

México y el concierto de las naciones democráticas: una mirada desde el modelo de Arend Lijphart

Noemí Luján Ponce*

El presente trabajo toma como base la propuesta de modelos de democracia de Arend Lijphart¹ para realizar un ejercicio de una doble direccionalidad. En primer término, propone una recuperación de las diez variables institucionales consideradas en el modelo bidimensional de democracia propuesto por el autor para el análisis de los cambios políticos ocurridos en México a partir de la década de los noventa, y segundo, desarrolla una serie de reflexiones críticas del citado modelo a partir del análisis de la información histórica de un caso que como el mexicano posibilita pensar las fronteras de eso que hoy llamamos *democracia*.

Delimitación del universo de estudio

¿Es posible formar parte de la orquesta? El estudio que presenta Lijphart en *Modelos de democracia* considera 36 países² dentro de los cuales no está incluido México. No obstante, consideramos que un texto tan influyente en el análisis institucional de las

* Profesora-investigadora. Departamento de Relaciones Sociales. UAM-Xochimilco.

¹ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 1999.

² Los países considerados democráticos en 1996 son: Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Reino Unido, Australia, Bélgica, Islandia, Italia, Japón, Países Bajos, Nueva Zelanda, Suiza, Irlanda, Suecia, Alemania, Israel, Costa Rica, Colombia, Francia, Venezuela, Trinidad y Tobago, Jamaica, Botswana, Barbados, Malta, Bahamas, Grecia, Mauricio, Portugal, España, India y Papúa-Nueva Guinea.

democracias contemporáneas proporciona elementos valiosos para pensar la experiencia mexicana, tanto como el sentido y los alcances de una propuesta que recupera elementos nodales del paradigma democrático vigente.

Un primer punto de reflexión a este respecto tiene que ver con la fundamentación de los límites del universo de casos nacionales que comprende su estudio.

El primer criterio, y el más importante, trata sobre la definición del concepto de *democracia* a partir del cual se construye una delimitación de los países que son democráticos de los que no lo son. A este respecto, Lijphart recupera los ocho criterios propuestos por Robert Dahl (1971:3) en su canónico texto, *Poliarquía*, a saber: 1) el derecho al voto; 2) el derecho a ser elegido; 3) el derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyo y votos; 4) elecciones libres y justas; 5) libertad de asociación; 6) libertad de expresión; 7) fuentes alternativas de información, y 8) instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.

Los criterios de Dahl parecen resumir, como bien identifica Lijphart, una parte medular del consenso actual respecto de lo que define los contornos de los regímenes democráticos. Los siete primeros se refieren a las condiciones de libertad y pluralismo que garantizan la competencia política; el octavo, en cambio, está asociado a los efectos vinculatorios del voto sobre la orientación del ejercicio gubernamental. Una valoración rigurosa de este vínculo podría conducir a que el universo democrático se transformara en un conjunto vacío, pues aun las democracias más reconocidas presentarían serias deficiencias en estructuras institucionales garantes de la responsabilidad programática de los gobernantes y representantes populares con sus electores.

Si bien Dahl proporciona una definición operacional de democracia, dista mucho de resolver el problema de la medición de cada uno de los criterios. A este respecto conviene señalar que Lijphart recupera elementos empíricos de otras propuestas como la de *Freedom House*³ en las que se analiza la manera en que los factores asociados a la violencia y a los grados de corrupción generan cuestionamientos acerca de la ubicación de países como Colombia, Venezuela, India y Papúa-Nueva Guinea a los cuales el propio Lijphart considera casos fronterizos.

Su propuesta de modelos (*patterns* en inglés) pretende dar cuenta de la variabilidad en el diseño de las instituciones democráticas en los distintos países, atendiendo a un criterio fundamental, el grado de descentralización o centralización de las mismas a partir del cual identifica dos modelos fundamentales: el mayoritario y el consensual. El primero se rige por la regla de la mayoría y el segundo por la del mayor número posible de personas como principios rectores para la toma de decisiones.

³ *Freedom House* propuso la construcción de un índice que clasifica a los países en libres, parcialmente libres y no libres. A partir de 1972, ha efectuado la medición de la situación política de todos los países de acuerdo con esta clasificación.

Estas dos maneras de concebir los procesos de toma de decisiones políticas han dado lugar a configuraciones institucionales distintas que Lijphart pretende analizar a partir de su propuesta de operacionalización de diez variables agrupadas en torno a dos dimensiones (Lijphart, 2000:15).

La primera dimensión, la de ejecutivos-partidos, considera las siguientes variables expresadas en su rango de variación:

<i>Variable</i>	<i>Modelo mayoritario</i>	<i>Modelo consensual</i>
Concentración del poder en el ejecutivo	Gabinetes mayoritarios de partido único	Gabinetes de coalición multipartidista
Relaciones de poder entre el ejecutivo y el legislativo	Dominio del ejecutivo	Equilibrio de poder
Sistema de partidos	Bipartidismo	Multipartidismo
Sistema electoral	Mayoritarios y desproporcionales	Representación proporcional

La segunda dimensión recupera un corte vertical en el grado de centralización-descentralización de las estructuras de poder, se denomina *federal-unitaria*, y se expresa en las siguientes variables:

<i>Variable</i>	<i>Modelo mayoritario</i>	<i>Modelo consensual</i>
Centralización del gobierno	Unitario y centralizado	Federal y descentralizado
Concentración del poder legislativo	Legislatura unicameral	Legislatura bicameral
Flexibilidad constitucional	Constitución flexible	Constitución rígida (posibilidad de enmienda)
	(enmienda por mayorías por mayoría simple)	extraordinarias)
Revisión de la constitucionalidad de una ley	Revisión por la legislatura	Revisión judicial por tribunales constitucionales

Estos modelos están pensados a partir de configuraciones históricas y no como modelos ideales, con racimos de variables que describen distintos patrones de institucionalización del régimen democrático. Prueba de ello es que no todas las variables corresponden a una mayor centralización en el modelo mayoritario y a una mayor descentralización en el modelo consensual. Un ejemplo de esto es la estructura de

los grupos de interés, en la que el modelo consensual no está asociado a una mayor descentralización, justo porque las estructuras corporativas que suponen esquemas de mayor concertación y búsqueda de consenso, en este caso, se articulan a esquemas menos plurales y descentralizados de los que se presentan como parte del modelo mayoritario.

La misma situación presenta la tercera variable de la segunda dimensión referida a la flexibilidad constitucional, pues la existencia de condiciones de menor exigencia para la realización de cambios en el ordenamiento constitucional aparece vinculada a sistemas mayoritarios que, como el inglés, se definen a partir de elevados grados de concentración política en una parte muy significativa de las variables consideradas en el modelo. En cambio, la mayor rigidez constitucional está asociada a casos como el estadounidense, clasificados como consensuales en lo que respecta a la descentralización espacial del poder en razón de su estructura federal.

A partir de las consideraciones anteriores, nos parece importante clarificar un criterio que aparece de manera implícita en la construcción de la propuesta de Lijphart respecto de los modelos de democracia. Se trata de una concepción de modelo como *pattern*, que lo distancia de los modelos construidos desde la perspectiva normativa o desde la metodología weberiana de los tipos ideales. Los modelos para Lijphart contienen un ingrediente conceptual indiscutible a partir del cual se generan las dimensiones y variables que permiten discriminar la información acerca de los países y construir una clasificación. No obstante, los componentes considerados aluden de manera significativa a las configuraciones históricas de los regímenes democráticos en las cuales las variables aparecen, en términos del autor, como racimos de variables. Las interconexiones de las variables tienen un vínculo central con la historicidad de los casos y, por ello, no en todos los casos se presentan asociadas al mayor o menor grado de descentralización. De esta forma, los modelos propuestos pueden ser considerados también como rutas (*patterns*) de construcción institucional en donde la congruencia del modelo no está dada únicamente por el grado de descentralización presente en el diseño de las instituciones, sino también por el tipo de equilibrios que permiten compensar los efectos centralizadores o descentralizadores del resto de las variables consideradas. Este apunte resulta importante para recuperar la perspectiva histórica presente en la construcción de la tipología de democracias consensuales y mayoritarias del autor.

El segundo criterio que establece Lijphart para delimitar su universo de análisis es el de la duración de la democracia. La presencia de la dimensión temporal se justifica en tanto que la permanencia de un régimen es un indicador *a posteriori* de su estabilidad. Adicionalmente, el autor reconoce que la permanencia también obedece a la necesidad de considerar la mayor duración posible con el fin de construir series de datos relacionadas con algunas de sus variables expresadas como promedio del pe-

riodo (por ejemplo, la duración de los gabinetes, los resultados electorales, el número efectivo de partidos, etcétera).

Puesto que el estudio pretende obtener un universo amplio de casos nacionales, la definición del periodo mínimo exigible de duración de las democracias plantea la búsqueda de un equilibrio entre el mayor número de años y el mayor número de casos. A este respecto, el autor señaló que arbitrariamente se fijó en 20 años, aunque después lo recorrió, con el fin de incorporar a España, India y Papúa-Nueva Guinea, pues su primer año de existencia como democracias se consideró en 1977, 19 años de distancia en relación con 1996, considerado el punto de corte del estudio (Lijphart, 1999:63).

Finalmente, un tercer criterio que define el universo de casos es el relativo a la población; Lijphart considera como umbral mínimo poblacional 250 000 habitantes. Esta delimitación obedece a la necesidad de generar ciertos rangos de comparación en los casos, pues la complejidad de las sociedades y los problemas que enfrenta la construcción de instituciones propias de la democracia representativa es un factor asociado estrechamente con el número de habitantes. De hecho, el carácter de masas de las sociedades modernas, es uno de los argumentos centrales de creación de instituciones políticas representativas tanto a escala del gobierno (parlamento) como en la agregación de intereses (partidos políticos).

La recuperación de las condiciones para delimitar el universo de casos, particularmente respecto de su dimensión temporal, permite plantear que no se trata de una periodización relacionada con la evolución de las democracias contemporáneas a escala global. En efecto, la delimitación de un periodo mínimo de 19 años y la elección de 1996 como fecha de corte obedece a criterios de orden práctico asociados a la búsqueda de representatividad y actualidad del estudio comparativo.

Esta acotación resulta relevante para recuperar la investigación de Lijphart como un intento sistemático de ubicar las democracias contemporáneas en un momento determinado, al interior de un esquema de análisis cuyas pretensiones van más allá de la elección de los casos presentada en la obra.

Desde nuestra perspectiva, la recuperación del modelo propuesto por el autor para el análisis de la experiencia mexicana no plantea un cuestionamiento al universo de estudio integrado por 36 países. Por el contrario, toma en cuenta el carácter pragmático de la selección de dichos casos y propone un ejercicio de ubicación tentativa de un régimen que podrá ser incorporado en versiones ulteriores de un estudio comparado que recupere modelos de este tipo.

