca en el elector un voto más atento hacia su representante que hacia el estado de la política nacional. Desde luego, este argumento opera mejor cuando está permitida la reelección legislativa. En ese sentido, el voto del ciudadano se orienta a la preferencia de una atención más estrecha por las causas de su estado o región que por las políticas federales.⁴

Finalmente, está el llamado *ciclo electoral* que origina una especie de depreciación del apoyo político hacia el presidente (o gobernador) y que culmina con un voto de castigo en las elecciones intermedias. Los ciudadanos se muestran insatisfechos con los alcances de la política nacional (el mandato para hacer gobierno con el que arriban los presidentes) y manifiestan a través de su voto el rechazo por las políticas del gobierno o por la modificación de las mismas. El GDH funge, entonces, como mecanismo de balance que instrumentan los ciudadanos para flexibilizar las políticas de los presidentes (o gobernadores) (Shugart, 1995: 334).

Hasta aquí, algunas de las causas más importantes que coadyuvan a la formación de GDH. Son, además, las causas que han preocupado a ciertos estudiosos llevándolos a sugerir, inclusive, fórmulas para evitarlos. Los críticos han enfatizado la propensión de los GDH a generar inestabilidad y conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, orillándolos a la parálisis institucional. Así, por ejemplo, Shugart y Carey han sugerido los siguientes arreglos institucionales para sortear la ocurrencia de los GDH: un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; ausencia de elecciones intermedias; y un sistema electoral de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos (Shugart y Carey, 1992: 273-287).

⁴ Ésta es una de las principales causas no sólo de los GDH, sino de los gobiernos divididos verticales. Es decir, de la relación entre el gobierno central y los ejecutivos locales o regionales.

Pero las consecuencias de los GDH apuntan hacia otra dirección. No sólo abren el abanico de temáticas a los electores para decidir en sistemas complejos, sino que incentivan la cooperación entre poderes y aumentan la eficiencia en su desempeño institucional. Sobre este último aspecto, habría que destacar que el estudio de D. R. Mayhew sobre Estados Unidos deja bien claro que los periodos de control dividido han sido iguales o mejores en el desempeño de la legislatura que cuando se trata de gobiernos unificados. Incluso, los mecanismos institucionales existentes permitían a los poderes lograr acuerdos y dar continuidad al trabajo parlamentario (Mayhew, 1991: 1-7 y 175-199). La existencia de GDH no exenta a la relación entre poderes del enfrentamiento en temas sustantivos (como por ejemplo, el presupuesto), no obstante, como acertadamente sugiere Lujambio, el problema no se localiza en cómo evitarlos, sino en cómo enfrentarlos exitosamente.

“Enfrentar exitosamente” los GDH significa reconocer, de entrada, los incentivos que el sistema presidencial proporciona para la cooperación entre la asamblea y la Presidencia. En efecto, aquí nos encontramos con un problema serio. Si la cooperación se da entre el presidente y la asamblea multicolor y resulta exitosa, quien capitaliza políticamente el resultado es el presidente y su partido; por el contrario, si la cooperación fracasa, la coalición comparte los costos junto al presidente y su partido, sacando mejores dividendos electorales aquellos partidos que no se enlistaron en la coalición. Claro está que no todos los partidos políticos tienen ambiciones presidenciales y que dentro de sus estrategias está la alianza con el partido en el poder con el fin de mantenerse en la escena política, situación que puede beneficiar enormemente a la Presidencia máxime si son partidos indisciplinados y existe la reelección legislativa. Por ello, la importancia del sistema multipartidista en regímenes presidenciales pareciera que en lugar de perjudicarlos (como sugiere Mainwaring) sirve de caldo de cultivo para la formación de coaliciones entre partidos.

En el fondo, enfrentar exitosamente los GDH significa preguntarnos por los mecanismos de cooperación parlamentarizados que permitirían encarar el conflicto en sistemas presidenciales. Dichos mecanismos de negociación deberían incluir aspectos relacionados con las políticas públicas, el presupuesto, el tipo de veto, los decretos presidenciales, la destitución del presidente o la desaparición de la asamblea, el control del gabinete, entre muchos otros. En síntesis, la solución no

se encuentra en el cambio total del sistema constitucional de gobierno o en la supresión de elecciones intermedias, sino en la construcción de mecanismos interinstitucionalizados y multipartidistas que motiven la cooperación entre legislatura y Presidencia. Hasta aquí las principales consideraciones teórico-comparativas sobre el tema. Veamos qué nos dice la “cruda realidad” mexicana.

3. GOBIERNOS DIVIDIDOS HORIZONTALES EN MÉXICO

La división horizontal del poder en México es un tema muy reciente en la historia política contemporánea. A pesar del carácter *sui generis* que le imprimió “excepcionalidad” al sistema presidencial mexicano, parece haber consenso entre los estudiosos del régimen político que fue a partir de 1997 cuando, al momento de perder el PRI la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, nuestro sistema constitucional de gobierno le hizo un favor a la política comparada (Lujambio, 2000a). En efecto, habría que festejar el “adiós a la excepcionalidad” (por su aporte metodológico, en especial), pero sin perder de vista un aspecto sustantivo: el esquema constitucional mexicano aún tiene aspectos pendientes por concluir y construir, si pretende, claro está, regirse bajo los principios de un estado de derecho y los criterios de un régimen plenamente democrático. De la misma forma, uno de los desafíos más complicados de nuestra reciente vida democrática se encuentra en otra esfera de la vida institucional del país: el orden estatal.⁵ Ahí se concentran buena parte de los retos del proceso de democratización, del federalismo y del orden constitucional en su conjunto. La pluralidad de los gobiernos estatales no sólo es un aspecto de suma relevancia en el concierto nacional, sino el mejor ejemplo del avance democrático en la nación. En el fondo, entre más democrática sea la vida política en los estados federados, el proceso de consolidación democrática tendrá más posibilidades de ser una realidad en el escenario federal.

