

Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México

JAVIER HURTADO

Introducción

No obstante que desde 1989 se presentó por primera vez en nuestro país el caso de que el partido del gobernador no tuviera el control en un Congreso local,' no fue sino hasta julio de 1997, en ocasión de la elección intermedia federal para integrar la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, cuando empezó a hablarse de forma cada vez más recurrente y variada respecto a las implicaciones que podía tener que en nuestro país el PRI perdiera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Fue así como entre el público interesado y los estudiosos del tema se fue haciendo frecuente el uso de un concepto que hoy ya ha adquirido absoluta carta de naturalización en el debate político-académico en nuestro país. Me refiero a la categoría de *gobierno dividido* (GD).²

Pero, junto con la novedad de los resultados electorales del 6 de julio de 1997 –que vinieron a confirmar la tendencia esperada– llegó también la confusión. Así, a la nueva conformación de la Cámara de Diputados en la que el partido del presidente tan sólo logra el 47.6% de sus miembros, no faltaron voces y plumas que designaran al acontecimiento como una "cohabitación" a la mexicana.' Probablemente la novedad del fenómeno ha sido un factor clave en estas confusiones.

Por ello, en el presente trabajo, en principio, habrán de establecerse las necesarias diferenciaciones conceptuales en esta materia, para pasar de ahí a tratar de identificar los factores causales de los GD, ilustrándolos con ejemplos, tanto de Estados Unidos como de presidencialismos latinoamericanos, incluido por supuesto el de nuestro país. La segunda parte intenta realizar una evaluación y examen de las posibilidades de que surjan nuevos GD de las elecciones que habrá en nuestro país en catorce estados en el presente año.

La última sección del trabajo evalúa algunas de las consecuencias que estos tipos de relaciones Ejecutivo-Legislativo mantienen sobre la acción gubernamental y formula algunas opciones tanto para evitarlas como para poder hacerles frente con el menor efecto negativo posible.

¿Qué son los gobiernos divididos?

En términos convencionales y en una primera aproximación puede decirse que un GD "es aquél en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o el gobernador) a otro" (1997, p. 9). Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo unicameral o bicameral, se habla de "gobierno unificado", mientras que "cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de 'gobiernos no unificados'" (1997, p. 9).⁴ Para el caso de los sistemas bicamerales conviene distinguir "dos variedades de GD: control partidario dividido del Congreso y control repartido entre el Congreso y (el Ejecutivo) la Casa Blanca" (Thurber, 1995, p. 17). Es decir, en la primera, el partido del presidente domina en el Senado o la Cámara baja, y otro partido en la otra; y la segunda es la consabida situación de que un partido domine en el Ejecutivo y otro en el Legislativo

Así entonces, y de acuerdo con lo anterior, en rigor lo que en nuestro país existe es un *gobierno no unificado con control partidario dividido del Congreso*, puesto que ningún partido posee por sí solo el control mayoritario de la Cámara de Diputados, en tanto que en la de Senadores el partido del presidente retiene el dominio absoluto. Conviene aquí aclarar que estas tres categorías son modalidades distintas en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el marco de un sistema de gobierno presidencial.

Entonces, si en México existe no un caso típico acentuado de GD como el que actualmente existe en Estados Unidos– mucho menos tenemos una "cohabitación" como la que se da en el sistema semipresidencial francés, donde en el mismo gobierno conviven un presidente de la república de un partido, con un primer ministro miembro de otro partido que tiene el control mayoritario del parlamento

De lo anterior se deduce que tanto los GD como los no unificados son productos típicos del sistema de gobierno presidencial. Las causas o factores que los originan tienen que ver esencialmente con variables políticoelectorales, aunque también con otras de carácter sociodemográficas, como posteriormente se demostrará en el caso de México. Por lo que toca a las primeras, habrá que mencionar las siguientes: 1) separación de poderes; 2) boletas múltiples y separadas para elegir Ejecutivo y Legislativo; 3) política de partidos; 4) elecciones intermedias; 5) segunda ronda electoral; y, 6) poder fluctuante.'

De éstas, las primeras cuatro son de naturaleza originaria, en tanto que las dos últimas son de más reciente creación. Estas causas o factores impactan de manera diferenciada las relaciones Ejecutivo-Legislativo en los distintos sistemas presidenciales. Como puede verse en el cuadro 1, existe una clara correlación entre la presencia de una o más de estas variables con la existencia de GD. De los 19 sistemas presidenciales considerados, en el 87.5 por ciento de los casos donde no existe boleta única para la elección Ejecutivo-Legislativo, se da una situación de GD; al igual que en el 80 por ciento de los países que no tienen elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo; en el 100 por ciento de los que tienen elecciones intermedias; y en el 91 por ciento de los que eligen a su presidente a través de una segunda ronda electoral.