Una vez establecida la intención de este ejercicio, analizaremos algunos elementos que nos permitan identificar en qué medida y a partir de qué procesos el régimen político mexicano puede ser considerado como democrático con base en los criterios establecidos en este estudio.

Vino la ola, y nos llevó con ella...

La inclusión de México en un modelo de democracia procedimental, que se ajusta a las concepciones minimalistas vigentes, no resulta una tarea fácil, pues supone considerar la trayectoria y los puntos de quiebre de una estructura de relaciones políticas de un amplio raigambre autoritario. El proceso de transformación del sistema político mexicano parece haber llegado, en julio de 2000 con la alternancia en la Presidencia de la República, al cierre de un ciclo de transformaciones centradas en el sistema electoral. No obstante este reconocimiento, que forma parte de un consenso básico en los analistas políticos, se desdibuja si se plantea el problema del inicio del proceso de cambios que condujo a la aparición de ciertos indicadores de liberalización y democratización, los cuales serán analizados más adelante.⁴

La dificultad para la definición de un punto de inicio de los cambios está estrechamente relacionada con el carácter fundacional de la construcción de reglas democráticas en México, pues a diferencia de otros casos, la labor de construcción de reglas para una competencia política democrática carece de referentes históricos.

No obstante el gradualismo de los cambios y las dificultades para identificar el origen de la transición, entendida como un proceso de reemplazo de un régimen por otro, es posible identificar ciertos resultados políticos generados a partir de las modificaciones en las reglas del juego que permitieron transformaciones en la naturaleza de las instituciones políticas. Dichos cambios se produjeron en los noventa y cristalizaron en las elecciones de 2000.

Desde nuestro punto de vista, la creación de un marco institucional para regular la competencia político-electoral que se dio por medio de las sucesivas reformas electorales durante los noventa, posibilitó la expresión de un voto plural por parte de los electores que ha dado lugar a comicios con un alto grado de competitividad y a fenómenos de alternancia, incluso en la presidencia en las elecciones de 2000. En un lapso de poco más de una década, el mapa monolítico de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional se ha transformado en un auténtico calidoscopio electoral que da cuenta de una multiplicidad de configuraciones partidistas en los distintos órganos y ámbitos de gobierno.

⁴ Para algunos autores, los cambios en el régimen político mexicano tuvieron su origen en el movimiento estudiantil de 1968 (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000); para otros, los orígenes se sitúan en la denominada *reforma política* promovida en 1976, que se circunscribió a una reforma del sistema electoral (Gómez Tagle, 2001). Las elecciones presidenciales de 1988 marcan el inicio de los cambios en otras perspectivas (Lujambio, 2000). Finalmente, al igual que otros autores, Guadalupe Pacheco sostiene que el régimen político mexicano ha evolucionado en un *continuum* de cambios graduales en su sistema electoral desde los años cuarenta (Pacheco, 2000).

La transformación de las reglas del juego electoral ha cristalizado una parte importante de los esfuerzos democratizadores de los actores políticos. Durante los noventa, se llevaron a cabo tres reformas en materia electoral que transformaron radicalmente el perfil de las normas y de los organismos responsables de organizar las elecciones en México.

Si consideramos el sentido global de las citadas reformas, éstas describen un proceso de construcción y consolidación de la autonomía de las estructuras institucionales responsables de organizar comicios, así como el fortalecimiento de las condiciones para el desarrollo de partidos políticos distintos del partido hegemónico.

En relación con las instituciones electorales, destacaremos dos aspectos que fueron decisivos en la transformación de las reglas del juego. En primer término se encuentra la creación de un cuerpo profesionalizado de funcionarios encargados de la organización de los comicios.

La reforma político-electoral de 1990, que dio lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), tuvo como uno de sus ejes la creación del servicio profesional electoral, concebido como un servicio de carrera integrado por personal capacitado en áreas especializadas. De esta forma, se generó un proceso de desplazamiento de los operadores electorales tradicionales, capacitados para aplicar procedimientos menos complejos y transparentes, dentro de los cuales se encontraban un amplio abanico de mecanismos para el fraude y la manipulación de resultados.

Como complemento de la integración del servicio profesional electoral, la nueva normatividad electoral planteó un complejo sistema de operación basado en procedimientos orientados bajo los principios de legalidad, imparcialidad y certeza. Estos componentes permitieron la conformación de una estructura institucional que acotó significativamente los márgenes de maniobra de los operadores políticos del fraude electoral.

La conformación de esta estructura operativa con altos grados de especialización y profesionalización permitió aislar de los tentáculos del sistema de partido hegemónico aspectos fundamentales de la organización de elecciones como la integración del padrón electoral, la selección de funcionarios electorales y el cómputo de votos que habían sido pilares importantes para el fraude electoral.

La segunda línea del diseño institucional del IFE que nos interesa destacar tiene que ver con la integración de sus órganos directivos, en particular del Consejo General. La creación de la figura de consejero incorporada desde la reforma de 1990, con la creación de los consejeros magistrados, marcó un principio de gran importancia para consolidar, por medio de sucesivas transformaciones, lo que se ha denominado *ciudadanización de los organismos electorales*.

La composición tripartita del Consejo General, creado en 1990, en la que participaron representantes de los partidos políticos, consejeros magistrados y el secretario

de gobernación, fue transformándose en un órgano con creciente autonomía del gobierno y de los partidos políticos a partir de dos medidas fundamentales adoptadas en la reforma electoral de 1996: el retiro del derecho al voto de los representantes de los partidos políticos y la salida del secretario de gobernación de la presidencia. La primera mantuvo la presencia y el derecho a voz de los representantes partidistas, pero sustrajo su intervención de los procesos de toma de decisiones. La segunda otorgó a un consejero electoral la presidencia de la institución. Esta última medida marcó el fin del control gubernamental de una institución electoral que ya había construido considerables márgenes de autonomía en su operación.

La creación de un nuevo marco normativo e institucional que garantizara la realización de elecciones transparentes y confiables ocupó una parte importante de los esfuerzos de las negociaciones entre los partidos políticos y el gobierno durante los noventa. Es a partir de ese marco, producto de sucesivos acuerdos, que se generaron condiciones de posibilidad para la expresión de una pluralidad política que venía gestándose a partir de un lento e inexorable proceso de desgaste de las estructuras políticas asociadas al sistema de partido hegemónico.

De las reformas electorales a la competencia y la alternancia

A diferencia de las relativamente rápidas reformas electorales de la década de los noventa, la transformación del sistema de partidos se fue gestando de manera contingente a un ritmo mucho menos acelerado.

Desde su surgimiento, en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) buscó la hegemonía mas no la supresión de otros partidos. Esta definición, que lo distanció de los regímenes de partido único, se mantuvo a lo largo de sus sucesivas transformaciones en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y Partido Revolucionario Institucional (PRI). La dinámica de un sistema de partido hegemónico se puede entender como la búsqueda de un equilibrio político que mantuviera la hegemonía del partido de la revolución sin anular de tajo la presencia de otras fuerzas políticas. No obstante, la presencia marginal de la oposición creó, como lo expresan los procesos electorales de varias entidades nortenas en la década de los ochenta y las elecciones presidenciales de 1988, las condiciones de posibilidad para configurar una oposición que desafiara el control gubernamental (Sartori, 1992).

El agotamiento de las fuentes de legitimidad del sistema, así como el aumento gradual de la complejidad de la sociedad mexicana, creó condiciones propicias para la emergencia de fuerzas político-partidistas que desafiaron el control de las aperturas político-electorales que habían caracterizado el reformismo electoral del régimen posrevolucionario.

Las transformaciones en las reglas de competencia electoral marcadas a partir de las reformas electorales de la década de los noventa, generaron condiciones institucionales propicias para que se desencadenara un proceso de cambios en el terreno de los participantes privilegiados del proceso electoral: los partidos políticos. Actores centrales del proceso de negociación de nuevas reglas del juego electoral, los partidos políticos cristalizaron también cambios importantes en las reglas de competencia. El incremento de la competencia electoral expresa, en este sentido, tanto el cambio en las reglas del juego como la emergencia de una nueva configuración de fuerzas político-partidistas. Así, la conquista de condiciones mínimas de confiabilidad y transparencia en las reglas del juego electoral posibilitaron la expresión de fenómenos propios de las democracias como la competencia y la alternancia.

El avance de las fuerzas políticas opositoras en la segunda mitad de los noventa da cuenta de la acelerada transformación del sistema de partidos en el que se transitó de la hegemonía del PRI a una estructura tripartidista a escala nacional con un formato de competencia bipartidista en los ámbitos local y municipal (Pacheco, 2000:415).

En el país se han producido escenarios inéditos en la composición de los órganos de gobierno y de representación en los distintos niveles, en particular los que se denominan *gobiernos divididos*, caracterizados por la convivencia de ejecutivos de un partido con legislativos con presencia mayoritaria de otros partidos. A escala local, este tipo de experiencias se ha presentado desde 1989 con la llegada del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Ernesto Ruffo a la gubernatura, y se han repetido incluso en varias ocasiones en otras entidades (Baja California Sur, Estado de México, Aguascalientes, Chihuahua y Guanajuato).

Las elecciones federales de 1997, intermedias al periodo sexenal del presidente Zedillo, generaron un resultado donde el PRI perdió por primera vez la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara de Diputados. Cabe señalar que la mayoría calificada es un requisito legal para la aprobación de reformas constitucionales.

Efectos multiplicadores de los cambios

Además de la estrecha imbricación de los cambios en las instituciones electorales, el aumento de la competencia y la alternancia en los procesos electorales, la nueva configuración política ha desencadenado la activación de una serie de mecanismos que habían permanecido en el letargo de la hegemonía priista. Tal es el caso de la separación de poderes tanto funcional como jurisdiccional derivada de la estructura republicana y federal, respectivamente.⁵

⁵ El federalismo tiene su origen desde la aparición de México como país independiente en 1824. Bandera del ideario liberal, el federalismo decimonónico no encontró un terreno fértil para traducirse en procesos de descentralización y de equilibrio de poderes en distintas jurisdicciones espaciales. Por el contrario, fue víctima

La presencia de fuerzas políticas distintas en los ejecutivos y legislativos tanto a escala nacional como local planteó a los actores políticos la necesidad de establecer nuevas bases para la negociación. Para ello se hacía necesario reemplazar los parámetros que se habían establecido para el acuerdo entre una fuerza hegemónica y fuerzas minoritarias, por negociaciones entre fuerzas políticas cuya desigualdad derivaba de resultados electorales, es decir, de una condición acotada tanto en el tiempo como en el ámbito de competencia. En otros términos, se trata de reemplazar la dinámica política de un sistema hegemónico de una sola fuerza, por otra que dé cuenta de la nueva pluralidad en la integración de los órganos de gobierno y de representación.

