

Federalismo y democracia: las dos dinámicas de la transición mexicana

DIEGO REYNOSO*

Resumen: *Este trabajo aborda las repercusiones políticas que tiene la doble dinámica del cambio político en México. Por un lado, el proceso de democratización; por el otro, una mayor trascendencia de las instituciones políticas del federalismo. Tal doble proceso tiene consecuencias tanto en el nivel federal como en el de los estados, de tal suerte que no es factible pensar el proceso como una lógica lineal y de retroalimentación entre democratización y federalismo.*

Abstract: *This article deals with the political repercussions of the twin dynamics of political change in Mexico, i. e. the process of democratization and the increased importance of the political institutions of federalism. This dual process has consequences at both the federal and the State level, meaning that it is not feasible to regard the process as a linear logic or as a process of feedback between democratization and federalism.*

Palabras clave: México, federalismo, democratización, competencia política, política subnacional.

Key words: Mexico, federalism, democratization, political competition, binational policy.

I. DEL SEUDO FEDERALISMO AL FEDERALISMO DEMOCRÁTICO

LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 SEÑALA:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república *representativa, democrática, federal*, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental (Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, art. 40).¹

* Profesor investigador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, Carretera al Ajusco 377, México, D. F.; código postal: 14200; Teléfono: 56-31-78-91; correo electrónico: *diegorey@flacso.edu.mx*. El autor agradece los comentarios de Silvia Gómez Tagle, Hiram Lara y Aidé Hernández a una versión rudimentaria de este trabajo presentada en el Congreso 2001 de la Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies (Calacs), celebrado en Antigua, Guatemala, 23-26 de febrero de 2001. Panel: "Dimensions of Mexico's Political Transformation" y en el X Congreso de Fielac, Moscú, 26 al 29 de junio, 2001. Panel: "Federalismo, descentralización y reforma del Estado"

¹ Cursivas más.

No es de sorprender. La política mexicana ha estado en el extremo opuesto a las instituciones formales constitucionales. Sólo durante los últimos 10 años estas instituciones han cobrado importancia. ¿Cómo afecta dicho proceso al sistema político? Es el interrogante central y más general que voy a tratar de responder aquí de manera preliminar.

La competencia partidaria en el nivel federal se ha incrementado elección tras elección, y tal proceso ha alcanzado su máximo apogeo en la última elección presidencial y legislativa que dio por resultado una alternancia en el Ejecutivo federal, así como la creación de un gobierno no unificado (o “dividido”, como suele denominarsele). En el plano subnacional también se ha comenzado a experimentar ese proceso y, en algunos casos, con anterioridad. Sin embargo, otros tantos permanecen al parecer inalterables. La autonomía de los poderes federales y de las instituciones políticas de cada estado se ha reforzado a partir de los procesos electorales. De este modo, el federalismo llegó de la mano de la democracia electoral.

Desde 1929 hasta 1989, todos los gobiernos estatales (el Senado, hasta el año 2000 y la Cámara de diputados, hasta 1997), estuvieron en manos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) o de sus antecesores: el Partido Nacional Revolucionario (PNR) y el Partido de la Revolución Mexicana (PRM).² Estas instituciones, que caracterizan a todo régimen democrático y federal, fueron nada más que una extensión del poder del presidente. De acuerdo con Weldon, en realidad, ello no se debió a los poderes constitucionales del Ejecutivo federal sino más bien “[...] a la extraordinaria centralización de la hechura de la decisión dentro del partido” (Weldon, 1997: 255). Sin embargo, a pesar de la ausencia de autonomía estatal, se estructuró un pacto informal entre el centro y los liderazgos regionales. El PRI constituía la arena de negociación de tales pactos, y el presidente ocupaba el papel del gran árbitro entre las elites de los estados y la nacional del Revolucionario Institucional. Esta maquinaria política operó bajo el amparo de elecciones no competitivas, tanto en el plano federal como en el estatal, lo que permitió el funcionamiento de un “seudo federalismo” (Ordeshook y Shvetsova, 1997).

² A menudo se olvida la interrumpida historia del federalismo que, sin embargo, estuvo vigente en los periodos 1824-1835, 1847-1853, 1867-1876, 1911-1913 (durante la breve presidencia de Madero) y entre 1917-1929, año este último en que se funda el partido de la Revolución (Lujambio, 1995: 61).

Con el proceso de liberalización política, el esquema sufrió una violenta sacudida en su estructura aparentemente monolítica. En la actualidad, el sistema federal se encuentra en un momento de transición. La democratización del sistema político en el plano nacional y la alternancia en el Ejecutivo federal han estado influyendo en la lógica política del federalismo. Los antecedentes de la apertura política pueden encontrarse en los años ochenta; pero la dinámica se hizo más evidente a partir de la serie de reformas institucionales que comenzaron durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y las famosas “concertaciones” entre el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN).³ Las reformas siguieron su curso y se profundizaron bajo el liderazgo del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000). Ellas dieron lugar a una serie de transformaciones en el sistema político mexicano que modificaron radicalmente su fisonomía; sobre todo en las elecciones de 1997, cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) triunfó en las elecciones del Distrito Federal. Al mismo tiempo, una coalición parlamentaria integrada por el PRD, el PAN, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), despojó al PRI de la mayoría en el Congreso de la Unión.

El proceso brevemente reseñado dio por resultado el fin de las elecciones no competitivas (del sistema de partido hegemónico) y permitió la democratización del régimen político en el ámbito federal. A su vez, esta serie de transformaciones produjo fuertes incentivos institucionales que abrieron un conjunto de oportunidades para terminar con el presidencialismo centralista y poner en funcionamiento al conjunto de instituciones del sistema federal. No obstante, dicho vínculo entre democracia y federalismo no es lineal, y mucho menos constituye un círculo virtuoso de mutuo reforzamiento.

II. DEMOCRACIA Y FEDERALISMO

Las reformas electorales⁴ y las recientes transformaciones políticas —alternancia en los estados y en los poderes federales, y el triunfo de

³ Este último, encabezado por Diego Fernández de Ceballos (conocido como el “jefe Diego”), quien actualmente ocupa el puesto de jefe del bloque de senadores del Partido Acción Nacional.

⁴ La última reforma realizada en 1996 fue básicamente una reforma del sistema electoral, que tuvo repercusión en las elecciones de 1997, pero que acarreó la adopción de un cambio tanto en el trazado de los distritos uninominales como en el recordenamiento

Vicente Fox (PAN) en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000—son etapas de un mismo proceso de transición hacia la democracia. A diferencia de sus parientes federales latinoamericanos—Brasil⁵ y Argentina—, el punto de partida donde se inicia la transición está marcado por la realización de elecciones periódicas bajo un sistema de partido hegemónico (Lujambio, 1995) y por la existencia de un poderoso presidente (Weldon, 1997 y Guerrero Gutiérrez, 2001). No obstante, ¿hasta qué punto se puede asignar un vínculo positivo entre democracia y federalismo?

Empecemos por reconocer que régimen democrático y sistema federal son cuestiones muy distintas. Mientras el primero es un método de selección de los gobernantes, el federalismo supone la separación y división de competencias entre las subunidades que componen un Estado. Los regímenes democráticos admiten diferentes formas institucionales (*cf.* Lijphart, 1984)⁶ y los sistemas federales no responden a un único modelo (*cf.* Elazar, 1987; Linz, 1997 y Stepan, 1999).⁷

Por “régimen democrático” entendemos al conjunto de mecanismos que determinan el acceso a los puestos más altos de autoridad y decisión del Estado (O’Donnell, 1999) mediante un conjunto de ins-

de las circunscripciones plurinominales. Tal reforma trajo consigo la adjudicación de distritos uninominales a los estados según datos poblacionales actualizados (contra los que se utilizaban de 1970), además de un reordenamiento de las circunscripciones plurinominales. Estas últimas fueron trazadas conforme a la proximidad geográfica de los estados y mantuvieron una proporción poblacional equitativa. Con todo ello se ha disminuido la desigual distribución que privaba en el sistema electoral. El Senado también sufrió modificaciones: cada estado pasó a elegir tres senadores más 32 de una única lista nacional de manera proporcional (Reynoso, 2001b). Para un estudio más amplio, véase González, Nohlen y Zovatto (1996). Para una evaluación crítica de las diferentes reformas electorales en México, consúltese Balinski y Ramírez (1997).

