

## RESEÑAS

**Alonso Lujambio (editor), *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, México, UAM/IFE/Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, 188 pp.**

La emergencia de escenarios políticos más competitivos en México se caracteriza no sólo por su novedad, sino por el elemento de incertidumbre que introduce en la posibilidad de gestionar exitosamente las funciones de gobierno. Tradicionalmente el poder legislativo en México ha basado su "eficacia" en una subordinación al poder ejecutivo (estatal, nacional) y en una delegación a éste de las facultades propiamente legislativas. En México el poder ejecutivo se presentaba como el verdadero legislador, pues era de éste de donde surgían casi todas las iniciativas de ley. ¿Qué pasa entonces cuando el partido del gobernador no tiene la mayoría necesaria en el congreso local para que el proceso legislativo llegue a buen término? Al ser de un partido el gobernador y de otro u otros la mayoría ¿es posible lograr gobernabilidad y estabilidad? ¿Qué experiencias se han tenido en México que hayan evitado la parálisis gubernamen-

tal? A contestar estas preguntas se dedica el volumen editado por Alonso Lujambio, *Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, entendiendo por gobierno dividido aquel en el que el titular del ejecutivo pertenece a un signo partidario que no posee mayoría absoluta en el poder legislativo, esto es, en el congreso local. El trabajo consta de un estudio introductorio y cinco estudios que detallan la situación de los gobiernos en los estados que vivieron la cohabitación durante alguna legislatura o parte de ésta, a saber: Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Aguascalientes y Baja California Sur.

En su estudio introductorio, Alonso Lujambio comienza por preguntarse por qué habría de pensarse en evitar un gobierno dividido antes de siquiera proceder a su comprensión. Después de una revisión de cada caso, incluido el del Estado de México, se concluye que ni la parálisis ni la

ingobernabilidad son los signos distintivos de los gobiernos divididos en los estados mexicanos, fundamentalmente gracias a la "artesanía política" de los actores, quienes en escenarios ciertamente complejos han logrado encaminar exitosamente el desarrollo de las funciones del gobierno, siendo la negociación el elemento más novedoso de la dinámica legislativa en estos contextos. Por lo tanto, antes que buscar evitarlos hay que comprender cuál o cuáles han sido los elementos fundamentales que han impedido una situación de crisis gubernamental, pregunta a la que Lujambio responde que el factor clave que permite la gobernabilidad es el presupuesto. Si éste es aprobado, el mayor peligro de parálisis gubernamental será superado. Así, antes que los arreglos internos del congreso, la aprobación del presupuesto constituye la *verdadera cláusula de gobernabilidad*.

Baja California, primer caso estudiado, es un gobierno dividido en el que el ejecutivo panista cuenta con una mayoría relativa en el congreso local. Durante el periodo 1989-1995 se observan dos etapas que logran dibujar la evolución de la mayor parte de los gobiernos considerados: un primer momento de incertidum-

bre y adaptación a la nueva situación, en la que la relación tradicional de dependencia y subordinación del legislativo hacia el ejecutivo queda alterada y se conforman las nuevas alianzas o acuerdos. En Baja California este momento (1989-1992) se caracteriza por la colaboración cercana entre la fracción panista y su gobernador, lo que se traduce en estrechos márgenes de negociación entre bloques en el interior del congreso y su consecuente falta de autonomía. En un segundo momento (1992-1995), las reglas de funcionamiento del legislativo (la conformación de la mayoría absoluta a través de alianzas) y de sus relaciones con el ejecutivo quedan asentadas y el elemento privilegiado es la negociación del contenido de la agenda legislativa. A partir de este momento el congreso se convierte en origen de un mayor número de iniciativas, hecho que se tradujo en su fortalecimiento.

Probablemente Guanajuato (1991-1997) represente el caso de gobierno dividido que más se acerca a los ideales de la democracia y la división de poderes. En este estado el poder legislativo, dominado por una mayoría absoluta priísta, se convierte en un interlocutor importante frente al ejecutivo panista. El punto

nodal de la relación entre ambos actores fueron las cuentas públicas y en especial la fuerte fiscalización ejercida sobre la administración panista, dinámica que resultó en un sistema de contrapesos políticos fuertes al otorgar independencia y autonomía al congreso local.

Una vez más el elemento novedoso —y positivo en términos de la teoría de la democracia— es la lógica de negociación, cabildeo y acuerdos previos por la que las iniciativas de ley tuvieron que pasar para ser aprobadas. “El resultado —nos dice Luis Miguel Rionda, autor del caso Guajuato— era un sistema de división de poderes a cabalidad” (p. 87). No obstante ello, el nuevo protagonismo del poder legislativo en el estado se vio restringida por la escasa tradición de ejercicio del oficio legislativo y por la ausencia del liderazgo natural que para los legisladores priístas tradicionalmente constituyó la figura del gobernador. En esta situación de vacío político se buscó sustituir la sujeción del legislativo al ejecutivo estatal por una sujeción al ejecutivo federal por la vía de la Secretaría de Gobernación.