Como se podrá evaluar a partir de esta rápida reconstrucción de la dinámica del cambio político en México, el proceso da cuenta de efectos encadenados de cambios que partieron del desgaste de los mecanismos de funcionamiento del sistema anterior para dar lugar a una serie de reformas en el terreno electoral, que a su vez posibilitaron la expresión, al menos parcialmente, de una pluralidad social y política que iba gestándose en la sociedad mexicana. Dicha pluralidad activó estructuras e instituciones presentes en el régimen jurídico, pero inoperantes en la práctica que demanda la creación de nuevas formas de relación entre los actores y las instituciones políticas para configurar un patrón de legitimidad alternativo al que caracterizó el régimen político anterior.

La presencia y competencia de partidos han cambiado casi todas las relaciones y prácticas políticas: han erosionado el poder del presidencialismo, han planteado nuevas relaciones entre los gobiernos estatales y el gobierno federal, han invertido la dinámica de trabajo político del Congreso de la Unión, y los partidos de todos los signos se encuentran todos los días procesando, negociando, difiriendo las políticas estatales en todos los órdenes. Ante nuestros ojos surge una reforma del poder del Estado (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000:36).

Este apretado balance de la experiencia mexicana revela la importancia que tiene no sólo la presencia de las diez variables planteadas por Lijphart, sino el orden de activación de la dinámica democrática en las dimensiones y variables consideradas.

Si bien es cierto que los modelos de democracia propuestos por el autor no pretenden dar cuenta del proceso de construcción de un régimen democrático, la recuperación de dicho ordenamiento puede resultar decisiva para la definición de los grados de centralización o descentralización de la democracia en construcción.

de la inestabilidad y el desorden durante los breves periodos de triunfo liberal o cobertura epidémica de un sistema que como el porfirista promovió la pacificación y el desarrollo económico por la vía autoritaria a partir de un sistema sumamente centralizado.

Las orientaciones que vaya adquiriendo el proceso de institucionalización del orden político democrático serán decisivas en el modelo de democracia que se adopte.

En el caso de México, la centralización que caracteriza el orden político es una vía que se ha encontrado para construir modelos de gobernabilidad acordes con la heterogeneidad social, económica y cultural de la sociedad mexicana. La pregunta que puede formularse a partir de la consideración de las variables planteadas por Lijphart es: ¿cuánta descentralización soporta una estructura institucional democrática en un país con grados elevados y crecientes de desigualdad?

Consideraciones finales respecto del modelo

Para que haya un concierto, se necesita una partitura que marque la entrada de cada elemento e impida la discordancia. ¿Es el modelo de Lijphart la partitura que define la entrada de los países al concierto democrático?

Evidentemente, la propuesta de Lijphart responde a un interés de generar bases de comparación de los regímenes democráticos contemporáneos. Su pretensión de máxima cobertura y actualidad le permite considerar un universo de 36 casos nacionales el cual le proporciona una extensión poco frecuente en los estudios comparados. La construcción de los datos para cada una de las diez variables, así como la construcción de series de tiempo en aquellas donde se hizo necesario, implicó un arduo trabajo de evaluación de los regímenes y procesos de cada caso.

Todo lo anterior aporta elementos de gran interés para construir un mapa bidimensional de la democracia al interior del cual es posible ubicar los casos considerados en el estudio, más los que pudieran incorporarse en estudios futuros que recuperen el mismo planteamiento.

No obstante, justamente en razón de que sus modelos no obedecen a un criterio estrictamente teórico sino a configuraciones históricas a partir de las cuales se generan patrones de articulación de las variables, sería conveniente incorporar ponderaciones no estadísticas que permitan otorgar un peso diferencial a los factores en razón de su relevancia para la configuración de las variantes identificadas en los regímenes democráticos analizados. En particular, sería conveniente generar ese tipo de ponderaciones con los factores que han resultado decisivos en la configuración de ciertos modelos históricos de democracia. El federalismo estadounidense y el bipartidismo inglés son dos ejemplos paradigmáticos de la relevancia que tiene esa variable en la estructuración del racimo, razón por la cual se constituyen en ejes articuladores del resto. La ausencia de este tipo de elementos o variables definitorias puede estar expresando no sólo una desviación respecto del modelo, sino una incapacidad de articular de manera coherente el tipo de institucionalización en donde se anulan los efectos centralizadores y

descentralizadores presentes en el diseño de las instituciones políticas. Esa suerte de empate en las tendencias centrípetas y centrífugas en el diseño del régimen debería ser considerada con mayor atención, pues podría revelar mucho más que una baja puntuación para los casos nacionales.

El intento de incorporar previsiblemente el caso mexicano dentro de los parámetros de la propuesta de Lijphart, nos permitió considerar no sólo la presencia o ausencia de determinadas variables, sino la importancia del orden de activación de ciertos dispositivos institucionales dentro de un proceso de cambio. Esa cadena de cambios, aunque no forma parte del objetivo del autor, tiene, desde nuestro punto de vista, efectos decisivos en la adopción de un determinado modelo de democracia que escapa a consideraciones de carácter normativo o de diseño institucional.

Este tipo de condicionamientos del proceso histórico de construcción de los regímenes democráticos son los que abren paso a que los países adopten un cierto modelo de democracia. Los márgenes de opción que tienen los diversos países acerca de los modelos de democracia que adoptan no están, como plantea Lijphart, en consideraciones respecto de la benevolencia de alguno de ellos para garantizar mejores rangos de bienestar, sino que se desenvuelven en el plano de la sobrevivencia del orden y ante exigencias de gobernabilidad de los procesos de cambio de régimen. En todo caso, las elecciones de los actores en relación con las alternativas de diseño institucional cuando se plantean determinadas coyunturas, se dan en los márgenes de los modelos y no en un despliegue de opciones.

Bibliografía

- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 1999.
- Lujambio, Alonso, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.
- Pacheco Méndez, Guadalupe, *Caleidoscopio electoral: elecciones en México 1979-1997*, Instituto Federal Electoral/ UAM-Xochimilco/ FCE, México, 2000.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, Alianza, Madrid, 1992.

El camino a la democracia en México, según el modelo de Arend Lijphart

Angélica Montellano García*

En este artículo se analiza la transición a la democracia de México después de las elecciones del 2 de julio de 2000, tomando como referencia el libro de Arend Lijphart *Modelos de democracia*. De las diez variables propuestas por el autor para analizar la democracia en 36 países, que no incluye a México, retomo cuatro para explicar los cambios en el sistema político. La primera variable es el sistema de partidos, que pretende demostrar el cambio de un sistema de partido dominante a uno de dos partidos y medio; la segunda es la relación entre el ejecutivo y el legislativo, que busca explicar la independencia que ha adquirido el legislativo frente al ejecutivo; la tercera analiza el gabinete y los problemas a los que se enfrenta en un sistema que ha dejado de ser totalmente presidencialista; por último, la cuarta variable analiza al legislativo dividido en dos cámaras para medir el grado de centralización existente en México.

Introducción

Mucho se habla acerca del tránsito de México a la democracia, sobre todo después de las elecciones del 2 de julio de 2000 que permitieron la alternancia partidaria en la Presidencia de la República. Luego de más de 70 años en los que el Partido Revolucionario Institucional (PRI)¹ había estado al frente del ejecutivo, llegó Vicente Fox encabezando una alianza entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y ganó la Presidencia de la República.

* Estudiante del doctorado en Ciencias Sociales de la UAM-Xochimilco.

¹ Cabe recordar que el PRI no siempre tuvo el mismo nombre, en 1929 surgió a la vida política con el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR),

Para aceptar o debatir la instauración de la democracia en México, necesitamos contar con un concepto de *democracia* que nos permita evaluar lo sucedido en México y concluir si se trata de un cambio democrático o de otra cosa.

Existen muchas definiciones sobre democracia, aquellas minimalistas que sólo se refieren a cuestiones electorales, como elecciones competitivas, reglas de representación y derechos civiles (Hernández, 2000:104).

El cumplimiento de cada una de estas dimensiones nos da cuenta de un determinado régimen político: 1) Si tenemos elecciones competitivas y reglas de representación, entonces contamos con un régimen con democracia electoral; 2) si las elecciones son competitivas, hay reglas de representación y además derechos civiles, se trata de un régimen democrático total (*Ibid.*:112).

Por otro lado, están los estudios maximalistas sobre la democracia, que consideran no sólo los aspectos electorales. Estos estudios pretenden determinar el grado de democracia de un país y pueden dividirse en tres grupos: los relacionados con factores económicos, los que estudian a las instituciones y los encargados de analizar los rasgos culturales y cívicos de una sociedad (*Ibid.*:112).

El libro de Arend Lijphart, *Modelos de democracia*, corresponde a este tipo de estudios y se inserta en los de carácter institucional. Buscando caracterizar la democracia, se da a la tarea de estudiar 36 países donde se han realizado elecciones de manera continua en un periodo que oscila entre 17 y 19 años (de 1977 a 1996) como límite.

Propone clasificar las democracias de acuerdo con un mapa bidimensional que elabora. La primera dimensión hace referencia a la concentración del poder político y se basa en dos modelos de democracia: la mayoritaria y la consensual. La segunda estudia la forma que adopta el Estado y se expresa en el contraste entre el federalismo y el gobierno unitario.

La primera está compuesta por cinco variables referentes a la organización del poder ejecutivo y son (Lijphart, 2000:15):

- Concentración del poder ejecutivo expresado en gabinetes mayoritarios de un solo partido frente a amplias coaliciones partidarias.
- Grado de equilibrio en la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo.
- Sistema de partidos.
- Sistemas electorales.
- Relación de los grupos de interés con el gobierno.

posteriormente bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas cambia de nombre y se convierte en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Fue con el presidente Miguel Alemán que adopta el nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI) el cual conserva hasta nuestros días.

La segunda dimensión agrupa otras cinco variables que intentan presentar un grado de centralismo desarrollado por el gobierno, y son:

- Gobierno unitario frente a gobierno federal.
- Unicameralismo frente a bicameralismo.
- Grado de flexibilidad constitucional.
- El papel de las legislaturas en las enmiendas constitucionales.
- El grado de independencia de la banca central respecto del ejecutivo.

Cada variable se desglosa en una serie de indicadores concretos y cuantificables que hacen referencia a los fenómenos políticos. Por ejemplo, el sistema de partidos se determina por el *número efectivo* de partidos existentes dentro de un gobierno, y éste, a su vez, se calcula en función del número de escaños que los partidos políticos ocupan en el congreso; la concentración del poder en el ejecutivo por medio de gabinetes mayoritarios se calcula a partir del porcentaje que cada partido obtiene en las secretarías de gobierno; cuando un partido mantiene el monopolio de los puestos del gabinete estamos frente a un gabinete mayoritario de partido único.