⁵ Brasil también estuvo marcado por elecciones periódicas, pero su realización sólo se limitaba al poder legislativo. El resto estaba controlado por la autoridad militar.

⁶ Según Lijphart, las democracias se organizan, a grandes rasgos, en dirección a dos grandes modelos: en un lado del continuo, los modelos de democracia de consenso; por el otro, los modelos de democracia mayoritaria.

⁷ Después del trabajo seminal de Riker (1964), se han estudiado otros tipos de federalismo. Stepan (1999) y Linz (1997) encuentran dos maneras distintas que dan lugar al origen de los sistemas federales: los que intentan juntar lo que antes estaba separado, pero lo adhieren a una misma identidad (*coming together*), y los sistemas que tratan de mantener junto lo que una misma identidad nacional no comparte (*holding together*). El primero responde al caso de Estado-nación (Estados Unidos, Argentina, Brasil, México): el segundo responde a los países cuyo Estado contiene más de una identidad nacional, que podemos denominar “Estado multinacional” (España, Canadá, Yugoslavia, Bélgica).

tuciones que Dahl (1971) denominó “poliarquía”.⁸ Las instituciones de la poliarquía son indispensables para la democracia en gran escala y, en particular, para las dimensiones del moderno Estado nacional (Dahl, 1989: 267). El proceso democrático consiste básicamente en cinco requisitos: *a*) igualdad del voto; *b*) participación efectiva; *c*) comprensión esclarecida; *d*) control del programa de acción y *e*) inclusión (Dahl, 1989: 134-160 y 268).⁹

Por “federalismo” se entiende

[...] el sistema en el cual algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades —cantones, estados y provincias— que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y donde otros asuntos están constitucionalmente fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas (Dahl, 1986: 114-126).

La definición citada reúne los elementos distintivos del federalismo. No obstante, otros especialistas en el tema lo han definido como un esquema en el que cada gobierno “[...] tiene la autoridad de tomar algunas decisiones finales independientemente del otro” (Riker, 1964) o, de manera sintética, “autogobierno y gobierno compartido” (Elazar, 1987) o “descentralización y cooperación multilateral” (Colomer, 1999).

Se imponen inmediatamente dos aclaraciones importantes respecto de ambos conceptos. En primer lugar, nada indica que un Estado federal *per se* resulte mejor y más democrático que un Estado unitario y fuertemente centralizado. En los sistemas unitarios democráticos, el peso del voto de los ciudadanos garantiza la igualdad de todos sin ningún tipo de distinción, a la vez que el curso de las políticas públicas

⁸ Según Dahl, la poliarquía es un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones necesarias: 1) funcionarios electos; 2) elecciones libres e imparciales; 3) sufragio inclusivo; 4) derecho a ocupar cargos públicos; 5) libertad de expresión; 6) variedad de fuentes de información y 7) autonomía asociativa (Dahl, 1989: 266-268).

⁹ El primer requisito del proceso democrático significa que los votos de los ciudadanos deben contar igual; o sea, que se debe recibir igualdad de trato en la ponderación de la formulación y manifestación de las preferencias individuales (Dahl, 1971: 15). En otras palabras, ello supone la realización del ideal “una persona, un voto”. Por tanto, el acceso a los puestos más altos del Estado sólo puede ser resultado de las preferencias de la mayoría de los ciudadanos, cuya suma debe ajustarse a un criterio de equidad o igualdad del voto entre ellos. En resumen, “democracia” significa “igualdad de todos los ciudadanos” (Linz, 1997: 1).

se decide de manera universal y ellas son aplicables a todos los miembros del Estado. De tal modo, las decisiones de la mayoría de los ciudadanos no se topan con límites o vetos por parte de las subunidades administrativas —si es que existen—, ni hay zonas o áreas territoriales que tienen el privilegio de reservarse decisiones que no son refrendadas por la mayoría de los ciudadanos del Estado.¹⁰

En segundo lugar, no todo Estado federal es necesariamente democrático. De hecho, muchos sistemas autoritarios declaran o contemplan una organización territorial correspondiente al Estado federal (la ex Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas, la otrora Yugoslavia y la actual, los Emiratos Árabes Unidos, entre otros).¹¹ En la actualidad, 18 Estados soberanos (de un total de 176), cuentan con constituciones federales o cuasifederales en los cuales vive aproximadamente 55% de la población mundial (3 233 40 de un total de 5 820 000). Empero, si consideramos a Europa como una federación, la cifra asciende a 60% de la población mundial. La tendencia hacia la democratización mundial también ha afectado a los países federales. La mayoría de éstos figura como países “libres” en el índice del Freedom House, con excepción de China y Malasia (que califican como “no libres”), y Brasil, México y Rusia (que califican como “parcialmente libres”).

Ahora bien, es inobjetable que un régimen autoritario clausura o impide el funcionamiento del sistema federal. La evidencia histórica indica que el gobierno central en los Estados autoritarios tiende a pasar por alto las restricciones o delimitaciones constitucionales a la

¹⁰ Al respecto, Colomer (1999) señala que los Estados federales permiten mayor utilidad social que los Estados centralizados unitarios, debido a que en estos últimos “[...] inducen a los votantes a elegir un solo paquete de propuestas políticas”. En cambio, los sistemas federales “[...] crean oportunidades para votar de modo diferente por los diferentes cargos y para dividir el gobierno entre varios partidos”. De tal modo, una minoría nacional puede ser mayoría en el ámbito regional y así ocupar un espacio de poder. Por lo contrario, en los sistemas unitarios una minoría nacional tiene menos oportunidad de compartir el poder.

¹¹ Elazar (1987) identifica 19 constituciones formalmente federales en cuyos países reside 40% de la población mundial. Dentro de esa cifra todavía estaban incluidas la ex República Socialista de Checoslovaquia, la otrora URSS y la República Socialista de Yugoslavia, la cual comprendía (además de Serbia y Montenegro) los actuales Estados de Eslovenia, Croacia, Bosnia y Macedonia. De hecho, Argentina y Brasil no dejaron de autodefinirse como “federales” bajo los regímenes militares que gobernaron durante la década de los setenta y parte de los ochenta. Por supuesto, México nunca ha dejado de reconocer su carácter federal durante toda la etapa posrevolucionaria, a pesar de la fuerte centralización a la que condujo el sistema de partido hegemónico.

intervención en asuntos que sólo son competencia de la subunidad. Por definición, en los regímenes autoritarios nada se encuentra más allá del alcance del gobierno central, y mucho menos las subunidades tienen la libertad de escoger a sus autoridades de manera autónoma e independiente del poder central. En otras palabras, el funcionamiento real de un sistema federal sólo es factible bajo un régimen democrático. Las elecciones libres y competitivas, así como la autonomía de los procesos electorales de cada subunidad, son condición necesaria para el desarrollo de un sano federalismo político.

No obstante, hay múltiples tensiones entre la lógica de funcionamiento del sistema federal y la consolidación de las instituciones democráticas, mucho más si se considera la extensión territorial de un Estado o la heterogeneidad de un Estado multilingüístico, multirreligioso o multiétnico. El federalismo puede afectar la realización de los valores democráticos¹² mediante una serie de tensiones y dilemas institucionales que ha recibido poca atención. En el caso de México al menos se dan dos, una en el nivel subnacional y otra en el nivel de los poderes federales: *a)* el funcionamiento de las instituciones y la penetración del proceso democrático en el plano subnacional¹³ y *b)* el problema de la representación política y la gobernabilidad del Estado nacional.