⁵ Desde luego que la importancia del orden municipal no está negada. También en esa esfera de la vida pública se concentran enormes retos de la democracia en México. Para dar una idea de la más reciente pluralidad en el horizonte municipal mexicano, véase Tuirán Gutiérrez, 2000.

3.1 BREVES CONSIDERACIONES SOBRE EL GDH EN EL ORDEN FEDERAL

El GDH resultante de las elecciones de 1997 fomentó aún más el interés por el sistema presidencial mexicano que desde algunos años antes ya era evidente en aspectos tales como, sus bases político-institucionales, su diseño constitucional y su relación con los demás poderes (véase Aguilar Villanueva, 1994; Lujambio, 1995; Casar, 1996 y 1999 y Weldon, 1997). A pesar de no ser una práctica del todo nueva en la historia política de México,⁶ el GDH producto de las elecciones federales de 1997 fue el resultado de la siguiente integración partidista en la Cámara de Diputados: PAN, 117 legisladores; PRI, 238; PRD, 125; PT, 11; PVEM, 6; Independientes, 3 (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
INTEGRACIÓN PARTIDARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LVIII LEGISLATURA (1997-2000)

Partido	Tamaño original de la bancada (sep. 1997)	Tamaño final de la bancada
PAN	121	117
PRI	239	238
PRD	125	125
PT	7	11
PVEM	8	6
Diputados independientes	0	3
Total	500	500

Fuente: Lujambio, 2000a.

En general, si hablamos del desempeño legislativo en el marco del GDH, diríamos que el rendimiento de la legislatura estuvo por encima del realizado por la LVI Legislatura (1994-1997): mientras que en

⁶ Los GDH no son del todo nuevos en la historia política de México. En la segunda mitad del siglo XIX tuvimos algunas experiencias al respecto. Para un análisis detallado del conflicto entre poderes en el marco de un gobierno dividido durante la segunda mitad del siglo XIX, véase Aguilar Rivera, 1998.

este último periodo se presentaron 274 iniciativas nuevas y se atendieron 15 de legislaturas anteriores, en la LVIII (1997-2000) se habían recibido (hasta el cierre del tercer año de ejercicio el pasado 30 de abril del 2000), un total de 667 iniciativas y se habían atendido 22 de legislaturas anteriores. La misma situación se presentó en el promedio de iniciativas por diputado y el número de enmiendas a proyectos aprobados de diputados y del Ejecutivo. Con respecto a la relación entre la asamblea y el Ejecutivo, los datos disponibles señalan que el presidente utilizó a la Cámara de Diputados del periodo 1994-1997 como cámara de origen en el 63.6% de los casos, mientras que en la LVIII Legislatura fue de 50.7% (Nava Polina y Yáñez López, 2000: 25-28). El Ejecutivo optó por el Senado de la República, primero y de manera menos complicada, para la aprobación de la mayor parte de sus iniciativas.

Otra de las características sobresalientes de la legislatura bajo GDH fue el de la formación de coaliciones partidistas en el parlamento. De esta forma se observa que en 75 de los 133 asuntos aprobados desde octubre de 1998 hasta abril de 1999 se sumaron todos los partidos. Con respecto a las colaboraciones, el PAN-PRI se presentó 16 ocasiones, mientras que la unión PAN-PRI-PVEM 15 y la PAN-PRI-PT-PVEM 14. Lo que destaca es la notable ausencia del PRD en la mayoría de las combinaciones (sólo diez, contando las cinco hechas con el llamado "bloque opositor": PAN-PRD-PT-PVEM) (Lujambio, 2000a: 12-14). En cuanto a la disciplina en el pleno, se observa que el partido más cohesionado fue el PRI (1.2% de indisciplina), seguido por el PAN (8.5%) y finalmente el PRD (12.7%). Las disidencias en el interior de los dos primeros grupos se dieron más en iniciativas de tipo económico, y en el tercero, además, en materia política (Casar, 2000: 197-198).

En síntesis, el GDH en el orden federal no produjo parálisis institucional ni inmovilismo. Los momentos más críticos se presentaron en tres ocasiones: al momento de instalar la legislatura (nombramiento del presidente de la mesa directiva y repartición de comisiones),⁷ y al momento de aprobar el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos en dos ocasiones: 1997 y 1999. El GDH produjo resultados positivos por encima de sus efectos negativos: incentivó la cooperación entre poderes, aumentó la eficiencia en el desempeño legislativo y dejó en

⁷ Para profundizar en el tema de la instalación de la LVII Legislatura, véase Cansino, Ortiz Leroux y López Rosas, 1998.

claro que el “poder compartido” llegó para quedarse en la vida política de México. Las elecciones federales del pasado de 2 de julio del 2000 así parecen confirmarlo: no sólo hubo alternancia por primera vez en la historia posrevolucionaria del país, sino que el voto ciudadano llevó a la conformación de un nuevo GDH (Dworak, 2000). Pero la historia de los GDH en la era contemporánea de México no comienza en 1997, sino en 1989 en el estado fronterizo de Baja California.