En cada capítulo se desarrolla una variable y sin aislarla se busca vincularla con la anterior, con el fin de construir un mapa conceptual y estadístico que proporcione al lector una visión completa de cada una de las dimensiones de la democracia. En el capítulo 14 se hace un resumen de los resultados, se combina las dos dimensiones y se presenta un cuadrante donde se puede ubicar a cada uno de los países estudiados como una democracia mayoritaria federal o unitaria, o bien una democracia consensual federal o unitaria.²

La propuesta de Lijphart para estudiar la democracia a partir de sus instituciones es una provocación para analizar los cambios ocurridos en el régimen político mexicano y hablar sobre la transición a la democracia. En este artículo se retoman algunas de las variables propuestas por este autor para analizar el caso mexicano.

Cambios en el régimen político mexicano

México se había caracterizado por ser una democracia formal con la instauración del gobierno posrevolucionario; la Constitución reconoce el derecho al voto y el derecho de los ciudadanos a ser elegidos. Después de la Revolución Mexicana se han reali-

² Si el lector busca mayor información al respecto, puede consultar el artículo de Sergio de la Vega que forma parte de este volumen.

zados comicios electorales de manera periódica para renovar los diferentes cargos de elección popular.

No obstante, había una serie de situaciones anómalas como el presidencialismo y su estrecho vínculo con el partido hegemónico (PRI), los cuales ejercían el monopolio de los cargos públicos, impidiendo la libre competencia entre líderes políticos y el desarrollo de elecciones libres. Son muy conocidas algunas prácticas fraudulentas como la compra y coacción del voto o la caída del sistema, entre otras.

En México, a diferencia de otras experiencias democratizadoras, no hacían falta grandes modificaciones, pues formalmente había un régimen político democrático establecido. Sólo era necesario romper con el sistema de partido de gobierno, desarrollar un sistema plural y competitivo de partidos, y romper el binomio PRI-gobierno (Salazar, 2001:416).

En el párrafo anterior se señalan algunos obstáculos para la democracia electoral. Primero, un sistema de partidos dominado por un partido que controlaba los procesos electorales e impedía la realización de comicios competidos. Segundo, el presidencialismo, que concentraba el poder político en el ejecutivo y, aunque constitucionalmente el poder está dividido en tres instancias: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, el presidente concentraba en su persona un poder desproporcionado en relación con los otros dos. Tercero, existe una contradicción tan grande como la anterior, formalmente el país es una República Federal, pero en la práctica el poder está centralizado en el ejecutivo, de quien dependen los poderes locales.

Para muchos analistas políticos el 2 de julio se ha convertido en la fecha que marca el cambio, pues a partir de esos comicios electorales se logró sortear los obstáculos arriba mencionados. Para comprobar esta afirmación, he decidido utilizar algunas de las variables del modelo de Lijphart. La primera es la referente al sistema de partidos; la segunda es la relación entre ejecutivo y legislativo; la tercera es la referente al gabinete (estas dos últimas variables nos permitirán observar los cambios en el presidencialismo); y la cuarta es el tipo de legislativo existente, que abre el camino a la reflexión sobre el grado de centralización.

El sistema de partidos en México

Uno de los elementos del cambio en México es su sistema de partidos. Hasta los años setenta, México se caracterizaba por poseer un sistema de partido dominante, representado por el PRI.³ La reforma política de 1977 marca el inicio de un proceso

³ El sistema de partidos en México giraba en torno a un solo partido, pero permitía la existencia de otros. Éstos se dividían en dos tipos: los llamados *satélites*, cuya subordinación al PRI los hacía prescindibles, pero

de cambio, al abrir la participación a un mayor número de partidos en las contiendas electorales.⁴

El número de partidos que participan en las elecciones ha ido cambiando después de la reforma electoral, su número se ha incrementado año con año electoral, como podemos observar en el siguiente cuadro:

En el cuadro se puede observar una mayor pluralidad en el sistema de partidos. La

Cuadro 1
Número de partidos en contiendas electorales

<i>Procesos electorales presidenciales</i>	<i>Partidos participantes</i>	<i>Total de partidos registrados</i>
1988	Partido Revolucionario Institucional (PRI); Frente Democrático Nacional (FDN);* Partido Acción Nacional (PAN); Partido Demócrata Mexicano (PDM); Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).	8
1994	PRI; PAN, Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido Popular Socialista (PPS); Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Demócrata Mexicano (PDM); Partido de los Trabajadores (PT).	9
2000	PRI; Alianza por el Cambio;** Alianza por México;*** Partido de Centro Democrático (PCD); Democracia Social, Partido Político Nacional (DSPPN); y Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).	11

* El FDN es la suma de los siguientes partidos: Partido Popular Socialista (PPS); Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM); Partido Mexicano Socialista (PMS); Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN).

** Alianza por el Cambio es la unión de dos partidos: el PAN y el PVEM.

*** Alianza por México es la suma de los siguiente partidos: PRD; PT; Partido Alianza Social (PAS); Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN); Convergencia por la Democracia (CD).

Fuente: Silvia Gómez Tagle, 2000:260.

eran pertinentes para dar la apariencia de pluralidad; y los de oposición, que se oponían al régimen, pero sin posibilidades reales para emprender una competencia electoral (Espinoza y Meyenberg, 2000:350).

⁴ La reforma política de 1977 reconoce a los partidos políticos como entidades de interés público, con capacidad de registro y posibilidades de financiamiento, aunque limita su competencia por medio de diferentes candados como la representación proporcional en la Cámara de Diputados.

aparición de membretes nuevos en los procesos electorales pareciera hablarnos del desarrollo de un sistema multipartidista en México, así como de una mayor participación política. El abanico tan amplio de opciones políticas parecería representar los intereses de todos los sectores sociales, aunque también muestra lo efímero de la participación de algunas fuerzas políticas: membretes que aparecen y desaparecen, muchas veces en el mismo año en que obtienen su registro,⁵ partidos que se forman como negocios familiares;⁶ otros más nacen de las disputas de intereses al interior del PRI, que obligan a la salida de ciertos grupos y a la formación de otras organizaciones políticas.⁷

Para evaluar la pluralidad del sistema de partidos, recurriré a Lijphart, quien propone un método para determinar el número efectivo de partidos, es decir, aquellos que representan una fuerza política dentro del gobierno.

Toma como referencia a Giovanni Sartori y a Jean Blondel para proponer un cuadro que permita clasificar los sistemas de partidos. Basado en el número total de éstos y en el número de escaños conseguidos en el congreso, obtiene el número efectivo de partidos, de lo que resulta lo siguiente (Lijphart, 2000:75):

- Sistema bipartidista: dominado por dos partidos grandes, aunque es posible que existan otros partidos pequeños.
- Sistema de dos partidos y medio: cuando además de dos partidos grandes hay un partido considerablemente más pequeño, pero con un potencial de coalición y un papel político significativo.
- Sistema multipartidista con un partido dominante: cuenta con más de dos partidos y medio, donde un partido es más fuerte que el resto, pero se pueden formar coaliciones que hagan contrapeso.
- Sistema multipartidista sin un partido dominante: son similares al caso anterior, sólo que no hay un partido fuerte, todos cuentan con fuerza similar y se necesitan mutuamente para aprobar una propuesta legislativa.

Sobre la base de esta clasificación, analicemos la conformación de la Cámara de Diputados⁸ de las dos últimas legislaturas.

⁵ Tal es el caso del PCD que perdió su registro en el 2000 por no alcanzar el porcentaje mínimo de votos que corresponde a 1.5 por ciento.

⁶ El PVEM y el PSN estarían en este caso, ya que los cargos de representación son cotos familiares. En el primer caso, basta observar que desde la formación del partido Jorge Torres ha ocupado el cargo de presidente del mismo y después de una pugna interna decide cederlo a su hijo. En el segundo caso, los puestos que obtuvo el PSN gracias a su ingreso en la Alianza por México, los ocupan Riojas (líder del partido), su esposa y su hijo (Espinoza y Meyenberg, 2000:352).

⁷ En este caso se encuentran Convergencia por la Democracia y el PCD, que nacen de la salida de personajes importantes en la política cuando el PRI era el partido dominante, me refiero a Dante Delgado (ex gobernador de Veracruz) y Manuel Camacho Solís (ex regente del Distrito Federal) (*Ibid.*:351).

Durante estas dos legislaturas podemos observar la conformación de un sistema de partidos constituido por tres fuerzas: PRI, PAN y PRD, el resto de los partidos cuentan con porcentajes tan ínfimos que no representan una verdadera opción de coalición.

Tabla 1
Elecciones de diputados de mayoría

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PFCRN	PRD	PT	PVEM	PCD
1997										
Votos (%)	25.84	37.98	0.33	—	0.64	1.09	24.98	2.51	3.7	—
2000										
Votos (%)	38.24*	36.92	—	0.73	**	—	18.68**	**	*	1.15 1.88

* Porcentaje de votos para Alianza por el Cambio.

**Porcentaje de votos para Alianza por México.

Fuente: Silvia Gómez Tagle, 2000:259.

Para determinar si se trata de un sistema multipartidista o de un sistema de dos partidos y medio, voy a recurrir a la fórmula propuesta por Lijphart, pero para ello necesito la pro-porción de escaños obtenidos por partido, cuya información presento en la tabla siguiente:

La fórmula para obtener el número efectivo de partidos es:

$$N = \frac{2}{1/S_i}$$

Tabla 2
Integración de la Cámara de Diputados, 2000

Partidos*	Total de diputados	Diputados (%)
Alianza por el Cambio	224	44.8
PAN	207	41.4
PVEM	17	3.4
PRI	211	42.2
Alianza por México	65	13
PRD	50	10
PT	7	1.4
Convergencia Democrática	3	0.6
PSN	3	0.6
PAS	2	0.4

* Sólo se incluye a los partidos que obtuvieron un escaño en las pasadas elecciones.

Fuente: Becerra, 2001:310.

⁸ Lijphart toma en cuenta la Cámara Baja, o de Diputados, por ser la que mayor peso tiene en la toma de decisiones de gobierno.

N es el número efectivo de partidos
S es la proporción de escaños del partido *i*

Aplicando esta fórmula a los datos expuestos en la Tabla 2, el resultado obtenido es $N = 2.77$, con lo que tenemos un sistema con dos partidos y medio, es decir, existen dos fuerzas considerables: el PAN y el PRI, pero el PRD desempeña un papel importante en el momento de las coaliciones.