III. LA LÓGICA DE LA RUTA ELECTORAL HACIA EL FEDERALISMO DEMOCRÁTICO

Indudablemente, México experimenta una mayor transparencia y profundización del régimen democrático en el plano federal, habida cuenta de que por primera vez en la Historia un presidente de un partido político entregó el poder a otro de uno diferente de manera pacífica. En contraste, en el plano subnacional todavía privan situaciones políticas en donde la autonomía estatal —reforzada por las

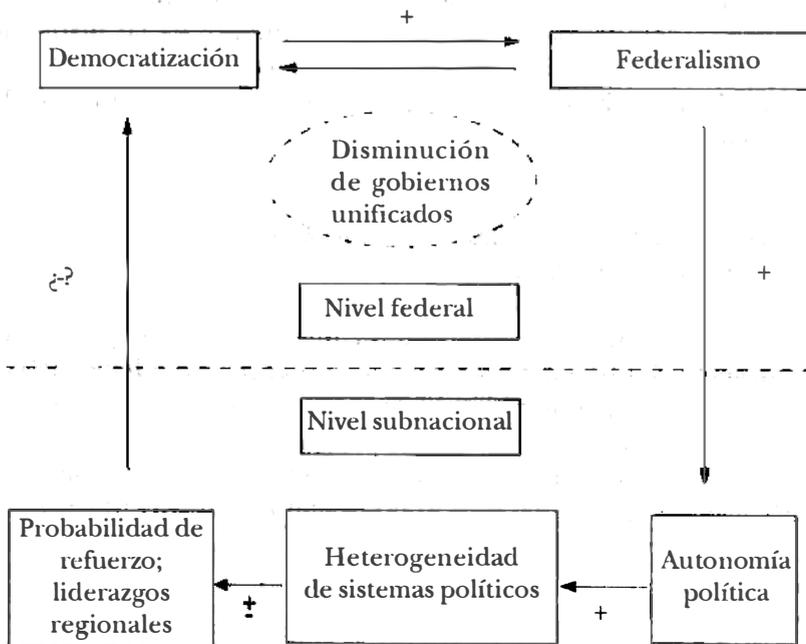
¹² Cf. Linz (1997). Bajo esta perspectiva, consúltese el trabajo de Samuels y Abrucio (2000) para el caso brasileño.

¹³ Al tema de las realidades políticas subnacionales, sobre todo en América Latina, O'Donnell (1993) le ha dedicado una reflexión interesante sobre la penetración del Estado, la cual produjo como resultado su colorida tipología de zonas azules, verdes y marrones (O'Donnell, 1993: 168-174).

instituciones del federalismo— ha constituido el obstáculo para la democratización del régimen político en muchos Estados.

El proceso de democratización política permitiría potencialmente una mayor efectividad del sistema federal y una representación autónoma de los estados en el Senado, vía el proceso de elecciones federales libres, limpias y competitivas. Este proceso de democratización tiende a mejorar el funcionamiento del sistema federal mediante el otorgamiento de más autonomía electoral a las subunidades.¹⁴ A su vez, la autonomía electoral permite una mayor pluralidad de situaciones políticas y partidarias respecto del sistema de partidos federales;

LA DOBLE DINÁMICA DEL FEDERALISMO DEMOCRÁTICO



¹⁴ Además, cabe agregar que también produce un aumento del control del Senado y de la Cámara de diputados al Poder Ejecutivo federal a partir de la creación de mayorías diferentes tanto en las Cámaras como entre éstas y el Ejecutivo.

ello refuerza la autonomía de los liderazgos regionales o estatales respecto del centro, incluso dentro del mismo partido.¹⁵

Sin embargo, tal proceso —lejos de generar una penetración uniforme del proceso de democratización— abre la puerta a un amplio y heterogéneo mapa de sistemas políticos estatales, que pueden incluso obstaculizar la democratización y el pluralismo político en el nivel subnacional. Paradójicamente, las autoridades federales encuentran un límite en el proceso de penetración de la democratización en los Estados. En otras palabras, la resistencia a la penetración del proceso democratizador desde el centro puede ser obstaculizada discursivamente si se invoca el federalismo y la autonomía estatal.

La figura 1 intenta representar gráficamente la doble dinámica. El sistema político mexicano ha comenzado a “refederalizarse” a partir del proceso de democratización por elecciones (Schedler, en prensa). A su vez, en el nivel federal dicho proceso refuerza el funcionamiento del régimen democrático. En tal sentido, la democratización ha propiciado el redescubrimiento del sistema federal, y éste ha permitido una profundización del proceso de democratización política y división del poder en el ámbito federal. Sin embargo, la relación mencionada de retroalimentación institucional no se observa cuando descendemos al nivel subnacional. En los estados donde la alternancia se dio previamente a la del Ejecutivo federal, el proceso de autonomía-democratización-federalismo se reforzó (por ejemplo, Chihuahua). En cambio, en aquellos estados que todavía mantienen una estructura de competencia político-partidaria hegemónica el proceso de autonomía puede resultar un obstáculo al más amplio proceso de democratización política (por ejemplo, Tabasco y Yucatán). Y ello porque en nombre del federalismo y la autonomía se puede defender el mantenimiento del *statu quo* político local. Este doble proceso repercute de manera diferenciada en cada nivel del sistema político: *a*) en el nivel federal se produce un efecto en el equilibrio entre el proceso de toma de decisión (gobierno) y la función de representación política del Poder legislativo; y *b*) en el plano subnacional se observa una repercusión en la diversidad de sistemas de partido, el grado de competitividad partidaria y la democratización de las instituciones estatales.

¹⁵ José Sosa ha identificado tres visiones del federalismo que coinciden con las visiones de los partidos según sus bases de apoyo electoral (Sosa, 2000: 243-245); a la vez, destaca que el “[...] proceso de democratización ha dado un peso cada vez mayor a los actores regionales” (2000: 249).

IV. LA POLÍTICA EXPANSIVA DEL FEDERALISMO DEMOCRÁTICO

Sucesivas reformas electorales (1977, 1986, 1990, 1993 y 1996) han dado lugar a una transformación en los criterios y reglas de asignación de escaños a los partidos —en general, para facilitar la representación de las minorías partidarias— que, de manera colateral, han ido modificando la representación de los estados, así como su control partidario.¹⁶

Hasta 1989, ningún estado estuvo en manos de un partido distinto del partido gobernante (PRI) y ambas Cámaras fueron siempre controladas por una amplia mayoría del Revolucionario Institucional. Esta presencia continua y prolongada del partido hegemónico y disciplinado fue la causa principal de la debilidad del federalismo mexicano. A partir de 1989 empezaron a configurarse las condiciones que posibilitaron el fortalecimiento del federalismo (Lujambio, 1995: 62); en otras palabras, comenzó el lento proceso de remoción del obstáculo (es decir, el PRI). En ese mismo año, el PAN obtuvo el triunfo en Baja California; posteriormente, el gobierno de Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992), y en 1995, los estados de Jalisco y Guanajuato. El control de nuevos estados por parte del PAN se incrementa con el triunfo en Nuevo León y Querétaro en 1997, y en Aguascalientes en 1998. En ese mismo año, el estado de Chihuahua (que era gobernado por el PAN) pasa a ser controlado nuevamente por el PRI; fue el primer estado en donde se produjeron dos alternancias seguidas. En las elecciones del año 2000, el PAN alcanzó el triunfo en los estados de Morelos y Guanajuato; este último, por tercera vez consecutiva. En 2001 una coalición formada por el PAN y el PRD despojó al PRI del control del estado en Yucatán, en medio de un escándalo en torno a la limpieza de los comicios y a la independencia de los tribunales.