3.2 LOS GDH EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO

En efecto, la historia reciente de los GDH comienza en los estados federados de México. Ocho años antes del primer GDH en el plano nacional ya se habían registrado nueve casos en siete entidades de la República (Baja California 1989-1995; Michoacán 1989-1992; Guanajuato 1991-1997; Baja California Sur 1993-1996; Chihuahua 1995-1998; Aguascalientes 1995-1998; y Estado de México 1996-2000). Desde 1989 hasta hoy día, el saldo de GDH es de 26 en 17 estados (véase el cuadro 3). Es decir, en más de la mitad de las entidades del país ha habido por lo menos un GDH. A pesar de tan contundentes cifras, los GDH no han recibido la atención que merecen por parte de los estudiosos de la política mexicana.⁸ Esta nueva forma de hacer política, innovadora en el quehacer público, llegó para quedarse en el horizonte estatal. Falta aún cuantificar el dato preciso de la población mexicana que ha estado gobernada por GDH desde 1989; no obstante, si sumáramos la población de los diez estados donde actualmente prevalece el fenómeno de los GDH (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Distrito Federal, Estado de México, Querétaro, Morelos, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas), podríamos advertir que la población asciende a los casi 36 millones de mexicanos, es decir, un poco más de la tercera parte del total de habitantes del país que, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), con base en el censo del 2000, es de 97'361,711 (Aguayo Quezada, 2000: 60-67). El dato es demasiado grueso pero muy ilustrativo.

En la mayor parte de los casos, el origen de los GDH está relacionado con las reglas electorales prevalecientes. La existencia de boletas

⁸ Apenas sobresalen algunos trabajos: el ya pionero de Lujambio, 1996; Beer, 1999; Hurtado, 1998; Lujambio, 2000b.

separadas para la elección del gobernador y la asamblea unicameral, aunada al carácter intermedio de las elecciones (que en el orden estatal podrían ser no concurrentes con la elección para gobernador, pero que podrían empalmarse con las elecciones federales y ser, en efecto, concurrentes), pueden ser las causas principales de la ocurrencia de los GDH. Difícilmente podríamos decir que otra de las causas sería el grado de compromiso del legislador para con su base electoral (*incumbency*), pues la reelección legislativa no sólo está prohibida en el plano federal, sino también en los congresos locales. La tercera causa de los GDH, la presunta depreciación del apoyo político hacia el gobernador (el presidente, en la órbita nacional), producto de los *ciclos electorales*, no resulta nada despreciable para explicar algunos de los casos enumerados; todo ello depende, en buena medida, del partido que esté al frente del Ejecutivo estatal y las características del liderazgo político que desarrolle. Un caso como el de Guanajuato, donde las últimas tres elecciones han llevado a la ocurrencia de GDH, hace pensar en la interrogante con la que concluye Fiorina su trabajo: ¿gobierno dividido o ciudadanía dividida? (Fiorina, 1996: 173). La pregunta, profunda y abierta, sugiere toda una agenda de investigación que rebasa por mucho el estudio de la política misma y colinda con disciplinas como la sociología y la psicología. Es decir, con la construcción de preferencias de los ciudadanos y los razonamientos sociales de los electorados divididos.

Hasta hoy, ningún GDH ha llevado a la parálisis institucional del gobierno local. Un tema como el del presupuesto, central en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ha sido la fuente recurrente del conflicto entre poderes. En todos los GDH ha sido motivo de polémicas y debates incansables, pero en ningún caso ha llevado al inmovilismo. Sin embargo, está latente el fantasma de la parálisis institucional en la mayoría de los casos, pues no existen “cláusulas de estabilidad” que permitan destrabar un posible conflicto producido por el rechazo del presupuesto (una situación similar está presente en el orden federal). La llamada cláusula de prórroga automática del presupuesto puede encarar el conflicto entre poderes pero no necesariamente lo reduce, sino que lo impulsa, ya que rebaja los costes del no acuerdo. La cláusula de estabilidad, en efecto, incentiva el conflicto entre poderes, pero su inexistencia no necesariamente libera a los GDH de un conflicto posterior. En seis estados de la República (Aguascalientes, Baja California Sur, Hidalgo, Quintana Roo, Sinaloa, Chihuahua, Jalisco y Chiapas) la cláusula está presente.

CUADRO 3
INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES EN LOS GDH (1989-2000)