La eficacia de un legislativo con estas características ya fue experimentada en el periodo anterior (1997-2000), cuando la mayoría priista dentro de la Cámara de Diputados se perdió. Durante ese periodo la eficacia legislativa disminuyó,⁹ pero no llevó a una situación de ingobernabilidad. Lijphart (2000:85) menciona siete materias que provocan polémica y confrontación dentro del legislativo: 1) socioeconómica, 2) religiosa, 3) étnico-cultural, 4) urbana-rural, 5) apoyo al régimen, 6) política exterior y 7) posmaterialista. En el caso mexicano, uno de los temas que creó mayor oposición al interior de la legislatura fue el referido a los asuntos en materia política,¹⁰ de siete ocasiones en que se formó una coalición de los partidos de oposición en contra de una iniciativa del ejecutivo, cinco fueron en asuntos sobre política y dos en materia económica.¹¹ Las coaliciones más frecuentes en materia económica y política fueron del PAN y del PRI.¹² Estos resultados nos llevan a concluir que entre estos dos partidos existe una mayor coincidencia en el proyecto económico, y parecería que el PRD, la tercera fuerza política, está en contra, lo cual es falso, pues sólo en dos ocasiones se opuso a una propuesta del ejecutivo y participó en 14 coaliciones (que representan 36%) junto con todos los partidos para aprobar iniciativas económicas (Casar, 2000a:192). Esto nos da cuenta de que en materia económica hay un mayor consenso, quizá por la determinación externa a que está sometida la economía nacional y a que no se han planteado alternativas propias.

Existe mayor polémica en materia política, pues los partidos que no están en el

⁹ La tasa promedio de aprobación de las iniciativas provenientes del ejecutivo en las legislaturas de 1982 a 1994 fue de 97 por ciento, en tanto que la tasa de aprobación durante el periodo de 1997-2000 disminuyó a 81.4 por ciento (Casar, 2000a:190).

¹⁰ Hubo cinco ocasiones en que la oposición se unió para votar en contra de una iniciativa del ejecutivo: a) creación de una comisión de vigilancia para el proceso electoral en el estado de Nayarit; b) facultad de la SCJN para iniciar leyes; c) y d) dos iniciativas para reformar al Cofipe, y e) comisión de vigilancia para el proceso del Estado de México (Casar, 2000a:191).

¹¹ Las iniciativas en materia económica fueron una referida a la Ley de presupuesto, contabilidad y gasto público y otra referida a la reglamentación del sector social de la economía (*Ibidem*).

¹² En materia económica el porcentaje de coaliciones entre estos dos partidos fue de 47.37 por ciento y en materia política de 48.57 (*Ibid.*:192-193).

gobierno cuidan los avances logrados en esta materia, después de haber tenido la experiencia de control y autoritarismo vividos en los regímenes anteriores.

No obstante el consenso en materia económica, de las 43 iniciativas presentadas por el ejecutivo, sólo se aprobaron 35, siete quedaron pendientes¹³, y una fue rechazada: la iniciativa de ley que establece y modifica diversas leyes fiscales (miscelánea) (*Ibíd.*:190). Entre las iniciativas que quedaron pendientes destacan dos que aluden a la cuestión económica y al nacionalismo, cuestiones que afectan de manera directa la calidad de vida de la población, por lo que los partidos temen manifestarse directamente, pues su decisión podría afectar sus resultados electorales. Éstas son la reforma al IVA y la reforma al sector eléctrico, aspectos que durante la presente legislatura (2000-2003) también resultaron polémicos.

División de poderes en México: legislativo y ejecutivo

Durante más de 70 años, el presidencialismo¹⁴ en México fue una de las instituciones base del régimen político mexicano. El presidente, como líder del partido dominante, tenía el control de los órganos constitucionales encargados de la formulación de políticas públicas. Aunque en el ámbito constitucional hubiera una división de poderes en tres instancias de gobierno: ejecutivo, legislativo y judicial, en la práctica existía una subordinación de los dos últimos hacia el primero (Nacif, 2004:9).

En lo formal, el legislativo y el ejecutivo comparten la tarea de legislar, es decir, se encargan de definir las políticas públicas. Si bien corresponde al legislativo estudiar, modificar, aprobar o rechazar las iniciativas presentadas ante las comisiones legislativas y ante el pleno, el ejecutivo tiene la capacidad de vetar las iniciativas que hayan sido aprobadas por la mayoría en las cámaras. Esta división de funciones supone la cooperación de ambas partes para ver traducidas las iniciativas en leyes (Casar, 2000b:399).

Hasta 1997, cuando el partido dominante tenía la mayoría en las cámaras de diputados y senadores, la relación entre el ejecutivo y el legislativo era de apoyo absoluto, el ejecutivo podía realizar modificaciones sustanciales en las políticas del gobierno modificando la legislación, incluida la propia Constitución. Cuando el PRI pierde la mayoría en el Congreso y en 2000 se produce la alternancia de partidos en la presidencia, el poder se dispersa y comienza a hablarse de un *gobierno dividido*. Estos gobiernos tienen implicaciones sobre el papel de la presidencia en la formulación de políticas.

¹³ Entre ellas el decreto que reforma el decreto del Banco de México, Ley federal de Garantías de Crédito y Proyecto que modifica el Código Fiscal de la Federación, la ley de Impuestos sobre la Renta y al Valor Agregado y la referente al sector eléctrico (*Ibíd.*:190).

¹⁴ Se ha dado el nombre de *presidencialismo* a la práctica constitucional que prevalece en los regímenes presidenciales en la que el ejecutivo asume un papel dominante sobre los otros poderes, particularmente el legislativo (Nacif, 2004:11).

Los cambios en las políticas públicas ya no se deciden entre el presidente y su partido, ahora el ejecutivo debe negociar con los partidos de oposición (Nacif, 2004:10).

El modelo de Lijphart, en particular la variable que analiza la relación entre el legislativo y el ejecutivo, puede ayudarnos a entender este cambio. En el capítulo siete desarrolla dos modelos de gobierno en función de la relación que establecen el poder legislativo y el ejecutivo. El primero es sobre el gobierno presidencial, que se caracteriza por una independencia entre el ejecutivo y el legislativo (Lijphart, 2000:124). El segundo es el parlamentarismo, donde ejecutivo y legislativo guardan una dependencia recíproca y dependerá de la fuerza de uno u otro para definir al dominante y al dominado, pero también puede haber un equilibrio de fuerzas (*Ibíd.*:128).

En el presidencialismo la independencia del ejecutivo respecto del legislativo proviene de la elección popular, por medio de la cual adquiere el poder, mientras que en el parlamentarismo el ejecutivo es nombrado por el legislativo, y en este sentido el jefe de gobierno y su gabinete son responsables ante el legislativo.

Otra diferencia importante entre un sistema parlamentario y uno presidencial es que los presidentes no gozan del derecho de disolver el legislativo, mientras que el primer ministro y su gabinete sí disfrutan de él (*Ibíd.*:125).

Esta acotación es importante, pues desmiente la idea de la independencia entre ejecutivo y legislativo en el modelo presidencial. Si bien el legislativo no designa al ejecutivo, lo cual lo dota de mayor autonomía, el presidente no puede disolver al legislativo y para lograr la gobernabilidad es necesario establecer una relación cordial y de cooperación mutua.

En México la relación entre el ejecutivo y el legislativo se caracterizaba por un dominio absoluto del presidente sobre el Congreso, no por las facultades legales del ejecutivo, sino por el poder metaconstitucional que le otorgaba el partido dominante. En sus manos no sólo estaba el nombramiento de todos los cargos administrativos del gobierno federal, sino además la selección de los candidatos del partido en el poder para todos los puestos de elección en los municipios, estados y la federación (Nacif, 2004:14).

La conformación de la legislatura de 1997-2000 modificó la relación entre el ejecutivo y el legislativo. El PRI ya no tenía la mayoría calificada en la Cámara de Diputados y el ejecutivo perdió su dominio en la formulación de cambios constitucionales, ahora el legislativo es capaz de poner límites al poder del presidente, comienza a cumplir con sus funciones constitucionales y a equilibrar el ejercicio del poder.

Esto lo podemos observar a partir de las iniciativas de ley presentadas ante la legislatura y su aprobación. Durante las dos legislaturas anteriores a la de 1997 el Congreso aprobó 98.4 por ciento de las propuestas que el ejecutivo presentó en el periodo 1991-1994 y 98.8 por ciento durante 1994-1997 (*Ibíd.*:19). Con el gobierno dividido, los porcentajes no variaron mucho, en el periodo 1997-2000 fue de 87.5 por

ciento y entre 2000 y 2003 fue de 82 por ciento (*Ibíd.*:23). Si bien el porcentaje de aprobación no varió mucho, sí muestra una disminución que expresa una resistencia por parte del legislativo a las iniciativas del ejecutivo, éstas ya no son aprobadas de manera incondicional.

Otro elemento importante en el cambio es el aumento de la participación del Congreso en la propuesta de iniciativas de ley, sobre todo por parte de los partidos que no pertenecen al gobierno. En 1997 el PAN presentó 168 iniciativas de ley y el PRD 157, frente a 86 presentadas por el PRI, los porcentajes de aprobación para el PAN fueron de 18.5; para el PRI de 17.4 y para el PRD de 12. Los resultados muestran un favoritismo hacia el partido de gobierno, pues aunque presenta un porcentaje menor al del PAN, la cantidad de iniciativas también fue menor.

En el periodo de 2000-2003 la presentación de iniciativas se incrementó: el PRI presentó 306; el PRD 294 y el PAN 265. Esta vez el PRD y el PRI muestran una mayor participación respecto del partido de gobierno. El porcentaje de aprobación favorece al PAN con 24.5, frente a 17.6 del PRI y 15.3 del PRD (*Ibíd.*:23).

La renovación de la Cámara de Diputados permite que el trabajo sea más fructífero, el número de iniciativas presentadas por el ejecutivo, los partidos políticos y las legislaturas estatales aumenta considerablemente, en comparación con sus antecesores. En el periodo de 1991 a 1994 hubo un total de 243 iniciativas presentadas; de 1994 a 1997 se presentaron 251 (*Ibíd.*:19), entre 1997 y 2000 el número aumentó a 606 y para 2000-2003 el número se duplicó a 1 207 (*Ibíd.*:23).

La propuesta de iniciativas por parte de los partidos en el Congreso muestra un legislativo más activo y dinámico que no espera a que el presidente envíe sus propuestas; las tres fuerzas principales están interesadas en mostrar su mejor imagen al electorado para conservar su porcentaje en la Cámara.

Los datos presentados nos permiten observar un Congreso que empieza a cumplir con las tareas que la Constitución le otorga en materia legislativa, con una mayor independencia del ejecutivo. Pero esto no significa un divorcio entre estos poderes, por el contrario, se trata de una situación en la que el legislativo ha adquirido capacidad de negociación y donde ejecutivo y legislativo requieren de un mayor diálogo para llegar a acuerdos sobre cómo gobernar el país. De acuerdo con el modelo de Lijphart, estaríamos hablando de un modelo de democracia cada vez más consensual.