Por otro lado, el PRD gana las primeras elecciones, por sufragio directo, del Distrito Federal (1997) y triunfa en 1998 en los estados de Tlaxcala, Zacatecas y Baja California Sur y, posteriormente —en coalición con el PAN—, obtiene el triunfo en el estado de Nayarit (1999). En las elecciones de 2000 el PRD triunfa por segunda vez consecutiva en las elecciones para jefe de Gobierno del Distrito Federal. A finales

¹⁶ La reforma de 1996 es el punto culminante, en donde se ha dado un gran paso en el trazado de los distritos electorales para la Cámara baja, mediante la asignación de una cantidad de distritos uninominales, la aplicación de un “criterio demo-orientado” (Reynoso, 2001b) y el establecimiento de cinco circunscripciones plurinominales de 40 escaños, que contienen aproximadamente 20% de la población cada una.

de este año, la coalición integrada por el PRD y el PAN logra obtener el triunfo en el estado de Chiapas y lleva a la gubernatura a un panista.

CUADRO 1

CANTIDAD DE GOBIERNOS ESTATALES,
SEGÚN PARTIDO POLÍTICO, 1989-2001

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001
PRI	31	31	29	27	24	20	18 ^b	18 ^c
PAN	1	1	3	5	7	7(8-1) ^a	8 ^c	8
PRD	0	0	0	0	1	4	4	4
PRD-PAN	0	0	0	0	0	1	2 ^d	2
Total	32	32	32	32	32	32	32	32

^a El PAN logra obtener triunfos acumulados en siete estados; pero en 1997 pierde la elección en el estado de Chihuahua, donde el PRI se recupera de la derrota sufrida en 1992.

^b Del total de los 19 estados en manos del PRI en el año 2000, al menos en dos de ellos (Tabasco y Yucatán) hay serias disputas acerca de la limpieza de las elecciones y de la autonomía de los tribunales estatales en materia de administración y fiscalización electoral.

^c A los triunfos ya obtenidos en otros estados en varias oportunidades (como en Guanajuato), se suma una nueva conquista electoral en Morelos.

^d El PRD logra dos de sus triunfos en coaliciones que incluyen al PAN, como en Nayarit (1999) y Chiapas (2000).

^e En noviembre de 2001 se realizan elecciones en Michoacán para gobernador.

FUENTE: Elaboración propia.

De esta manera, en los últimos 10 años el federalismo ha empezado a ser posible (más allá de la formalidad del artículo 40 de la Constitución) de la mano de la democratización del sistema político y de una competitividad partidaria cada vez mayor, como se vislumbra en la distribución del poder prevaleciente. El antes partido hegemónico gobierna en la actualidad en 18 estados. Mientras que hasta 1991 el PRI poseía la mayoría absoluta en 32 legislaturas estatales, en nuestros días ese control priva sólo en 10 legislaturas. Cada vez resulta más difícil tener todo el poder; cada vez resulta más habitual compartirlo.

Sin duda alguna, la autonomía de los estados sólo puede ser fruto de dicho proceso de elecciones competitivas, con una profundización de la democratización en el nivel federal.¹⁷

CUADRO 2

CANTIDAD DE LEGISLATURAS ESTATALES,
SEGÚN PARTIDO POLÍTICO, 1989-2001

	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001 ^a
PRI	32	32	29	29	23 (2)	19 (3)	17 (2)
PAN	0	0	2 (1)	2	2 (3)	1 (4)	4 (6)
PRD	0	0	0	0	0	(1)	(2)
PRD-PAN	0	0	0	0	0	(1)	(1)
Empates PRI-PAN				1	1	1	—
PRI-PRD				0	1	1	—
Total	32	32	32	32	32	32	32

NOTAS: Los valores indican la cantidad de legislaturas de cada partido por mayoría absoluta (50% + 1). Entre paréntesis figura la cantidad de legislaturas en donde el partido posee la primera minoría o mayoría relativa (menos de 50%).

^a Un total de 10 elecciones se están realizando o se realizaron en 2001; de algunas de ellas no se disponen los datos de la conformación total de la legislatura. Por tal razón, los datos que figuran para el año 2001 son las conformaciones vigentes que fueron producto de algunas elecciones de 2000.

FUENTE: Elaboración propia.

Durante este último periodo, lentamente se ha incrementado la autonomía de los estados para elegir a sus gobernantes, que parece no estar sujeta a la decisión y control del centro. Las transformaciones políticas que se iniciaron en 1989 avanzaron al ámbito federal el 6 de julio de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de diputados, fecha en que algunos coinciden en señalar como el comienzo de la transición mexicana (Lawson, 1997: 26). La legislatura LVII quedó conformada por unos 261 diputados pertenecientes a la oposición y 239 diputados, al Revolucionario Institucional. En el año 2000 el proceso de democratización y alternancia se consolidó con el triunfo

¹⁷ Este último proceso es más errático, discontinuo y heterogéneo en los 32 subsistemas políticos mexicanos.

del PAN en las elecciones para la presidencia de la República y la derrota del PRI en la mayoría legislativa en ambas Cámaras.

CUADRO 3

CANTIDAD DE LEGISLADORES
EN AMBAS CÁMARAS, SEGÚN PARTIDO POLÍTICO

Partidos	1994				1997				2000			
	LVI legislatura		LVI legislatura		LVII legislatura		LVII legislatura		LVIII legislatura*		LVIII legislatura*	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
PRI	298	59.6	97	75.8	239	47.8	76	59.4	207	41.4	60	46.9
PAN	118	23.6	23	17.9	121	24.2	33	25.8	212	42.4	46	35.9
PRD	64	12.8	8	6.3	125	25.0	17	13.3	50	10.0	16	12.5
PVEM	—	—	—	—	6	1.2	1	0.8	16	3.2	5	3.9
PT	10	2.0	—	—	7	1.4	1	0.8	7	1.4	—	—
PSN	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0.4	—	—
PCD	—	—	—	—	—	—	—	—	4	0.8	—	—
PAS	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0.4	—	—
SGP	6	1.2	—	—	2	0.4	—	—	—	—	1	.08
Total	496	99.2	128	100	500	100	128	100	500	100	128	100
NEPL		2.33		1.49		2.86		2.22		2.75		2.73

* Los senadores de la LVIII legislatura han sido electos por un periodo de seis años, lo cual quiere decir que la actual composición del Senado abarca también el periodo de la LIX legislatura 2003-2006.

PVEM = Partido Verde Ecologista de México; PT = Partido del Trabajo; PSN = Partido de la Sociedad Nacionalista; PCD = Partido Convergencia Democrática; PAS = Partido Alianza Social; SGP = sin grupo parlamentario.

NEPL: Índice de Número Efectivo de Partidos Legislativos (Laakso y Taagepera, 1979).

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la Dirección General de Apoyo Parlamentario del HCU y de la página *web* del Congreso de la Unión [<http://www.cddhcu.gob.mx/>].

En la LVII legislatura, el PRI controlaba 76 escaños del total de los 128 senadores; en la LVIII, 60 senadores pertenecen al PRI, 46 al PAN, 16 al PRD, 5 al PEVM y un senador no tiene grupo parlamentario. Para este último periodo, ningún partido posee el control de la mayoría de la Cámara; el PRI es ahora el partido de oposición con la mayor cantidad de senadores. Otro tanto ha ocurrido en la Cámara de diputados, donde ningún partido posee la mayoría de los escaños; el PRI es el principal partido de oposición, con un total de 210 escaños. Le sigue el PAN, ahora partido gobernante, con un total de 207 escaños.

El actual escenario político, como ha de notarse, es bastante distinto del de hace 10 años. Tanto en el nivel estatal como en la legislatura federal, se han abierto procesos de pluralismo político y partidario que han transformado el viejo sistema político y erosionado el sistema de partido hegemónico. En la actualidad el PRD controla los gobiernos de seis estados (incluido el Distrito Federal), mientras que los estados en manos del PAN suman siete, más el control de la presidencia de la República. Los 19 estados restantes siguen en manos del PRI, ahora convertido en partido de oposición. Asimismo, el actual partido de gobierno no tiene mayoría en ninguna de las Cámaras. El principal partido de oposición (PRI) controla 46.9% de los escaños en el Senado y 41.4% de los diputados; mientras que el PAN, convertido ahora en el partido de gobierno, tiene 35.93% del Senado y 42.4% de diputados. La evolución de las tres últimas legislaturas señala un tránsito de mayoría partidaria en ambas Cámaras en 1994; pasa por mayoría partidaria en una sola Cámara en 1997 y culmina en una situación de ausencia de mayoría en el año 2000.