Estado	Elección	Partido del gobernador	PAN	FRI	PRD	PT	PVEM	FC	Otros	Total/ escaños	Curules/necesarios mayoría absoluta
B. California	1989	PAN	9	6	1	0	0	1	2	19	10
Michoacán	1989	FRI	3	12	6	0	0	1	2	24	13
Guanajuato	1991	PAN	6	20	1	0	0	1	2	30	16
B. California	1992	PAN	8	7	4	0	0	0	0	19	10
B. California Sur	1993	FRI	7	7(8)	0	0	0	0	0	14(15) ^a	8
Guanajuato	1994	PAN	5	21	2	0	0	0	0	28	16
Chihuahua	1995	PAN	7	15	1	0	0	0	1	24	13
Aguascalientes	1995	FRI	13	11	1	1	0	1	0	27	14
Estado de México	1996	FRI	22	30	16	2	4	1	0	75	38
Coahuila	1997	FRI	10	16	2	2	0	2	0	32	17
Morelos	1997	FRI	5	13	11	0	0	0	1	30	16
Colima	1997	FRI	7	10	3	0	0	0	0	20	11
Guanajuato	1997	PAN	16	12	5	1	1	0	1	36	19
Querétaro	1997	PAN	11	10	1	1	1	0	0	25	13
Sonora	1997	FRI	10	14	9	0	0	0	0	33	17
Jalisco	1997	PAN	19	16	3	0	1	0	1	40	21
Zacatecas	1998	PRD ^b	6	12	10	2	0	0	0	30	16
B. California	1998	PAN	11	11	3	0	0	0	0	25	13
Tlaxcala	1998	PRD ^b	3	17	7	3	2	0	0	32	17
B. California Sur	1999	PRD ^b	4	5	10	2	0	0	0	21	11
Chiapas	2000	ACH ^c	5	26	6	2	0	0	1	40	21
Distrito Federal	2000	PRD ^b	17	16	19	1	8	0	5	66	34
Estado de México	2000	FRI	16	25	16	2	2	0	14	75	38
Morelos	2000	PAN	15	12	3	0	0	0	0	30	16
Querétaro	2000	PAN	12	8	2	0	1	0	0	25	13
Sonora	2000	FRI	13	16	4	0	0	0	0	33	17

a En la primera mitad de este periodo legislativo se registró un gobierno dividido. Posteriormente, a raíz de la elección extraordinaria en uno de los distritos, se decidió que el escaño restante era para el PRI.

b En Zacatecas y Baja California Sur ganó en alianza con el PT, en Tlaxcala en alianza con el PT, en Tlaxcala en alianza con el PT, en Tlaxcala en alianza con el PT, PCD, CD, PAS Y PSN.

c Alianza por Chiapas, integrada por PAN, PRD, PT, PVEM, PCD, CD, PAS Y PSN.

Fuente: Lujambio, 2000b; Aguayo-Quezada, 2000; <http://www.gobernacion.gob.mx>

CUADRO 4
GOBIERNOS DIVIDIDOS Y UNIFICADOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE MÉXICO, 2000

Estados	Partido del gobernador	PAN	FR	FRD	PT	PVEM	FDS	PARM	POD	CD	PR	Otros locales	Partidos locales	Total de escaños	Tipo de gobierno
Aguascalientes	PAN	16	10	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	Unificado
Baja California	PAN	11	11	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	Dividido
Baja California Sur	FRD	4	5	10	2	0	0	0	0	0	0	0	0	21	Dividido
Campeche	FR	12	19	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	35	Unificado
Coahuila	FR	5	19	2	1	1	0	0	0	0	0	0	4	32	Unificado
Colima	FR	8	13	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	25	Unificado
Chiapas	Alianza por Chiapas	5	26	6	2	0	0	0	0	0	0	0	1	40	Dividido
Chihuahua	FR	12	18	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	Unificado
Distrito Federal	FRD	17	16	19	1	8	3	0	1	1	0	0	0	66	Dividido
Durango	FR	5	14	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	25	Unificado
Guanajuato	PAN	23	9	2	0	1	0	0	0	0	1	0	0	36	Unificado
Guerrero	FR	1	30	14	0	0	0	0	0	0	0	0	1	46	Unificado
Hidalgo	FR	7	18	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	29	Unificado
Jalisco	PAN	21	16	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	40	Unificado
Estado de México	FR	16	25	16	2	2	1	0	0	0	0	13	0	75	Dividido
Michoacán	FR	4	18	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	30	Unificado
Morelos	PAN	15	12	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	Dividido
Nayarit	Alianza por el Cambio	6	11	9	3	0	0	0	0	0	0	0	1	30	Unificado

Nuevo León	PAN	23	16	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42	Unificado
Oaxaca	PR	4	25	13	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42	Unificado
Puebla	PR	7	26	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	39	Unificado
Querétaro	PAN	12	8	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	25	Dividido
Quintana Roo	PR	2	15	7	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	Unificado
San Luis Potosí	PR	11	14	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	27	Unificado
Sinaloa	PR	11	24	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	40	Unificado
Sonora	PR	13	16	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	33	Dividido
Tabasco*	PR	1	19	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	31	Unificado
Tamaulipas	PR	6	20	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32	Unificado
Tlaxcala	PRD	3	17	8	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	32	Dividido
Veracruz	PR	9	27	7	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	45	Unificado
Yucatán	PR	8	15	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	Unificado
Zacatecas	PRD	6	12	10	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	Dividido
Totales		304	544	190	29	17	4	1	16	8	8	1113									

Partidos: PAN, Partido Acción Nacional; PRI, Partido Revolucionario Institucional; PRD, Partido de la Revolución Democrática; PT, Partido del Trabajo; PVEM, Partido Verde Ecologista de México; PDS, Partido Democracia Social; PCD, Partido del Centro Democrático; CD, Convergencia por la Democracia; PAS, Partido Alianza Social; PARM, Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

* Las elecciones para gobernador fueron anuladas. No obstante, ya se llevaron a cabo resultando ganador el candidato del PRI, pero los resultados para el Congreso local están aún pendientes.