Otro factor en el que se puede observar la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo es el de las reformas constitucionales.¹⁵

El gabinete presidencial

El gabinete es otro elemento que nos permite observar el cambio en el sistema político

mexicano. Si bien su designación sigue exclusivamente a cargo del ejecutivo, se han ido incorporando nuevos elementos que muestran una visión diferente de gobierno. Ejemplo de ello es la inclusión de un número considerable de empresarios en el gabinete del presidente Fox. Este apartado versará sobre estos cambios y recurrirá al modelo de Lijphart para vincularlos con el sistema democrático.

Los gabinetes presidenciales, a diferencia de los parlamentarios, tienen un mayor grado de autonomía, pues no dependen del legislativo para su nombramiento, para permanecer en el cargo y conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas (Lijphart, 2000:108).

En los regímenes presidenciales, el ejecutivo es el encargado de nombrar a su equipo de trabajo (léase *gabinete*) y sólo ante él son responsables. En México, igual que en el Reino Unido y Estados Unidos, el gabinete es una institución extraconstitucional, ya que no se encuentra reglamentada en la ley fundamental ni en ninguna norma secundaria (Ruiz, 1996:73).

El gabinete es el conjunto constante de los colaboradores y auxiliares más importantes –en términos de responsabilidad y confianza– del encargado del gobierno, en cuyas manos se encuentran las mayores responsabilidades gubernativas. El gabinete es la reunión franca de los personajes más sobresalientes, que deciden las políticas y los programas principales del gobierno y que se realizan bajo la presidencia del jefe del gobierno (*Ibid.*:34 y 35).

Sin embargo, el carácter presidencialista del gobierno confiere al gabinete una función diferente. Carpizo señala que, en opinión de algunas personas, el gabinete en México no existe, puesto que cada presidente decide si trabaja o no con él, si escucha o no la opinión de sus colaboradores y si los consulta o no en la toma de decisiones importantes (*Ibid.*:73).

Esta situación es reforzada por las atribuciones legales del presidente, ya que constitucionalmente no está obligado a nombrar un cuerpo de colaboradores que deba funcionar como gabinete y en sus manos se encuentra el nombramiento y libre remoción de la casi totalidad de los miembros del gobierno, de manera que el destino político de sus colaboradores se encuentra en sus manos (*Ibid.*:74).

De acuerdo con Lijphart, un gabinete como el mexicano podría clasificarse como un gabinete ganador mínimo. Es ganador en el sentido de que el gabinete controla una mayoría de escaños en el parlamento, pero mínimo en tanto que el gabinete no incluye a ningún partido que no sea necesario para alcanzar la mayoría en el parlamento (Lijphart, 2000:108).

En un gabinete ganador mínimo los puestos pueden estar ocupados por el 50 y 100 por ciento de miembros del partido ganador; el presidente tiene la libertad de

¹⁵ El artículo de Mónica Veloz Leija de este volumen presenta un buen análisis sobre esta situación.

decidir si incluye a miembros de otros partidos o de otros sectores de la sociedad. Hasta el sexenio anterior (1994-2000) el gabinete mexicano estaba integrado en su mayoría por personas pertenecientes al PRI, había pocos cargos que eran ocupados por personas ajenas al partido de gobierno (véase Anexo 1).

El siguiente cuadro muestra la conformación del gabinete del presidente Ernesto Zedillo, como ejemplo de esta situación.

De acuerdo con estos datos, el gabinete del presidente Zedillo se adecua a la definición de Lijphart, pues el partido ganador cuenta con más de 50 por ciento de los cargos en el gabinete (un total de 54.29%). El PAN es el único partido que cuenta con un puesto en el gabinete y su porcentaje es mínimo, apenas un 2.86 por ciento. El rubro de Funcionario público podría incluirse como parte del PRI, pues si bien no son militantes del partido, han trabajado en diversas ocasiones con el gobierno, hasta entonces invariablemente priista, y mantienen vínculos estrechos con miembros destacados de este partido, además de compartir su proyecto de gobierno. Si sumamos

Cuadro 3
Los sectores representados en el gabinete del presidente Ernesto Zedillo

<i>Origen del secretario</i>	<i>No. de funcionarios</i>	<i>Porcentaje</i>
PRI	19	54.29
PAN	1	2.86
Militar	3	8.57
Funcionario público	6	17.14
Académico	3	8.57
Profesional	1	2.86
Sin dato	2	5.71
Total	35	100

Fuente: Ruiz, 1996:322-327; Ureña, 1994:3; Meneses, Alemán, Olmos, 1994:5-7; Musacchio, 1989.

este porcentaje, que es el segundo más alto, al primero (71.43%), podemos ver que el partido de gobierno captó más de la tercera parte del gabinete.

A pesar del dominio priista existen grupos sociales, en tanto no forman parte de un partido político, como el académico (8.57%), o el profesional (2.86%) que expresan de alguna manera la inclusión de especialistas en el gabinete o tecnócratas, una situación novedosa, pues hasta los años setenta los cargos públicos eran ocupados sólo por políticos.

El gabinete del actual presidente, Vicente Fox, muestra ciertos cambios que podrían relacionarse con una mayor apertura por parte del gobierno hacia la sociedad y con el abandono del presidencialismo como actitud desarrollada por el jefe del gobierno

(véase Anexo 2).

En el cuadro anterior se muestra una conformación más plural; esta vez aparece un par de grupos nuevos: los empresarios y las ONG. Los porcentajes son más equilibrados, no hay un grupo que concentre la mayoría de los cargos, ni siquiera el partido ganador, que cuenta sólo con 22.2 por ciento y es menor al sector privado con 26.7 por ciento.

Si bien no existe la representación de otros partidos políticos, el rango de Funcionario público estaría haciendo referencia al PRI, por los vínculos diversos con administraciones anteriores. En este sentido el porcentaje de representación es importante, pues es el

Cuadro 4
Los sectores representados en el gabinete de Vicente Fox

<i>Origen del secretario</i>	<i>No. de funcionarios</i>	<i>Porcentaje</i>
Funcionario público	7	15.6
Sector privado	12	26.7
Profesional	5	11.1
PAN	10	22.2
Académico	5	11.1
ONG	2	4.4
Militar	4	8.9
Total	45	100

Fuente: www.presidencia.gob.mx

tercero más grande, 15.6 por ciento.

Los datos de la tabla son resultado del método de selección seguido por el gobierno para elegir a los funcionarios del gabinete.¹⁶ El método dejó de lado las prácticas presidencialistas de los regímenes anteriores, con la idea de enfatizar el cambio y la transición a la democracia. Esta vez se contrató a empresas especialistas en buscar talentos para elegir entre ellos a los funcionarios, también se escuchó la opinión de los especialistas acerca de los candidatos y se difundió por los medios de comunicación. Esto creó una reacción favorable en la sociedad y en los medios de comunicación, que vio al nuevo equipo de gobierno con muy buenos ojos (Brauer, 2000:17).

El gabinete del presidente Fox es un mosaico en el que prevalecen criterios como el currículum y la habilidad empresarial sobre la sensibilidad política y el dominio en el oficio de gobernar (Hinojosa, 2000:54). El porcentaje de académicos y profesionales

¹⁶ En la revista *Proceso* se publicó un artículo que reseña la estrategia seguida por el gobierno (véase Brauer, 2000).

aumenta respecto del sexenio anterior (11.1% por cada sector, en contraste con el 8.57% de académicos y el 2.86% de profesionales), lo que refleja esta idea de eficacia en el gobierno y de tener a los mejores en los puestos de gobierno.

Hubo comentarios sobre la importancia que cobraron los empresarios en los cargos del gabinete (en la tabla tiene el mayor porcentaje, 26.7%); parece que el país se vio como una empresa necesitada de expertos en administración empresarial para reactivar a "México SA.", pues los anteriores directivos sólo la habían dejado con números rojos. Como señala Juan José Hinojosa en la revista *Proceso*, el empresario desplazó al político (*Ibidem*).

Por primera vez en la historia del país la sociedad civil organizada fue incluida en el gobierno: con 4.4 por ciento las ONG obtuvieron un lugar en el gobierno. Ciertamente los cargos no son estratégicos, pero se trata de un avance cualitativo.

Los resultados de esta elección no han sido todo lo favorable que se esperaba. Un año después se señalaba una crisis de legitimidad en el gabinete presidencial. Gustavo López Montiel, dedicado al estudio del gabinete actual, explica que Fox estructuró mal su gabinete, pues escogió a expertos de la empresa privada que carecen de una visión política, pues el sector público se maneja con distintos criterios; no entienden la lógica del ámbito público y político (Vera, 2001:18).

Además de la inexperiencia de los secretarios de gobierno, que trae como resultado ineficacia en la solución de los problemas sociales, está el problema de la confrontación y la lucha por ganar espacios de poder para ser candidatos a la presidencia en 2006. Algunos de ellos, como Santiago Creel o Francisco Barrios, han entrado en confrontaciones con otros miembros del gabinete y de su partido en la disputa por el 2006, descuidando sus funciones.

El equipo de López Montiel detectó cinco grupos de poder en el gabinete del presidente Fox: el cercano a la clase empresarial, el panista, el grupo Guanajuato, el de la izquierda y el militar (Vera, 2001:19). Entre estos grupos se han dado confrontaciones, una de las primeras fue entre el secretario de gobernación y el canciller Castañeda. Las confrontaciones son por posicionarse en la opinión pública y formarse una imagen favorable para ser candidatos en 2006.

La inexperiencia se refleja en el manejo de la política exterior. El conflicto con Cuba suscitado el pasado 2 de mayo, es una muestra clara de la inexperiencia de los secretarios de Gobernación y de Relaciones Exteriores en el manejo de las relaciones diplomáticas con otros países. La decisión de expulsar al embajador cubano en México provocó la desaprobación de amplios sectores de la opinión pública; intelectuales, artistas y miembros de la sociedad civil organizada se manifestaron públicamente en contra de esa decisión.

De acuerdo con el modelo de Lijphart, el actual gabinete podría clasificarse como presidencial, pues al igual que en los gobiernos anteriores, su conformación depende

sólo del presidente. Los funcionarios públicos son responsables sólo ante el ejecutivo y siguen sin rendir cuentas al legislativo ni a la sociedad. El gabinete puede entrar en la categoría de ganador mínimo, aun cuando 50 por ciento de los cargos no esté ocupado por panistas, pues su funcionamiento no depende del parlamento y el único partido presente en el gabinete es el PAN, el resto quedó excluido.