En la medida en que se consoliden las elecciones competitivas, se observará una mayor penetración del proceso de democratización, una mayor autonomía electoral de los estados y, con ella, un desarrollo sostenido del federalismo, lo cual dará por resultado una mayor difusión y distribución del poder. Cuanto más se distribuya el poder en un sistema bicameral, federal y presidencial como el mexicano, mayor probabilidad habrá de tener gobiernos divididos o gobiernos no unificados. Mientras la competencia partidaria se mantenga entre tres partidos (se incremente a otra opción más), las probabilidades de que nadie tenga mayoría en las Cámaras son cada vez mayores.

El futuro del federalismo mexicano está ligado al curso del proceso de democratización y a la atenuación del presidencialismo. Weldon

(1997) señala que las cuatro condiciones que producen el *presidencialismo*¹⁸ en México son: 1) el sistema presidencial basado en la Constitución; 2) el “gobierno unificado”, donde el partido gobernante controla ambas Cámaras legislativas; 3) la disciplina dentro del partido de gobierno; y 4) un presidente que es reconocido como el líder del partido gobernante. Si alguna de estas condiciones deja de privar, continúa Weldon, el equilibrio del presidencialismo se rompe (Weldon, 1997: 227). Por las mismas razones, el federalismo mexicano (en el sentido de la definición de Dahl) está en relación inversa a la suerte del presidencialismo y en relación directa con la democratización del sistema político, lo cual de ninguna manera entraña el cambio de la forma de gobierno presidencial a una parlamentaria, sino una atenuación de las condiciones 2, 3 y 4 de Weldon. Al parecer, la atenuación de tales condiciones se está produciendo desde la llegada de Vicente Fox a Los Pinos.¹⁹ En primer lugar, el partido gobernante no controla ninguna de las dos Cámaras; en segundo lugar, no parece ser un partido rígido con alta disciplina legislativa; y en tercer lugar, el presidente Vicente Fox no es el líder indiscutido y verticalista del partido en el gobierno.

Los procesos abiertos indican que la consolidación del federalismo se encuentra en relación directa con el proceso de democratización del país; pero, paradójicamente, este reforzamiento del federalismo no crea incentivos para la democratización más profunda en el nivel de las subunidades. Allí donde no ha habido modernización política y creación de autoridades imparciales de resolución de conflictos electorales, la resistencia a la democratización del sistema político subnacional se defiende con la retórica del federalismo en contra del centralismo de las autoridades federales. Hay diferencias notables entre los procesos de democratización de cada uno de los diferentes estados, que en algunos casos se encuentran muy rezagados del amplio proceso de democratización en el ámbito nacional; por ejemplo, los casos de Tabasco y Yucatán, que presentan un alto grado de conflicto

¹⁸ Cabe una aclaración acerca de la categoría “presidencialismo” utilizada. Por “sistema presidencial” se entiende solamente la primera condición señalada por Weldon. Mientras que el concepto de “presidencialismo” remite a algo más amplio (las condiciones 2, 3 y 4), que designa la excepcional concentración de poder en manos del presidente (Weldon, 1997: 226).

¹⁹ Nombre de la residencia oficial del presidente, situada en el Bosque de Chapultepec, Distrito Federal.

en cuanto a la transparencia y organización de las elecciones y la aceptación de los resultados.

V. LA REPRESENTACIÓN FEDERAL

Prevalece una doble representación en los regímenes democráticos que, además, poseen un sistema federal de organización territorial del Estado. Tal cuestión remite a qué es lo que se representa; es decir, cuál es la unidad de representación. El principio de representación democrática privilegia el criterio de igualdad de todos los ciudadanos, el cual prevalece en la organización de la representación al otorgar igual peso del voto a cada uno. Las legislaturas —en especial las Cámaras bajas— se constituyen en “*one person, one vote chambers*” (Stepan, 1999), mientras que las Cámaras altas tienden a representar igualitariamente a los estados, independientemente de su extensión, riqueza o población. Los regímenes democráticos cuyos principales arreglos institucionales son la organización federal, bicameral y un sistema presidencial —como es el caso de México— presentan al menos tres cuestiones que hay que destacar: *a*) la doble representación federal democrática, *b*) la formación de mayorías diferentes en cada Cámara y *c*) el aumento de la probabilidad de gobiernos “no unificados” y “divididos”, o ambos; es mejor decir: la improbabilidad de “gobiernos unificados”.

VI. LA DÓBLE REPRESENTACIÓN FEDERAL DEMOCRÁTICA

Si se toma como referencia la distribución de los escaños mediante los distritos, el ideal normativo se inclina hacia lo que denomino un “criterio demo-orientado”; esto quiere decir que los escaños se asignan proporcionalmente a la población o a la cantidad de votantes de cada distrito electoral o subunidad. De tal modo se garantiza que ninguna preferencia esté subvaluada o sobredimensionada en la legislatura. Cuando tal criterio de asignación de escaños no se cumple, se dice que hay *malapportionment*.²⁰

²⁰ En términos de Monroe, “[...] *malapportionment* se da cuando las unidades geográficas tienen proporciones de escaños que no corresponden a sus proporciones de poblaciones”

Por lo contrario, en los sistemas federales la representación tiende a inclinarse hacia un criterio “terra-orientado”, que en general se manifiesta como igualdad representativa entre las subunidades: estados, provincias, *länders*, cantones, etcétera. La combinación de los dos criterios de representación se produce en la adopción de un sistema bicameral. Linz (1997) identificó la anterior como una característica de los sistemas federales: esto es, una segunda Cámara en el ámbito del Estado que representa a las subunidades federales de manera igualitaria y que no representa a sus poblaciones o electorados.

Los Estados cuya organización es democrática y federal tienen que intentar combinar dos criterios de representación muy diferentes, para que tanto democracia como federalismo no estén representativamente debilitados. Mientras que el criterio “demo-orientado” supone *un voto per cápita*, el criterio “terra-orientado” supone igual representación por subunidad o, para hacerlo más contrastante, *un voto por subunidad*. Por tal motivo, los sistemas federales democráticos poseen en su amplia mayoría una estructura legislativa bicameral.²¹ No obstante, a pesar de que el criterio territorial es un criterio legítimo de representación del sistema federal, tiende a haber un *ethos* valorativo proigualitario del voto que hace más hincapié en el requisito democrático.²²

(Monroe, 1994: 138). Para un análisis sobre el *malapportionment* en América Latina, cf. Samuels y Snyder (2001). Sobre los efectos del *malapportionment* en el sistema de partidos, cf. Reynoso (en prensa). Para un análisis de caso sobre las consecuencias distributivas en Argentina, Brasil y México, cf. Reynoso (1999; 2001a y 2001b), respectivamente. El término *malapportionment* tiene una connotación negativa innecesaria; por eso prefiero denominar a este fenómeno “sobre-representación distrital”.

²¹ A modo de corroboración, de los 15 Estados federales democráticos que hay en la actualidad, todos ellos tienen una estructura legislativa bicameral. La única excepción es la Unión Europea si —como creo que sucede— se la considera un sistema federal; pero incluso en este caso se dispone de un correctivo territorial para evitar el predominio de los países más poblados.