Fuente: Lujambio (2000b), Aguayo Quezada (2000), <http://www.gobernación.gob.mx>

De los estados mencionados sólo en tres hay GDH actualmente (Baja California Sur, Jalisco y Chiapas). En los dos últimos, recientemente sus respectivos gobernadores hicieron, o han anunciado, el uso del veto al presupuesto por discrepancias con las modificaciones que la asamblea realizó al respecto. El gobernador de Chiapas, Pablo Salazar Mendiguchía, vetó el presupuesto para el 2001 porque la legislatura de mayoría priísta redujo el gasto social en beneficio del propio congreso (*La Jornada*, 03/01/2001). Por su parte, el gobernador de Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, notificó a la Oficialía Mayor del congreso sobre el veto al presupuesto aduciendo, entre otras razones, los aumentos en recursos que la legislatura había hecho a la Universidad de Guadalajara y otras áreas de la administración pública.⁹ En la historia de los GDH locales, sólo en Chihuahua el gobernador Francisco Barrio Terrazas ha hecho uso del mecanismo para vetar el presupuesto: durante la LVIII Legislatura (1995-1998), de mayoría priísta, el Ejecutivo rechazó en diciembre de 1996 el presupuesto para el ejercicio fiscal de 1997 argumentado el exceso en las asignaciones extras al congreso y a los ayuntamientos (espacios políticos de fuerte presencia priísta) (Aziz Nassif, 1996). En los demás estados con GDH, al no existir cláusulas para evitar la parálisis institucional en el asunto del presupuesto, una primera impresión sería que el riesgo de inmovilismo es real. No obstante, habría que reconocer que la propia inexistencia de la cláusula ha favorecido el acuerdo entre las partes; en otras palabras, no ha habido inmovilismo porque no hay incentivos para ello. Pero, si no hay motivos para la parálisis tampoco significa eso que en algún momento no se vaya a presentar. Por ello, éste será uno de los temas urgentes en la agenda legislativa nacional y local en los próximos meses.

Recapitulemos haciéndonos la siguiente pregunta, cuál es el estado actual de los GDH después de la alternancia en la presidencia. El saldo de los GDH y de los gobierno unificados horizontales (GUH) en los estados de la federación es actualmente (a principios del 2001) el siguiente: un total de 22 GUH y diez GDH (véase el cuadro 4). El dato es muy importante visto en perspectiva nacional pues, además de que nos muestra la intensa pluralidad en la esfera local, también nos habla de uno de los mecanismo de obstrucción legislativa que aún permanecen en manos del PRI: el control de la mayoría de los congresos locales.

⁹ *Público*, 31 de diciembre del 2000. Finalmente, sin embargo, el gobernador aceptó la propuesta de presupuesto.

Para la reformas constitucionales no sólo se requiere de la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y en la de Senadores, sino del 50%+1 de las legislaturas locales. El PRI ha perdido ambas mayorías en el Congreso de la Unión, pero todavía conserva la mayoría absoluta en 17 congresos locales. El PAN y el PRD se disputan las mayorías en los restantes 15 estados (incluyendo el Distrito Federal) (véase cuadro 5).

CUADRO 5
GOBIERNOS DIVIDIDOS Y UNIFICADOS EN LA FEDERACIÓN MEXICANA (2000)

Partido	Gobiernos unificados	Gobiernos divididos	Total
PRI	17	2	19
Otros	5	8	13
Total	22	10	32

Fuente: Lujambio 2000b; Aguayo Quezada, 2000; <http://www.gobernación.gob.mx>

Más concretamente, en los estados con gobiernos panistas, existen cuatro GUH (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco y Nuevo León) y tres GDH (Baja California, Morelos y Querétaro). Mientras que en las cuatro entidades con ejecutivos perredistas todos son GDH. En los estados donde el triunfo para la gubernatura se produjo mediante una coalición (Nayarit y Chiapas), en el primero hay GUH y en el segundo GDH (cuadro 6).

CUADRO 6
GOBIERNOS DIVIDIDOS Y UNIFICADOS EN LOS ESTADOS
NO GOBERNADOS POR EL PRI (2000)

Partido	Gobiernos unificados	Gobiernos divididos	Total
PAN	4	3	7
PRD	0	4	4
Coalición ^a	1	1	2
Total	5	8	13

^a En Nayarit, integrada por el PAN, PRD, PT y PRS y en Chiapas por el PAN, PRD, PT, PVEM, PCD, CD, PAS y PSN.
Fuente: Lujambio, 2000b; Aguayo Quezada, 2000; <http://www.gobernación.gob.mx>

Si atendemos a los criterios de Colomer, esperamos que en los GDH se produzca un alto nivel de consenso y utilidad social. Pero un acuerdo interinstitucionalizado inexistente como el de la cláusula sobre el presupuesto puede llegar a obstaculizar (o en su caso, incentivar) tan preciadas metas.

Otro aspecto sobresaliente del crisol democrático que se vive en las regiones y que se combina con los resultados de las elecciones federales del pasado 2 de julio del 2000, es que en la actualidad también experimentamos un gobierno dividido “vertical”. Es decir, el partido político del Ejecutivo federal no cuenta con la mayoría de los gobernadores. El PRI tiene en su poder 19 de los 32 ejecutivos locales, mientras que las demás agrupaciones políticas en su conjunto tienen 13 gubernaturas (cuadro 7). El carácter vertical del gobierno dividido alienta la descentralización política y la autonomía de la entidades federativas, obligando al gobierno central a la inevitable coordinación de las políticas públicas. La pluralidad, con todo lo que ella trae consigo, es bienvenida en el escenario político mexicano pero, al mismo tiempo, abre toda una ventana de desafíos para nuestro complejo entramado institucional. Habrá que adaptar las instituciones a la nueva realidad política.