Equilibrio entre las cámaras: diputados y senadores

La segunda dimensión del modelo de Lijphart busca medir el grado de federalismo en un gobierno, es decir, de distribución de poder en el ámbito geográfico. Utiliza cinco variables para este propósito, una de éstas es la concentración del poder en el legislativo. Al relacionar las dos dimensiones de su estudio encuentra que el modelo mayoritario puro comporta la concentración del poder legislativo en una sola cámara, mientras que el modelo consensual puro se caracteriza por un legislativo bicameral en el que el poder se halla dividido a partes iguales en dos cámaras constituidas de forma distinta (Lijphart, 2000:189).

El modelo unicameral corresponde a los sistemas unitarios o centralistas, que se caracterizan por la concentración del poder en un centro nacional. El bicameralismo, por otra parte, corresponde a los sistemas federales, que se basan en la descentralización del poder. El bicameralismo tiene como misión formar una cámara federal fuerte que represente las regiones constituyentes de la federación (*Ibid.*:179).

México está conformado como una federación. El artículo 40 de la Constitución mexicana declara que el pueblo mexicano ha decidido 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, 1999:42).

El poder legislativo está depositado en un congreso general, que se encuentra dividido en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores (*Ibid.*:49).

En el libro *Modelos de la democracia* se realiza una clasificación de los congresos bicamerales en tres tipos: fuerte, semifuerte y débil. El término se define en función de dos variables: la simetría¹⁷ y la congruencia¹⁸ entre las dos cámaras. La simetría se mide en función de dos indicadores: a) los poderes constitucionales de que disponen las dos cámaras y, b) el método utilizado para su elección.

Comenzaré por definir la simetría de las cámaras mexicanas. Las funciones de los diputados y los senadores están mencionadas en los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Constitución mexicana. Las reformas realizadas a los artículos 56 y 76 en 1993 otorgaron nuevas funciones al Senado de la República, entre las que destacan la definición,

el fortalecimiento y la defensa del federalismo integral y la que tiene que ver con los servidores públicos (Barrios y Bolívar, 1997:82).

Las funciones de ambas Cámaras están perfectamente delimitadas y son independientes, aunque también comparten funciones, como la promoción y aprobación de leyes. La Cámara de Diputados, como una de sus atribuciones principales, es la encargada de examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación. El Senado, por su parte, está a cargo de asuntos de la política exterior y del nombramiento de ciertos funcionarios públicos (como designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia), así como declarar la desaparición de poderes constitucionales en un estado.

El Senado es el representante del pacto federal. Este órgano tiene como objetivo impulsar una legislación avanzada que fomente políticas públicas descentralizadoras y reconozca en los estados y municipios el espacio por excelencia del desarrollo de la federación. Es el garante del pacto federal, ya que entre sus funciones está el fomentar la unión de la federación e intervenir en casos de conflicto para velar por la unidad política y por la vigencia del Pacto Federal (*Ibíd.*:83).

Cada una de las cámaras tiene funciones definidas, la de Diputados legislar en materia de política económica, en tanto que el Senado se encarga de la política exterior. Su importancia en el gobierno varía; en tanto que la cuestión económica se ha convertido en este momento en el elemento central del gobierno, la Cámara de Diputados tendría más importancia que la de senadores. Por otro lado, la Cámara de Senadores representa el pacto federal y se le ha encomendado el objetivo de impulsar políticas descentralizadoras que otorguen mayor autonomía a los estados.

De acuerdo con el modelo de Lijphart, el bicameralismo mexicano podría ser calificado como simétrico en tanto que las dos cámaras cuentan con atribuciones delimitadas y su poder es equilibrado, pues cada una cumple funciones importantes en el gobierno. En este sentido, es importante analizar su conformación para poder hablar sobre su papel como impulsor del federalismo.

El segundo punto propuesto por Lijphart para estudiar los congresos bicamerales es el método usado para la elección de cada una de las cámaras.

Desde 1988, la Cámara de Diputados se compone de 500 diputados: 300 provienen de distritos electorales de mayoría relativa y 200 se distribuyen entre los partidos políticos con arreglo al sistema de representación proporcional. La reforma de 1993 estableció que quienes obtuvieran más de 1.5 por ciento de la votación entrarían al reparto de los 200 escaños de representación proporcional, bajo las siguientes reglas: ningún partido podía obtener más de 60 por ciento de los escaños si su porcentaje de

¹⁷ Cuando ambas cámaras cuentan con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales y con legitimidad democrática.

¹⁸ Cuando la segunda Cámara está diseñada de manera que sobrerepresente a ciertas minorías.

votación se encontraba por debajo de dicho porcentaje; si un partido obtenía entre 60 y 53 por ciento de la votación, su representación sería exactamente proporcional; finalmente, ningún partido podría obtener más de 63 por ciento de la representación (Lujambio, 2000:37).

La Cámara de Senadores se compone de 128 escaños. La reforma de 1996 amplió la proporcionalidad en la representación y el pluralismo político. Cada entidad federativa elige dos senadores de mayoría (es decir, al partido que obtenga más votos se le asignan dos senadores), al tiempo que por cada entidad federativa hay también un senador por la primera minoría (es decir, al partido que quedara en segundo lugar se le asigna un senador) y, finalmente, estableció que los restantes 32 senadores son electos según el principio de representación proporcional por medio de listas de partido votadas en todo el país (*Ibíd.*:74).

La reforma que establece el principio de representación proporcional, introduce el factor del pluralismo a la visión del Senado, que no debe ser sólo el órgano de representación político-territorial, sino también un órgano que exprese la pluralidad partidista.

La composición del Senado, igual que la de la Cámara de Diputados, se había caracterizado por la predominancia de un solo partido. Es hasta 1988 que ingresan cuatro senadores pertenecientes a un partido de oposición: el entonces Frente Democrático Nacional (actualmente PRD) y en la legislatura LV (1994-2000) el PAN ganó la legislatura de Baja California (Barrios y Bolívar, 1997:82).

Las elecciones de 2000 trajeron cambios importantes en este sentido: por primera vez en la historia el Senado tiene una conformación plural y en él están presentes las tres fuerzas políticas más importantes del país.

Igual que en la Cámara de Diputados, ningún partido cuenta con la mayoría, aunque hay dos fuerzas importantes: el PAN y el PRI, que concentran los mayores porcentajes (el PAN con 39.84% y el PRI con 46.87%), lo cual significa que en la Cámara de Senadores también se requiere establecer coaliciones para la aprobación de cualquier reforma constitucional. Esto refleja una mayor pluralidad política en la federación: hay un mayor juego, en tanto que la postura de un estado ante una reforma ya no es tan homogénea y se puede presentar mayor discusión en función de las fuerzas políticas que representan a cada entidad federativa.

Respecto de la forma de elección de las cámaras, podemos decir que se trata de una misma fórmula con procedimientos diferentes. Ambas cámaras se eligen por voto popular, aunque el procedimiento es distinto. En el caso de la de Diputados, la población vota directamente por el candidato que propone cada partido, y en la de Senadores cada partido propone una lista que no está en las boletas electorales, pero la población designa a los senadores de acuerdo con el voto que emite por un determinado partido político; en función de lo cual se concluye que el Congreso mexicano es simétrico en tanto que cada cámara cuenta con poderes constitucionales ligeramente desiguales y

Cuadro 5
Integración de la Cámara de Senadores, 2000

<i>Composición</i>	<i>PAN*</i>	<i>PRI</i>	<i>PRD*</i>	<i>Total</i>
Senadores				
Senadores m.r.	28	32	4	64
Senadores 1a. min.	10	15	7	32
Senadores r.p.	13	13	6	32
Total Senadores	51	60	17	128

* En este cuadro la mención PAN en el 2000 se refiere a los partidos de la Alianza por el Cambio y la de PRD a los integrantes de la Alianza por México.

Fuente: Pacheco, 2000:356.

ambas cuentan con la legitimidad democrática de las elecciones.

El segundo indicador para definir el tipo de bicameralismo es el referente a la congruencia del Congreso. La Cámara de Senadores es incongruente en la medida que asigna un mismo número de senadores (cuatro senadores por entidad federal) a estados con cantidades de población muy diferentes, por ejemplo, el Distrito Federal con 8 605 239 personas o el Estado de México con una población de 18 096 686, la mayor de todos los estados, y que cuentan con sólo cuatro representantes en el Congreso, frente a estados como Baja California Sur que apenas tiene 424 041 personas o Colima con 542 627 habitantes (INEGI, 2003:31). La conclusión de estos datos es que estados como Colima o Baja California se encuentran sobrerrepresentados en la Cámara de Senadores, mientras estados como el de México o el Distrito Federal están infrarrepresentados.

Otro elemento de incongruencia entre las cámaras es la duración de cada una, pues mientras la de Senadores dura seis años, la de diputados se renueva cada tres, lo cual implica una desigualdad en el tiempo que dura cada funcionario en su cargo para promover iniciativas de ley.

De acuerdo con el esquema de Lijphart, el congreso mexicano sería un bicameralismo semifuerte, pues sus cámaras son simétricas, pero no congruentes.

Conclusiones

El modelo propuesto por Lijphart para estudiar la democracia permite ubicar una serie de indicadores observables para determinar si un país es democrático o no. Según los indicadores elegidos en este artículo, se puede concluir que México es una democracia, al menos de tipo electoral.

A lo largo de este trabajo se puede observar una serie de cambios importantes en la estructura del régimen político mexicano. El primero, relacionado con el sistema de

partidos. México ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un sistema de dos partidos y medio. De acuerdo con la caracterización de Lijphart, corresponde a una democracia consensual, puesto que la democracia mayoritaria está caracterizada por un sistema bipartidista y en el caso mexicano hay tres fuerzas políticas.

La segunda variable que se ha transformado es la relación entre el legislativo y el ejecutivo. Desde 1997, el legislativo ha comenzado a ejercer muchas de sus funciones constitucionales. Existe mayor independencia del legislativo respecto del ejecutivo y al interior de las cámaras se desarrolla un modelo más consensual y negociador entre las diferentes fuerzas que las conforman. Si bien el presidente sigue concentrando una enorme cantidad de poder por medio de las atribuciones que le otorga la Constitución, el Congreso ahora sí ejerce su papel como contrapeso. En este caso es difícil poder ubicar a México en la caracterización de Lijphart, pues de acuerdo con la forma de gobierno, se ubicaría en un sistema presidencial, que corresponde al modelo de democracia mayoritaria, pero debido al papel que ha cobrado el Congreso en materia de legislación y aprobación de programas de gobierno, el sistema tendería más a una democracia consensual, sobre todo si nos referimos a la conformación de las cámaras de Diputados y de Senadores, que muestran una mayor pluralidad. Recordemos que a diferencia de los regímenes anteriores, los actuales legisladores necesitan negociar con otros partidos para generar consenso en torno a una determinada ley o política. La falta de práctica en materia de negociación ha provocado el retraso en la aprobación de leyes o del presupuesto; ésta es una habilidad que los legisladores no habían desarrollado debido a la conformación mayoritaria del Congreso, en el cual las decisiones se aprobaban sin tener que enfrentar a una fracción o fracciones que mostraran resistencia.