²² La siguiente cita ejemplifica el predominio valorativo de la igualdad del voto a propósito del caso mexicano: “[...] el Senado es un órgano representativo particularmente desigual en atención al principio de representación equitativa que supone ‘la igualdad en el valor del voto de cada ciudadano’ porque los votos de las entidades menos pobladas ‘valen’ mucho más que el de las entidades con mayor número de habitantes, ya que, sin importar el tamaño, todas las entidades eligen el mismo número de senadores” (Gómez Tagle, 1997: 56-57). Por ejemplo, en 1964, un voto de un ciudadano de Campeche valía 29.36 veces más que el de uno en el Distrito Federal. En 1994, la situación era similar: mientras que con 124 853 votos en Campeche se obtenían los tres senadores, en el Distrito Federal se obtuvieron con 1 857 000 (Gómez Tagle, 1997: 57). El problema de la desigualdad del voto en los Senados no es exclusivo de México. Los casos federales del continente americano: Argentina, Brasil y Estados Unidos, presentan una conformación

VII. MAYORÍAS DIFERENTES

Cuando privan dos criterios de representación se produce lo que Lijphart denominó “bicameralismo incongruente” (Lijphart, 1984). La incongruencia aumenta la probabilidad de que se produzcan dos mayorías partidarias diferentes: una en cada Cámara. Los miembros de la Cámara territorial representan las preferencias partidarias de la mayoría que hay en cada una de las subunidades. Sin embargo, según la distribución demográfica y la distribución territorial del voto, la conformación total de la Cámara territorial puede producir dos resultados representativos problemáticos en términos democráticos igualitarios: *a*) excluir las preferencias de las minorías de cada subunidad; y *b*) no ser la expresión de la mayoría de los ciudadanos de todo el Estado federal.

El primer tipo de resultado puede ser reducido al mínimo con una pequeña cuota de representación minoritaria, si se deja la representación mayoritaria a la mayoría o a la primera minoría. Este punto es fundamental, debido a que, a medida que la competencia se incrementa en un sistema político (ya sea el Estado federal o una subunidad), resulta muy difícil encontrar mayorías (estrictamente hablando, 50% + 1 de los votos). Antes bien, la representación mayoritaria suele quedar en manos de la primera minoría o, como suele denominarse, la “mayoría relativa”. En cambio, el resultado de tipo *b*) sólo puede evitarse cuando se abandona el criterio “terra-orientado” y se instaura un sistema proporcional a escala nacional o se asignan los escaños conforme a un criterio “demo-orientado”. Es evidente que esta solución va en contra del criterio federal de igualdad entre las subunidades. Así, podría sostenerse que no es un resultado que respete el sentido democrático de una elección en tanto que no expresa las preferencias de la mayoría de todos los ciudadanos del Estado, sino que representa la suma de las preferencias de las mayorías de las subunidades.

Sin embargo, de esto trata el control federal, el pacto entre estados soberanos e iguales. De ahí la idea de “mayoría compuesta”, como expresión no de la simple suma de individuos sino de grupos comple-

del Senado similar, con la pequeña variante de la cantidad de representantes por subunidad. En la actualidad, en Estados Unidos se eligen dos senadores por estado; mientras que en Brasil y Argentina se eligen tres. Para un análisis de las disparidades distritales en ambas Cámaras, consúltese Reynoso (2001b).

jos (Elazar, 1987). De todos modos, en las Cámaras territoriales pueden estar representadas mayorías que paradójicamente no coinciden con la mayoría de los ciudadanos de todo el Estado. Por ello, si la Cámara baja se constituye mediante el criterio de representación “demo-orientado”, puede darse una situación en que haya dos mayorías legislativas diferentes.

Tal situación se produce en casi todos los sistemas políticos con bicameralismo incongruente (Lijphart, 1984), ya sean federales o unitarios. No obstante, en los sistemas federales es donde el criterio de representación territorial en una Cámara tiene mayor peso y fundamento; por tal motivo, resulta más frecuente. En estos casos, la probabilidad de tener un gobierno “dividido” o “no unificado”²³ se incrementa. Al incluir un criterio de representación territorial de las subunidades, se constriñen las preferencias del amplio y mayoritario electorado del Estado.²⁴

En la actualidad sucede algo similar en México: nadie detenta una mayoría electoral en sentido estricto. El partido en el gobierno no controla siquiera la primera minoría en las dos Cámaras legislativas. El partido que obtuvo el segundo lugar ha logrado la primera minoría en el Senado. El PRI detenta 41.4% de los escaños en la Cámara de diputados y casi 46.9% en el Senado. Por su parte, el PAN ha logrado 42.4% en diputados y 36% en el Senado. Esta diferencia en favor del PRI en la Cámara territorial se debe a que dicho partido controla los gobiernos de 19 estados, a que —sin importar su aporte al total de

²³ Entendemos por “gobierno dividido” la situación en que el Ejecutivo se halla en manos de un partido y el Legislativo, en manos de otro. Es decir, cuando hay una mayoría diferente en cada uno de los poderes. Por “gobierno unificado” se entiende la situación en que un solo partido controla el Ejecutivo y la mayoría del Legislativo. Estas dos categorías no son del todo exhaustivas. Hay una situación, que denominaremos “gobierno no unificado”, en la cual no hay mayoría de ningún partido o coalición en la legislatura. Es la actual situación de México.

²⁴ Recientemente se ha producido en Argentina una situación como la descrita, pues el Senado está constituido por una amplia mayoría del partido opositor (Partido Justicialista), mientras que la coalición de partidos del gobierno—La Alianza, integrada por la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente por el País Solidario (Frepasso)— se halla en posición minoritaria. Las consecuencias políticas de tal conformación han ido mucho más lejos de lo esperado. El 6 de octubre de 2000, el vicepresidente de la República, miembro del Frepasso, renunció a causa de diferencias con el presidente de la República, Fernando de la Rúa (UCR), por un conflicto que se desató precisamente en el Senado, que comprometía a muchos senadores opositores y del bloque de la UCR en un escándalo de corrupción por la compra de votos para obtener la aprobación de la Ley de Reforma Laboral.

votos nacionales— cuentan exactamente igual pequeños que grandes. Un ejemplo opuesto es el caso del PRD, que gobierna la Ciudad de México, la cual sólo representa la obtención de dos senadores. En este sentido, los votos no cuentan en favor del PRD en la Cámara alta debido a que, por ejemplo, la cantidad de votos que representa cada senador en el Distrito Federal es inmensamente más grande que en Baja California (*cf.* Reynoso, 2001b).

La adopción de la representación territorial que supone el sistema federal se expresa en el resultado de la representación y, por tanto, repercute en el proceso de deliberación de la política pública. Cuando la representación de las subunidades constriñe la expresión de las preferencias de los ciudadanos, el sistema federal impone un límite a la expresión del *demos* que, por tal motivo, Stepan ha denominado “federalismo *demos-constraining*” (Stepan, 1999: 21).²⁵

VIII. EL FIN DE LOS GOBIERNOS UNIFICADOS

Los sistemas bicamerales o cuerpos deliberativos separados no son una innovación exclusiva de los sistemas federales. Estas instituciones preceden a la creación del federalismo moderno (Tsebelis y Money, 1999: 15-29). Históricamente, el bicameralismo se desarrolló primero en los Estados unitarios como un método de representación de las clases sociales (Tsebelis y Money, 1999: 6). Sin embargo, fue en Estados Unidos donde la representación de las subunidades, de manera igualitaria, delineó el criterio que sirvió como modelo a los modernos sistemas federales (Riker, 1964). Posteriormente, el criterio de representación territorial se expandió en muchos sistemas políticos, no sólo federales; ello dio lugar a la representación de las subunidades territoriales de manera igualitaria.²⁶

²⁵ En cierto modo, todos los sistemas federales son más *demos-constraining* que los sistemas unitarios. Stepan (1999: 23) sostiene tres razones por las cuales los sistemas federales siempre son más *demos-constraining*: una de ellas es que en el centro siempre hay una Cámara que representa el principio “una persona, un voto”, y otra Cámara que representa el principio territorial. Sin embargo, no todos lo son en el mismo grado. En los casos en que las preferencias de la mayoría de los ciudadanos del Estado prevalezcan debido al predominio de un criterio “demo-orientado” de representación (o por el peso de las atribuciones que posea la Cámara baja), el sistema federal puede ser más *demos-enabling*.