CUADRO 7
EJECUTIVOS ESTATALES POR PARTIDO (2000)

Partido	Núm. de ejecutivos estatales	Población gobernada	% de la población
PAN	7	21'190,373	21.76
PRI	19	60'003,140	61.62
PRD	4 ^a	11'327,944	11.63
Coalición ^b	2	4'840,254	4.99
Total	32	97'361,711	100.00

^a En Tlaxcala ganó en alianza con el PT y el PVEM y en Zacatecas en alianza con el PT.

^b En Nayarit integrada por el PAN, PRD, PT y PRS y en Chiapas por el PAN, PRD, PT, PVEM, PCD, CD, PAS y PSN.
Fuente: Aguayo Quezada, 2000.

3.3 EPÍLOGO: GOBIERNOS DIVIDIDOS HORIZONTALES Y DEMOCRATIZACIÓN POLÍTICA EN LAS REGIONES DE MÉXICO

El 2 de julio del 2000 cerró una grieta y abrió otra: formalmente concluyó la transición política mexicana dando paso a la instauración democrática, pero el mismo efecto del cambio está exhibiendo hoy con fuerza los huecos de nuestro proceso de democratización: la vida política en el orden estatal. El momento político experimentado a principios del 2001, es sumamente preocupante. Particularmente, lo que sucedió en el sureste mexicano nos obliga a reflexionar sobre los límites de la democratización en México. Y es que pareciera que los argumentos de los teóricos de la modernización (Lipset, Apter, Huntington) se hacen efectivos en esa región: el atraso económico y social van de la mano y conducen al atraso político (diríamos, al atraso democrático). Lo que sucedió en Tabasco y Yucatán¹⁰ (podríamos decir también Quintana Roo, Campeche, Chiapas, Oaxaca, etcétera), es la muestra palpable del último reducto pendiente del proceso de democratización en el país. Por aquellas fechas, fue la región políticamente más problemática del concierto nacional. Fue (y es) también, el bastión del priísmo duro, anquilosado y tramposo. Habitado por una fauna de caciques (Madrado, Cervera, Figueroa, los Codwell, los Albores Guillén, etcétera), que se resisten a encarar la vida democrática de frente y sin tapujos. Son los herederos del priísmo de viejo cuño, los perdedores del pasado 2 de julio. Fueron los políticos detallistas que pusieron en el PRI dinero y votos (y en su momento violencia), en las pasadas elecciones federales. Su resistencia ante el cambio, por ende, será beligerante y obcecada.

Pero, ¿por qué nuevamente el sureste mexicano se convirtió en noticia de ocho columnas? La respuesta es sencilla y complicada a la vez. Sencilla porque intuitivamente sabemos que es la región social y económicamente más pobre del país y, por tal motivo, deducimos que políticamente es la más atrasada. Complicada debido a que la

¹⁰ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) anuló las elecciones para gobernador celebradas en Tabasco el pasado 15 de octubre del 2000 donde resultó triunfador el priísta Manuel Andrade, debido a la falta de "neutralidad del gobierno de la entidad" encabezado por Roberto Madrazo (*La Jornada*, 30 de diciembre del 2000). Mientras que en Yucatán, el mismo TEPJF, desconoció a los miembros del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, electos por la asamblea local, debido a irregularidades en su elección y conminó al congreso del estado a nombrar nuevos consejeros (*La Jornada*, 12 de diciembre del 2000).

fórmula mencionada del atraso político no es tan fácil de argumentar, pues el rompecabezas de la problemática se vuelve cada vez más complejo. Y es que pareciera que el cambio político en las regiones sigue una ruta de arriba hacia abajo en el país. Si tomamos como indicadores mínimos del proceso de democratización la alternancia en los ejecutivos estatales y la ocurrencia de los gobiernos divididos horizontales en las regiones del país, podemos contar la historia que sigue.

Todo comenzó con la alternancia y el GDH en el estado de Baja California en 1989. De ahí para adelante, la región norte se cubrió de alternancia y GDH hasta lograr lo que hoy tenemos: GDH y alternancia en Zacatecas, Baja California y Baja California Sur; GDH y alternancia en Baja California (1989-1995) y Chihuahua (1995-1998); experiencias sólo de GDH en Coahuila (1997-2000), Sonora (1997-2000 y, nuevamente, las elecciones locales del 2000 llevaron a la ocurrencia de gobierno dividido en este estado); asimismo, el PAN logró la gubernatura del importante y próspero estado de Nuevo León. Mientras tanto, en el centro y occidente del país se presentó una situación similar. La alternancia y el GDH se experimentaron (todavía hoy) en Guanajuato, Jalisco, Querétaro, Morelos, Aguascalientes, Tlaxcala, Distrito Federal; los GDH sin alternancia se presentaron en Michoacán (1989-1992), el Estado de México (1996-2000, y nuevamente las elecciones del 2000 formaron otro gobierno dividido en esta entidad) y Colima (1997-2000); de la misma forma, una coalición opositora derrotó al PRI el año pasado en la elección para gobernador en Nayarit y llegó al poder formando un gobierno unificado.