El tipo de gabinete desarrollado por el actual gobierno, corresponde al de mayoría mínima ganadora propuesto por Lijphart, como se mencionó en el apartado correspondiente. Respecto de las administraciones anteriores varía en su conformación plural, decisión tomada por el presidente y que no tiene que ver con una mayor participación de la sociedad en el gobierno. Con la idea de resaltar el cambio de régimen, el ejecutivo decidió formar un equipo de trabajo plural para dar a la opinión pública una idea de mayor democracia e inclusión. De acuerdo con esta variable, la democracia en México sería de tipo mayoritario, porque es el partido del gobierno el que tiene una mayor representación en el gabinete y el resto de los partidos ha sido excluido.

Por último, México está formalmente constituido como un sistema federal, que de acuerdo con la variable de la concentración del poder en el legislativo puede caracterizarse como un sistema bicameral semifuerte. Considero que los cambios ocurridos en la conformación de las cámaras de Senadores y de Diputados nos llevan a cuestionar la definición del Congreso que ofrece Lijphart, pues por el contrario, observamos que

el poder legislativo en México ha transitado de un poder débil, en el que el ejecutivo era el dominante, a un Congreso fuerte con la capacidad de poner límites al presidente y de ejercer sus atribuciones constitucionales.

De acuerdo con la segunda dimensión de modelo de Lijphart, México es una democracia federal de tipo consensual. Federal por la forma como ha quedado integrado en la Constitución y consensual porque cuenta con un sistema bicameral que divide el poder entre sus dos cámaras, en las que se encuentran representadas las tres principales fuerzas políticas, donde ninguna cuenta con una mayoría calificada y necesitan del apoyo de las otras para lograr aprobar las iniciativas del gobierno. Esta característica obliga al diálogo y la negociación, características fundamentales de un régimen consensual.

En la realidad es difícil encontrar un modelo consensual o mayoritario puro, los gobiernos funcionan incorporando elementos de ambos, todo ello de acuerdo con las características de su población a sus propias necesidades. El caso mexicano es un ejemplo de ello.

Bibliografía

- Barrios N., Pilar y Augusto Bolívar E. (1997). "Hacia una 'nueva' estructura del poder. Equilibrio de poderes y federalismo (1982-1996)", en Luis H. Méndez B. (coord.) *Poder, ideología y respuesta social en México (1982-1996)*, México, UAM-Azcapotzalco/ Grupo Editorial León.
- Becerra Chávez, Pablo J. (2001). "Las elecciones federales del año 2000: la hora de la alternancia", en Yolanda Meyenberg Leycegui, *El dos de julio: reflexiones poste-*

Anexo 1
El gabinete del presidente Ernesto Zedillo

<i>Secretaría</i>	<i>Persona a cargo</i>	<i>Origen</i>
Secretaría de Gobernación	Esteban Moctezuma Barragán	PRI
Secretaría de Relaciones Exteriores	José Ángel Gurría Treviño	Funcionario público
Secretaría de la Defensa Nacional	Enrique Cervantes Aguirre	Militar
Secretaría de Marina	José Ramón Lorenzo Franco	Militar
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Jaime Serra Puche	PRI
Secretaría de Desarrollo Social	Carlos Rojas Gutiérrez	PRI
Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa	Norma Samaniego Breach	PRI
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	Herminio Blanco Mendoza	PRI
Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	Arturo Warman Gryj	Académico
Secretaría de Educación Pública	Fausto Alzati Araiza	PRI
Secretaría de Comunicaciones y Transporte	Guillermo Ortiz Martínez	PRI
Secretaría de Salud	Juan Ramón de la Fuente	Académico
Secretaría de la Reforma Agraria	Miguel Limón Rojas	PRI
Secretaría de Turismo	Silvia Hernández Enríquez	PRI
Secretaría del Medio Ambiente, Pesca y Recursos Hidráulicos	Julia Carabias Lillo	Académica
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	Santiago Oñate Laborde	PRI
Secretaría de Energía	Ignacio Pichardo Pagaza	PRI
Departamento del Distrito Federal	Óscar Espinoza Villareal	PRI
Procuraduría General de la República	Antonio Lozano Gracia	PAN
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Rubén Valdés Abascal	Funcionario público
Secretario Particular del Presidente	Liébane Sáenz Ortiz	PRI
Director de Comunicación Social de la Presidencia de la República	Carlos Salomón Cámara	PRI
Director de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República	Germán Fernández Aguirre	Funcionario público
Oficina de la Presidencia de la República	Luis Téllez Aguirre	Funcionario público
Estado Mayor Presidencial	Roberto Miranda Sánchez	Militar
Petróleos Mexicanos	Carlos Ruiz Sacristán	Sin dato

Instituto Mexicano del Seguro Social	Genaro Borrego Estrada	Funcionario público
ISSSTE	Manuel Aguilera Gómez	PRI
Comisión Federal de Electricidad	Rogelio Gasca Neri	PRI
Ferrocarriles Nacionales de México	Luis de Pablo	PRI
Banco de México	Miguel Mancera Aguayo	Profesional
Lotería Nacional	Manuel Alonso Muñoz	Funcionario

Fuente: Ruiz, 1996:322-327; Ureña, 1994:3; Meneses, Alemán, Olmos, 1994:5-7; Musacchio, 1989.

Anexo 2
El gabinete del presidente Vicente Fox

<i>Secretaría</i>	<i>Persona a cargo</i>	<i>Origen</i>
Coordinación de Asesores Políticas Públicas	Eduardo Sojo Garza Aldape	Funcionario público
Nacional Financiera Secretaría de Relaciones Exteriores	Mario M. Laborín Gómez Luis Ernesto Derbez Bautista	Sector privado Profesional
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Francisco Gil Díaz	Funcionario público
Secretaría de Economía Secretaría de Energía	Fernando Canales Clariond Felipe de Jesús Calderón Hinojosa	PAN PAN
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Pedro Cerisola Weber	Sector privado
Secretaría de Turismo Fondo Nacional de Fomento al Turismo Comisión para Asuntos de la Frontera Norte	Rodolfo Elizondo Torres John McCarthy Ernesto Ruffo Appel	PAN Sector privado PAN
Secretaría de Educación Pública	Reyes S. Tamez Guerra	Académico
Secretaría de Salud	Julio Frenk Mora	Académico
Secretaría del Trabajo y Previsión Social Secretaría de Desarrollo Social Instituto Mexicano del Seguro Social	Carlos María Abascal Carranza Josefina Vázquez Mota Santiago Levy Algazi	Sector privado PAN Funcionario público
ISSSTE	Benjamín González Roaro	Académico
Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad Conacyt	Víctor Hugo Flores Higuera Jaime Parada Ávila	ONG Académico
Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Secretaría de la Reforma Agraria	Xóchitl Galves Ruiz Florencio Salazar Adame	ONG Funcionario público

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Alberto Cárdenas Jiménez	PAN
Comisión Nacional del Agua	Cristóbal Jaime Jaquez	Sector privado
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Javier Usabiaga Arroyo	Sector privado
Secretaría de Gobernación	Santiago Creel Miranda	PAN
Secretaría de la Defensa Nacional	Gerardo Clemente Ricardo Vega García	Militar
Secretaría de Marina	Marco Antonio Peyrot González	Militar
Secretaría de la Función Pública	Eduardo Romero Ramos	Funcionario público
Procuraduría General de la República	Rafael Marcial Macedo de la Concha	Militar
Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia	Alejandro Gertz Manero	Funcionario público
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Ma. Teresa Herrera Tello	Profesional
Secretaría Particular	Alfonso Durazo Montaña	Funcionario público
Coordinación General de Opinión Pública e Imagen	Roberto Mourey Romero	Sector privado
Estado Mayor Presidencial	José Armando Tamayo Casillas	Militar
Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Ramón Muñoz Gutiérrez	PAN
Comisión Federal de Electricidad	Alfredo Elías Ayud	Sector privado
Petróleos Mexicanos	Raúl Muñoz Leos	Sector privado

Fuente: www.presidencia.gob.mx

- rios, Textos de coyuntura 1, México, Flacso/ IIS-UNAM/ UAM-I.
- Brauer, Gerardo (2000). "Riesgos y ventajas de los nuevos funcionarios. Entre amistades y grupos de interés", *Proceso*, núm. 1258, 10/12/2000, pp. 16-18.
- Casar, María Amparo (2000a). "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: México, 1997-1999", *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre.
- (2000b): "Las lecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura", en Luis Salazar (coord.), *México 2000. Alternancia y transición a la democracia*, México, Cal y Arena.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (1999). México, Alco.
- Espinoza Toledo, R. y Yolanda Meyenberg Leycegui "Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México", en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *op. cit.*
- Gómez Tagle, Silvia (2001). "Cambios y continuidades en la geografía del comportamiento electoral", en *ibídem.*
- Hernández Valdez, Alfonso (2000). "Las causas estructurales de la democracia local en México, 1989-1998", *Política y gobierno*, vol. VII, núm. 1, primer semestre.
- Hinojosa, Juan José (2000). "El empresario desplaza al político", *Proceso*, núm. 1257, 3/12/2000, pp. 54-55.
- INEGI (2003). *Anuario estadístico por entidades federativas*, México.
- Lijphart, Arend (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Meneses Galván, Manuel, Ricardo Alemán Alemán y Alejandro Olmos (1994). "Carece de experiencia política la mayor parte del nuevo gabinete", *La Jornada*, 1/12/1994, pp. 5-7
- Musacchio, Humberto (1989). *Diccionario Enciclopédico de México*, México, Programa Educativo Visual.
- Nacif, Benito (2004). "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 1, primer semestre.
- Pacheco Méndez, Guadalupe (2000). "Alternancia y nueva geografía política del poder", en Luis Salazar (coord.), *México 2000, op. cit.*
- Ruiz Massieu, Armando (1996). *El gabinete en México. Revisión histórica y propuestas de discusión*, México, Océano.
- Salazar, Luis (2001). "Alternancia y cambio de régimen", en Yolanda Meyenberg Leycegui (coord.), *op. cit.*
- Ureña, José (1994). "Nueve allegados al presidente Carlos Salinas en el gabinete de Zedillo", *La Jornada*, 1/12/1994, p. 3.

Vera, Rodrigo (2001). "El gabinete: un desbarajuste", *Proceso*, núm. 1308, 25/11/2001, pp. 18-19.

Sitios en Internet

www.presidencia.gob.mx