En la misma línea, el análisis del caso de Chihuahua, a cargo de Alberto Azíz, observa una disminución de la subordinación

del legislativo hacia el gobierno del estado. En éste hubo un periodo de alternancia en el poder (en el que el PAN obtuvo la gubernatura y la mayoría absoluta en el congreso local) previo al de gobierno dividido en sentido estricto (1995-1998). En un contexto inicial de fuerte agresividad y ataques al nuevo gobierno, el desarrollo de las funciones gubernamentales se caracterizó por un fortalecimiento gradual del legislativo: en éste, el PAN logra reformas constitucionales a través de las cuales se concede mayor autonomía al poder judicial, se fortalece la separación de poderes y la fiscalización del ejecutivo. El periodo de gobierno dividido para Chihuahua confirma la tendencia general no sólo de fortalecimiento del legislativo y su adquisición gradual de autonomía, sino sobre todo confirma que existen márgenes de negociación que permiten sacar adelante el trabajo legislativo en particular y el del gobierno estatal en general, a pesar de que la productividad legislativa observa, en este caso, una tendencia a la baja.

En contraste, la productividad legislativa no es alterada en el caso de Baja California Sur, estado que vivió un periodo de gobierno dividido (1993-1995) en

el que el congreso se repartió en igual número de curules para el PRI y el PAN, con la consecuente ausencia de una mayoría absoluta que respaldara al ejecutivo priísta. A pesar del *impasse* legislativo que significó el intento de lograr la mayoría para el partido del gobernador (el caso Tuchman), antes y después de dicho conflicto prevaleció una actitud cooperativa que se tradujo en la agilidad legislativa. Esta cooperación no fue gratuita; respondía más bien a la necesidad del PAN de evitar obstáculos para la eficiente administración de sus ayuntamientos en el estado. Asimismo, el congreso ganó en autonomía con la integración plural de las comisiones legislativas y la dinámica negociadora prevaleció antes que el voto de calidad, que fue utilizado sólo en asuntos de suma importancia.

De manera similar el caso de Aguascalientes, en donde la situación de gobierno dividido fue breve (1995-1996), confirma la tendencia y los elementos comunes a las experiencias de los anteriores estados citados: un congreso local con creciente autonomía y el privilegio de las vías negociadoras para arribar a acuerdos entre distintos bloques del poder legislativo y entre éste y el ejecutivo. El esquema en

Aguascalientes se caracterizó por la "prudencia política" del gobernador priísta que con minoría de su partido en la Cámara evitó la incertidumbre y la ingobernabilidad en el estado.

El hecho de que los estudios de caso se centren primero en la actividad interna de los congresos locales y sólo después en la relación entre éstos y el ejecutivo estatal, se debe a que éste es un resultado posterior de la dinámica fundamental establecida dentro del congreso, bien a través de la negociación entre fracciones partidistas, bien a través de alianzas que conformen la mayoría en su interior.

El nivel real de división de poderes y la mayor autonomía de los congresos locales son la consecuencia más palpable de la cohabitación gubernamental. Sin embargo, la lectura del libro sugiere que ello no es un objetivo expreso de los legisladores (con excepción de Chihuahua), ni parte de una búsqueda de los ideales democráticos en términos abstractos. Más bien es un resultado del debilitamiento de la presencia del ejecutivo en el congreso local debido a la ausencia de una mayoría que lo respalde. Dada la tradición legislativa mexicana, el vacío político que ello causa representa un riesgo que

desaparecerá sólo cuando el congreso asuma plenamente la función de legislar.

Si bien por una parte el cambio político no ha tenido su correlato en la percepción general que la ciudadanía tiene del poder legislativo —por una falta de vinculación más efectiva entre las demandas ciudadanas y las actividades del congreso—, por otra es posible definir una tendencia en la que la opinión pública y diversos grupos sociales no partidistas comienzan a involucrarse con el trabajo y la discusión en el congreso.

Con todos estos elementos, la situación de gobierno dividido resulta por demás novedosa en la cultura política mexicana, hecho que se repite no sólo a nivel estatal, sino también a nivel nacional, a raíz de la pérdida de la mayoría absoluta por parte del PRI en la 57 Legislatura (1997-2000). Si bien por una parte la revisión de las experiencias estatales que proporciona el libro resulta de gran riqueza —ya que provee elementos concretos para el análisis de los gobiernos divididos en México y para adelantar las respuestas que han evitado la ingobernabilidad en este contexto—, por otra el carácter

marcadamente centralista del sistema político nos lleva a concluir que el verdadero reto de la cohabitación no surge en los contextos estatales cuya autonomía es limitada, sino a nivel nacional. En el ámbito estatal, las experiencias concretas muestran que la ecuación final resulta favorable, no sólo por la tendencia hacia un mayor equilibrio entre poderes, sino por la apertura que ello significa para diversos sectores de la población tradicionalmente excluidos de la dinámica legislativa en el país y, por ende, de sus potenciales beneficios. A nivel nacional, en cambio, las excesivas atribuciones del ejecutivo y su control vertical sobre parte importante de las instituciones nacionales ponen en duda que los resultados puedan ser semejantes. En resumen, observamos a nivel estatal y nacional una apertura de los espacios de negociación política y de los actores involucrados en ésta, proceso que impactará profundamente al sistema político mexicano al inaugurar la época que, posiblemente, llevará a un poder legislativo plural y fuerte.

*Martha Eugenia Ruiz\**

\* Asistente de investigación del proyecto "Estrategias sindicales frente al TLC: México-Estados Unidos-Canadá".