Desafortunadamente, el sureste no goza de este crisol democrático. Se encuentra casi desértico en el panorama de la alternancia y los GDH. El único caso de alternancia, cuyo costo político aún no se cuantifica, fue el experimentado en Chiapas después de las elecciones del 2 de julio del 2000, donde la Coalición por Chiapas (con Pablo Salazar Mendiguchía a la cabeza), derrotó al PRI en la gubernatura. El triunfo es bienvenido y su relevancia indiscutible, pero habría que reflexionar sobre el alto costo político que ello significó para el estado y el país en su conjunto: un levantamiento armado que lleva siete años con vida y con fuerte resonancia en el ámbito internacional, una serie de ejecuciones masivas contra los habitantes de las diversas localidades (por ejemplo Acteal), la violación constante de los derechos humanos, la activación y presencia del ejército mexicano en la región, el nombramiento de tres gobernadores en seis años, la conformación de grupos paramili-

tares en varios puntos del estado (Paz y Justicia, entre otros) y un largo, larguísimo, etcétera. El costo se pagó y la alternancia llegó. También un GDH (con mayoría priísta) ocurrió y llevó, según los reportes de prensa (*La Jornada*, 03/01/2001), a que el gobernador Mendiguchía vetara el presupuesto para el 2001 debido a las modificaciones arbitrarias que los legisladores priístas realizaron en materia de gasto social.

Por otra parte, en los demás estados del sureste no hay alternancia ni GDH. La oposición (en buena medida perredista) sufre las inclemencias del caciquismo regional. Como bien lo ha dicho Lorenzo Meyer, "...la permanencia del viejo régimen en estados como Tabasco o Yucatán puede llevar a la prolongación de los cacicazgos más allá de lo que su ciclo de vida a nivel nacional podría permitir" (Meyer, 2000: 40). El último reducto del proceso de democratización está en el sureste. Esperemos que el costo político no exceda el límite de lo que nuestras instituciones democráticas nacientes (verbigracia, el TEPJF) están dispuestas a proporcionar.

CONCLUSIONES

Los gobiernos divididos "horizontales" no son un peligro de los sistemas presidenciales como pudiera haber sugerido el politólogo español J. Linz. Al contrario, incentivan altos niveles de consenso y utilidad social siempre y cuando vayan acompañados de mecanismos de cooperación interinstitucionalizados y multipartidistas (Colomer). Los gobiernos divididos horizontales tampoco son patrimonio exclusivo del presidencialismo y pueden presentarse en los sistemas semipresidenciales (cohabitación) y parlamentarios con representación proporcional (gabinetes de coalición multipartidista). De la misma forma, los gobiernos divididos pueden ser verticales (cuando el partido del gobierno central no cuenta con la mayoría de los ejecutivos estatales o regionales). Este tipo de gobierno dividido está relacionado con la forma de organización política del Estado (forma federal o unitaria). La relación entre los dos tipos de gobiernos divididos es fundamental para explicar los grados de eficiencia y utilidad social de las instituciones políticas y, por qué no, el grado de democratización experimentado en un espacio político. Un gobierno dividido vertical, por ende, será poco exitoso si no existe una división horizontal del poder.

En México están presentes actualmente las dos formas de poder dividido. Ello como producto de las elecciones federales del 2 de julio

del 2000 donde se produjo la alternancia en la Presidencia por primera vez en más de 70 años y debido a la ocurrencia de un segundo gobierno dividido horizontal. A la “revolución política” del 2 de julio sumemos con atención lo que ha venido sucediendo en las entidades federativas desde 1989. En aquel año se registró el primer gobierno dividido horizontal en la historia posrevolucionaria del país y también el primer caso de alternancia en la gubernatura de Baja California. Desde entonces y hasta hoy han ocurrido 26 casos de gobiernos divididos horizontales en 17 estados. En ninguno de ellos se ha registrado parálisis institucional o inmovilismo. Al contrario, la pluralidad ha favorecido la cooperación y negociación entre actores.

No obstante, habría que poner énfasis en uno de los esquemas institucionales más importantes en la relación Legislativo-Ejecutivo: la existencia/inexistencia de la llamada cláusula de estabilidad, que permitiría ejercer el presupuesto del año anterior en caso de no ser aprobado por la asamblea en turno. La aprobación o rechazo del presupuesto se ha convertido en el momento legislativo y político más complicado de la relación entre la Presidencia y la asamblea. La inexistencia de esta cláusula de estabilidad puede interpretarse como un motivo para que las partes lleguen a un acuerdo (al no haber ninguna regulación específica, los involucrados necesariamente tienen que negociar); así ha sucedido en la mayor parte de los estados con poder dividido horizontalmente. Aunque cabe destacar que, al no existir la mencionada cláusula, el riesgo de parálisis institucional en el marco de un gobierno dividido horizontal es una posibilidad. La cláusula por sí misma no es una garantía de solución del conflicto sino de continuación del mismo. Mientras no se corrija ese enorme hueco institucional en la mayor parte de los estados de la República, lo que ha sido un símbolo de pluralidad (el gobierno dividido) puede convertirse en el peor dolor de cabeza de los gobiernos locales.