²⁶ En su clásico estudio, Riker (1964) sostiene, en primer lugar, que el mantenimiento de la organización federal es resultado de un acuerdo entre unidades previamente

Si hay dos Cámaras, puede haber dos mayorías diferentes en el Poder legislativo. Así, la posibilidad de un gobierno “no unificado”, o en el extremo “dividido”, se incrementa en la medida en que cada una de las Cámaras se constituya sobre la base de un criterio de representación diferente (bicameralismo incongruente). Según las facultades y poderes constitucionales de cada Cámara, los sistemas bicamerales producen una lógica de negociación y acuerdo en donde una Cámara puede officiar de jugador de veto (Tsebelis y Money, 1999), sobre todo si el sistema bicameral, además de ser incongruente, resulta simétrico. Ahora bien, si a eso se suma un presidente elegido por voto directo, por mayoría relativa de sufragios o por doble vuelta electoral, la probabilidad de que se produzcan “gobiernos divididos” (o por lo menos “gobiernos no unificados”) se incrementa notablemente.

Esta posibilidad es un principio operativo de los sistemas federales ya que —como señala Elazar— los modelos unitarios hacen hincapié en una organización más eficiente del poder, mientras que los modelos federales lo hacen en su distribución y difusión (Elazar, 1997: 243). Lo anterior introduce una polémica sustantiva acerca de los peligros del presidencialismo, la cual se halla fuertemente sesgada en favor del sistema parlamentario.

La bibliografía sobre los peligros del presidencialismo (Linz, 1994; Linz y Valenzuela, 1997) ha hecho hincapié en que los gobiernos divididos en sistemas presidenciales son perniciosos para la estabilidad democrática, pues generan bloqueos entre ambos poderes, así como la posibilidad de parálisis en el funcionamiento de la administración pública. Por tal motivo, si se parte del marco interpretativo desarrollado por los críticos del presidencialismo, la organización federal del

soberanas con el propósito de reunir sus recursos para incrementar su seguridad y alcanzar otras metas (económicas, culturales, etcétera). En segundo lugar, tienen una cantidad de instituciones, como las legislaturas bicamerales, que al estar constituidas bajo dos criterios de representación diferentes impiden el predominio de la mayoría y protegen los derechos individuales contra el posible predominio del centro. En tercer lugar, cada subunidad tiene la garantía constitucional de tener las mismas competencias. Sin embargo, como ha destacado Stepan (1999), estas tres características definen sólo el tipo de modelo federal estadounidense que puede ser clasificado como *coming together*, *demos-constraining* y *symmetrical*. En la actualidad, encontramos otros modelos federales que *a*) su origen no está dado por la unión de lo que estaba separado, sino por la necesidad de mantener unido lo que es diferente (*holding together*); *b*) tienen instituciones legislativas que limitan la representación territorial (*demos-enabling*), y *c*) todas sus subunidades no gozan de las mismas competencias y atribuciones (*asymmetrical*).

Estado en un sistema presidencial puede resultar incluso mucho más traumática para el régimen que el mismo sistema presidencial.²⁷

Las virtudes o defectos del sistema presidencial deben tomarse con cautela, como sugieren algunos estudios comparados (*cf.* Nohlen y Fernández, 1998; Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Puesto que “[...] las instituciones son expresión de valores, preferencias y patrones de comportamiento ampliamente compartidos en una sociedad” (Nohlen, 1998: 93), no es posible concebir que la democracia entrañe sólo una forma de gobierno: el parlamentario. Si se asume el diagnóstico pesimista sobre el funcionamiento del presidencialismo, entonces los sistemas federales sólo incrementarían riesgos a la gobernabilidad en los sistemas presidenciales, lo cual significaría que si se mantiene la forma de gobierno habría que evitar a cualquier precio (léase “supresión de la representación territorial de las subunidades”) la creación de instituciones que puedan dar lugar a “gobiernos divididos”.²⁸ Entonces, la visión pesimista sobre el presidencialismo lleva a sostener que el “mejor” funcionamiento de la democracia se garantiza cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo están bajo el con-

²⁷ Cabe señalar que una de las democracias más estables del planeta, Estados Unidos de América, posee tales características supuestamente perniciosas. Para una revisión de las críticas al presidencialismo, véase Shugart y Carey (1992), así como Mainwaring y Shugart (1997). No obstante, tales revisiones críticas de la obra de Linz comparten todavía un sesgo promayoritario que yo rechazo.

²⁸ Entre otras variables que pueden afectar al rendimiento del sistema presidencial se encuentran el sistema electoral y el tipo de sistema de partido. Jones (1995) ha presentado un exhaustivo análisis comparativo del efecto de las reglas electorales y el sistema de partido sobre la frecuencia de gobiernos divididos. También Mainwaring y Shugart (1997) han puesto el acento en las reglas electorales, el sistema de partidos y los poderes constitucionales del presidente como factores determinantes del funcionamiento del presidencialismo latinoamericano. De todos modos, cabe señalar que priva una obsesión cada vez más extendida, sobre todo en México, acerca de los posibles resultados negativos que pueden producirse bajo un gobierno dividido (Pérez y Martínez, 2000). Aparentemente, se ha aceptado de manera acrítica la visión negativa del presidencialismo; incluso quienes invocan tradiciones históricas, como justificación del mantenimiento del sistema presidencial, aceptan que los gobiernos divididos son disfuncionales para su correcto funcionamiento. Llama la atención que no se ha reparado en que el mantenimiento del federalismo bajo un sistema presidencial, en una democracia competitiva, eleva la probabilidad de los gobiernos divididos. Por mi parte, no comparto en absoluto el clima de opinión negativa acerca de los gobiernos divididos. Gracias a ello fue posible que las legislaturas de Brasil, Ecuador y Venezuela hayan derribado los gobiernos de Collor de Mello, Bucaran y Carlos Andrés Pérez, respectivamente, mediante métodos constitucionales y democráticos.

trol del mismo actor,²⁹ es decir cuando se producen “gobiernos unificados”.

En la perspectiva mexicana, esta apreciación no es del todo realista. Durante 70 años México experimentó gobiernos unificados bajo un sistema de partido hegemónico que debilitó e imposibilitó el funcionamiento de las instituciones formalmente federales. En la actualidad, la democratización del sistema político ha traído consigo un aumento de la competitividad electoral partidaria y una mayor distribución del poder político.³⁰ Esto ha llevado al paulatino reforzamiento del federalismo tanto en el plano de la división de poderes federales como en el ámbito de la autonomía estatal. Y ello ha incrementado la probabilidad de gobiernos “no unificados” o “divididos”. Paradójicamente, lo que es saludable en términos democráticos y federales para México, no es lo que los críticos del presidencialismo valoran positivamente.

IX. COMENTARIO FINAL

La fortaleza del poder presidencial que consistía en el control férreo de la mayoría legislativa quedó en el pasado. Ese poder fue posible durante 68 años de control de un partido hegemónico (Weldon, 1997). Éste ha sido el mayor obstáculo político para la democratización y el federalismo mexicanos. La remoción del obstáculo comenzó paulatinamente con la llegada de un gobierno estatal no priista en 1989 y llegó a su punto crítico el 6 de julio de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de diputados (*cf.* Lawson, 1997). Al parecer, el proceso se consolidó en las últimas elecciones presidenciales y legislativas del 2 de julio de 2000 (*cf.* Schedler, 2000).

Después de muchas reformas en cadena, se lograron avances en el funcionamiento de un régimen democrático competitivo, los cuales profundizaron —al mismo tiempo que permitieron— la autonomía política y representativa de los estados: esto es el federalismo político.

²⁹ En contraposición a este argumento, Colomer (1999) señala que los gobiernos divididos producen más utilidad social.

³⁰ Alvarado (2000) identifica el nuevo federalismo como “federalismo partidista” en contraste con el viejo, al que denomina “presidencialismo unipartidista”.