Otra forma de ver los efectos virtuosos de los gobiernos divididos horizontales es a través del prisma de la democratización. El proceso de democratización que experimentan las regiones en el país puede ser visto en su historial en materia de pluralismo y competencia electoral. La alternancia y los gobiernos divididos horizontales pueden ser indicadores mínimos del avance democrático. Si procedemos de esa forma diríamos que el norte, centro y occidente del país gozan de buena salud democrática. Por el contrario, la región más atrasada es el sureste. Por ello, no nos debió sorprender que fuese a principios del 2001, motivo de conflicto político.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo Quezada, S., ed.
2000 *El Almanaque Mexicano*, Grijalbo/Proceso, México.
- Aguilar Rivera, J. A.
1998 “Oposición y separación de poderes. La estructura institucional del conflicto 1867-1872”, en *Metapolítica*, núm. 5, enero-marzo, pp. 69-92.
- Aguilar Villanueva, L. F.
1994 “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en A. Hernández, coord., *Presidencialismo y sistema político. México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica/Colegio de México, México.
- Aziz Nassif, A.
1996 “Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua, 1992-1996”, en A. Lujambio, ed., *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, Instituto Federal Electoral/Universidad Autónoma Metropolitana/Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Beer, C.
1999 “Democratization and Institutional Change in the Mexican States”, trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Atlanta, 2 a 5 de septiembre.
- Blondel, J. y W. Suárez
1981 “Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista”, en *Criterio*, núm. 1853-1854, febrero.
- Cansino, C., S. Ortiz Leroux y M. López Rosas
1998 “La rebelión del coro: la nueva legislatura en México”, en C. Cansino, coord., *Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, CEPACOM, México, pp. 115-130.
- Casar, M. A.
1996 “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y gobierno*, vol. III, núm. 1, primer semestre, pp. 61-92.
1999 “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México”, en *Política y gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre, pp. 83-128.
2000 “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre, pp. 197-198.
- Casillas, C.
1998 “Gobiernos divididos en México. Una nueva manera de hacer política”, en *Nexos*, núm. 250, octubre, pp. I-VIII.

- Colomer, J. M.
2001 *Instituciones políticas*, Ariel, Madrid.
- Cosío Villegas, D.
1974 *El sistema político mexicano. Las posibilidades del cambio*, Joaquín Mortiz, México.
- Cutler, Lloyd N.
1980 "To Form a Government", en *Foreign Affairs*, pp. 126-143.
1987 "The Cost of Divided Government", en *New York Times*, 22 de noviembre.
1988 "Some Reflections About Divided Government", en *Presidential Studies Quarterly*, 17, pp. 485-492.
- Deheza, G. I.
1998 "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en D. Nohlen y M. Fernández, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 151-169.
- Dworak, F. F.
2000 "¿Qué esperar de la LVIII Legislatura?", en *Este País*, núm. 114, septiembre, pp. 19-25.
- Fiorina, M. P.
1996 *Divided government*, Allison & Bacon, Boston.
- Hurtado, J.
1998 "Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México", en *Este País*, núm. 85, abril, pp. 46-53.
- Jacobson, G. C.
1990 *The Electoral Origins of Divided Government. Competition in us House Elections, 1946-1988*, Westview Press, Boulder.
- Linz, J. J.
1990a "The Perils of Presidentialism", en *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 1, pp. 51-69.
1990b "The Virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, vol. 1, núm. 4, pp. 84-91.
1994 "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?", en J. J. Linz y A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 3-87 (trad. en español: "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", en J. J. Linz y A. Valenzuela, *La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997).
- Lujambio, A.
1995 "Presidentes y congresos: los Estados Unidos, la experiencia latinoamericana y el futuro mexicano", en *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

- 1999 "Entre el pasado y el futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México", en M. Merino, *La ciencia política en México*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo de Cultura Económica, pp. 75-92, México.
- 2000a "Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México", en *Este País*, núm. 107, febrero, pp. 2-16.
- 2000b "La pluralidad política en los congresos locales", en *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano, pp. 43-72.
- Lujambio, A., ed.
1996 *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral/Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- Lujambio, A. y U. Carrillo
1998 "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, núm. 2, abril-junio, pp. 239-263.
- Mainwaring, S.
1993 "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination", en *Comparative Political Studies*, vol. 26, pp. 198-228.
- Mainwaring, S. y M. Shugart
1993 "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica)", en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 653-683.
- Mayhew, D.
1991 *Divide We Govern: Party Control, Law Making and Investigations, 1946-1990*, Yale University Press, New Haven.
- Meyer, L.
2000 "Los caciques: ayer, hoy ¿y mañana?", en *Letras Libres*, diciembre, pp. 36-40.
- Nava Polina, M. del C. y J. Yáñez López
2000 "Saldos de la pluralidad en San Lázaro", en *Este País*, núm. 113, agosto, pp. 25-28.
- Power, T. y M. Gasiorowski
1997 "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World", en *Comparative Political Studies*, vol. 30, núm. 2, abril, pp. 123-155.
- Shugart, M. S.
1995 "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", *American Political Science Review*, núm. 89, vol. 2.

- Shugart, M. S. y J. M. Carey
1992 *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sundsquist, J. L.
1992 *Constitutional Reform and Effective Government*, Brookings Institution, Washington, D.C.
- Tuirán Gutiérrez, A.
2000 “Del monopartidismo a un país multicolor”, en *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, núm. 359, 17 de diciembre, pp. 8-13.
- Turber, J. A.
1995 *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, Heliasta, Buenos Aires.
- Weldon, J.
1997 “Political Sources of *Presidencialismo* in México”, en S. Mainwaring y M. S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.