Tal autonomía se halla en la base de los dos problemas que México debe afrontar hoy, al menos por dos razones. En primer lugar, el proceso democratizador ha reforzado el pluralismo político, que se expresa en el multipartidismo legislativo. Este pluralismo, a su vez, conduce a poner en funcionamiento un federalismo que deriva en una mayor autonomía política y electoral de cada estado. En este punto las paradojas resultan interesantes, ya que la profundización de la autonomía de los estados no necesariamente redundaría en beneficio de la democratización de las subunidades. En algunos estados, donde no ha habido una primera penetración del proceso de modernización política —que sí se desarrolla en el plano nacional—, la autonomía cada vez mayor de los estados es el escudo retórico contra las pretensiones del poder central de impulsar la democratización de esas zonas rezagadas políticamente (como por ejemplo, Yucatán, Tabasco y Chiapas).

En segundo lugar, un sistema bicameral incongruente y simétrico en el marco de un sistema presidencial incrementa las probabilidades de que haya gobiernos “no unificados” y “gobiernos divididos” —con la incertidumbre que ello entraña—, los cuales pueden generar una peligrosa nostalgia respecto de la certidumbre autoritaria de los “gobiernos unificados” priistas, tanto en el plano horizontal (Ejecutivo-Legislativo) como en el vertical (gobierno federal-gobiernos estatales). Un escenario optimista vislumbra un sistema político que puede generar incentivos en una dirección más consensual, en donde es factible una distribución del poder entre varios partidos. En suma, la nueva realidad democrática en el marco de la reforma del Estado y de los rediseños institucionales puede traer de la mano escenarios más prometedores que los prevaecientes hasta hace poco, en donde la hegemonía política del PRI en ambas Cámaras —sumada al control de la presidencia— obstaculizaba la realización de una competencia política equitativa y convertía al federalismo en una mesa de intercambio de favores entre las elites estatal y federal del Revolucionario Institucional.

La nueva situación política abre un espacio más amplio en términos comparativos, lo cual debería significar el abandono definitivo de la tendencia a estudiar el caso mexicano como una excepción incomparable. Por ejemplo, sistemas políticos tan diferentes en su desempeño,

como el de Argentina, Brasil, Estados Unidos, Rusia³¹ y Venezuela, pueden ser casos clave para comparar el desarrollo político mexicano. A su vez, un enfoque comparativo de las diferentes situaciones subnacionales y de los diferentes subsistemas políticos mexicanos pueden aportar mucha más luz sobre las nuevas bases del federalismo democrático tanto en México como en países que atraviesan esta doble transición democrática y federal.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado, Arturo, 2000, "El viejo y el nuevo federalismo: del presidencialismo unipartidista al federalismo partidista", en Paz Consuelo Márquez Padilla y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- Balinsky, Michel y Victoriano Ramírez, 1997, "Mexican Electoral Law: 1996 Version", *Electoral Studies*, vol. 16, núm. 3, pp. 329-340.
- Carmagnani, Marcello, 1993, "El federalismo liberal mexicano", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 135-179.
- Colomer, Josep, 1999, "Las instituciones del federalismo", *Working Paper* núm. 2, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, doctorado en Ciencia Política, México.
- Dahl, Robert, 1971, *Poliarchy*, Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1986, "Federalism and the Democratic Process", en *Democracy, Liberty and Equity*, Bergen, Norwegian University Press, pp. 114-126.

³¹ Ordeshook y Shvetsova (1997) señalan que se abren dos escenarios para la supervivencia del federalismo ruso bajo una forma democrática: o se acerca más al caso de Canadá o se puede enfocar hacia un sistema más unitario, "como la configuración 'pseudo-federal' de México" (Ordeshook y Shvetsova, 1997: 41). Paradójicamente, el argumento aquí esbozado pone como referencia negativa de uno de los posibles escenarios para México el caso del federalismo ruso.

- Dahl, Robert, 1989, *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, Paidós, 1a. versión en castellano: 1991.
- Elazar, David, 1987, *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer.
- Elazar, David, 1997, "Contrasting Unitary and Federal Systems", *International Political Science Review*, vol. 18, núm. 3, julio.
- Gómez Tagle, Silvia, 1997, *La transición inconclusa: treinta años de elecciones en México*, México, El Colegio de México.
- González Roura, Felipe, Dieter Nohlen y Daniel Zovatto, 1996, *Análisis del sistema electoral mexicano: informe de un grupo de expertos*, Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo.
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo, 2001, "Competencia partidista e inestabilidad del gabinete político en México", *Política y Gobierno*, vol. 8, núm. 1, México, pp. 13-60.
- Hernández Chávez, Alicia, 1993, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 263-299.
- Jones, Mark, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, Illinois, University of Notre Dame Press.
- Laakso, Marku y Rein Taagepera, 1979, "Effective Number of Parties: A Measure with Applications to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, núm. 1, pp. 3-27.
- Lawson, Chappell, 1997, "Mexico's New Politics: The Elections of 1997", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, pp. 13-27.
- Lijphart, Arend, 1984, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.
- Lijphart, Arend, 1997, "Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1a. edición en castellano: 1997.
- Linz, Juan, 1994, "Democracia presidencialista o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo: 1. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza, 1a. edición en castellano: 1997.

- Linz, Juan, 1997, "Democracy, Multinationalism and Federalism", *Working Paper 1997/103*, junio, Madrid, Instituto Juan March.
- Lujambio, Alonso, 1995, "De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México", *Política y Gobierno*, vol. 2, núm. 1, México, pp. 43-71.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart (comps.), 1997, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Monroe, Burt, 1994, "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity", *Electoral Studies*, vol. 13, núm. 2, pp. 132-149.
- Nohlen, Dieter y Mario Fernández (comps.), 1998, *El presidencialismo renovado: instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad.
- O'Donnell, Guillermo, 1993, "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, núm. 130, vol. 33, Instituto de Desarrollo Económico y Social, pp. 163-184.
- O'Donnell, Guillermo, 1999, "Democratic Theory and Comparative Politics", University of Notre Dame.
- Ordeshook, Peter y Olga Shvetsova, 1997, "Federalism and Institutional Design", *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 1, pp. 27-42.
- Pérez, Germán y Antonia Martínez, 2000, *La Cámara de diputados en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Reynoso, Diego, 1999, "La desigualdad del voto en Argentina", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 15, México, pp. 73-97.
- Reynoso, Diego, 2001a, "Distritos y escaños en Brasil: antecedentes, diagnóstico y consecuencias partidarias del malaportionamiento", *Política y Gobierno*, vol. 8, núm. 1, México, pp. 167-191.
- Reynoso, Diego, 2001b, "Reduciendo las disparidades: sobre-representación distrital y reforma electoral en México", México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, manuscrito.
- Reynoso, Diego, en prensa, *Ponderando votos: la política de la sobre-representación distrital en perspectiva comparada*, México, Gedisa.

- Riker, William, 1964, *Federalism: Origin, Operation and Significance*, Boston, Little, Brown and Company.
- Samuels, David y Fernando Luis Abrucio, 2000, "Federalism and Democratic Transitions: The 'New' Politics of the Governors in Brazil", *Publius, The Journal of Federalism*, vol. 30, núm. 2, pp. 43-61.
- Samuels, David y Richard Snyder, 2001, "Devaluing the Vote: Latin America's Unfair Election", *Journal of Democracy*, vol. 12, núm. 1, pp. 146-159.
- Schedler, Andreas, 2000, "Mexico's Victory: The Democratic Revelation", *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 5-19.
- Schedler, Andreas, en prensa, "The Nested Game of Democratization by Elections", *International Political Science Review*, vol. 23, núm. 1, enero.
- Shugart, Matthew y John Carey, 1992, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Sosa, José, 2000, "Percepciones sobre el federalismo en México: la visión estatal", en Paz Consuelo Márquez Padilla y Julián Castro Rea (coords.), *El nuevo federalismo en América del Norte*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones sobre América del Norte.
- Stepan, Alfred, 1999, "Federalism and Democracy: Beyond the US Model", *Journal of Democracy*, vol. 10, núm. 4, pp. 19-34.
- Tsebelis, George y Jeannette Money, 1999, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Weldon, Jeffrey, 1997, "The Political Sources of Presidentialism in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-258.