Cuadro 1. Relación variables electorales-gobiernos divididos en 19 sistemas presidenciales de América (hasta enero de 1998)					
País	No existe boleta única para la elección Ejecutivo-Legislativo	No existen elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo	Existen Elecciones intermedias	Segunda ronda electoral	Situación del partido del presidente en la Cámara baja o en la Asamblea legislativa
Argentina	*		*	*	Minoría
Bolivia				1	Mayoría absoluta
Brasil	*		*	*	Minoría
Colombia	*	*		*	Mayoría absoluta
Costa Rica	*			*	Mayoría relativa
Chile	*		*	*	Mayoría relativa
Ecuador	*	*	*	*	Minoría
El Salvador	*	*	*	*	Mayoría relativa
Estados Unidos	*		*	2	Minoría
Guatemala	3	*	*	*	Mayoría relativa
Honduras					Mayoría relativa
México	*		*		Mayoría relativa
Nicaragua	*				Mayoría relativa
Panamá	*				Mayoría relativa
Paraguay	*			*	Mayoría relativa
Perú	*			*	Mayoría absoluta
República Dominicana	*			*	Minoría
Uruguay					Mayoría relativa
Venezuela	*	*			Minoría

Fuentes: Nohlen, (1993-A, 1993-B); *Parliamentary and Presidential Elections Around the World*, (Internet); y <http://law.house.gov/>

1 De acuerdo con el artículo 90 de su constitución, "Si ninguno de los candidatos para la presidencia o vicepresidencia obtuviese la mayoría de votos, el Congreso tomará a tres de los que hubiesen obtenido el mayor número para uno u otro cargo, y de entre ellos hará la elección".

2 El artículo 11 de su constitución dice que si ninguna persona obtiene la mayoría absoluta de votos electorales, entonces la Cámara de Representantes escogerá de entre los candidatos al presidente.

3 "Allí, el elector con el voto que emite para las elecciones presidenciales (que se realizan paralelamente), escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa." (Nohlen, 1993, p. 396).

Por lo tanto, la separación de poderes,⁷ las elecciones intermedias⁸ y la política de partidos,⁹ características originarias del sistema de gobierno presidencial, son al mismo tiempo factores causales de la existencia de los GD. Con el tiempo, la inexistencia de elecciones concurrentes Ejecutivo-Legislativo (que hace más explícito el origen diferenciado de un poder frente a otro);¹⁰ el multipartidismo; la volatilidad electoral; y, sobre todo, la introducción reciente de la segunda ronda electoral en 11 de 19 sistemas presidenciales, se han venido a constituir en la fórmula ideal para producir GD, tal y como la experiencia lo demuestra. Otro elemento coadyuvante ha sido el tipo de respuesta que desde dentro de los presidencialismos se ha dado tanto a las insuficiencias de su funcionamiento (por ejemplo, cuando ningún candidato logra mayoría absoluta) como a las presiones para reformarlo, introduciendo en el primero de los casos elementos propios del sistema

francés" (la segunda vuelta); y, en el segundo, una lógica parlamentaria, tendiente a debilitar al Ejecutivo y fortalecer al Legislativo.

Gobiernos divididos en la federación mexicana

Para el caso de nuestro país, la modalidad de GD que se presenta en el orden federal tiene su origen en todos los factores arriba enunciados, con excepción del de la segunda ronda electoral, que ya está siendo propuesta." Una causa adicional es la de la proporción entre diputados de mayoría relativa, MR, (60%) y representación proporcional, RP, (40%), así como sus reglas de asignación, que tienden a afectar el enclave territorial del voto y a producir fenómenos como el existente, en el que el partido más votado, y que logra el 55 por ciento de los distritos uninominales, tiene tan sólo el 47 por ciento de los escaños en la Cámara baja del Congreso. En el orden federal, el tratamiento de otras causas, como la brecha ideológica entre los partidos, las coaliciones parlamentarias que se han dado, y la forma de integración de la Cámara de Senadores, rebasan los alcances de este trabajo.

Estado	Legislatura	Año de la elección	Partido del gobernador	Partido con mayoría en el Congreso	Tipo de elección
Baja California	LII	1989	PAN	PRI	Concurrente
Guanajuato	LV	1991	PAN	PRI	Concurrente
Baja California	LIV	1992	PAN	PRI/PAN	Intermedia
Baja California Sur	VII	1993	PRI	PRI/PAN	Concurrente
Guanajuato	LVI	1994	PAN	PRI	Intermedia
Chihuahua	LVII	1995	PAN	PRI	Intermedia
Aguascalientes	LVI	1995	PRI	PAN	Intermedia
Estado de México	LII	1996	PRI	PRI	Intermedia
Coahuila	LIV	1996	PRI	PRI	Intermedia
Morelos	XLVII	1997	PRI	PRI	Intermedia
Colima	LI	1997	PRI	PRI	Concurrente
Querétaro	LII	1997	PAN	PRI	Concurrente
Jalisco	LV	1997	PAN	PAN	Intermedia

Por lo que corresponde a GD estatales, de los factores causales antes descritos, el único que tampoco se presenta es el de la segunda ronda electoral." Sin embargo, a los anteriores habrá que agregar: 1) el de la asincronía de los calendarios electorales, que hace que en México todos los años haya elecciones para diferentes órganos y órdenes de gobierno;¹⁴ y, 2) la existencia de diputados de RP en porcentajes del total de miembros de los congresos locales, que van desde el 29 al 50 por ciento.¹⁵ Junto a esto, influye también: "a) la enorme competitividad de elecciones legislativas concurrentes (...) o b) el abrupto realineamiento de las preferencias electorales en las elecciones intermedias" (Lujambio, 1997, p. 5).

De esta forma, los GD están atrapados en la paradoja de ser fruto del sistema que los produce; y su funcionamiento genera otra referida en este caso a los procesos de transición y consolidación democrática: mientras más se fortalezca el sistema de partidos y más competidas sean las elecciones, mayores posibilidades habrá de que existan GD; y, por lo tanto, mayores serán también las posibilidades de que el futuro de esas democracias esté cuestionado.

Aunado a lo anterior, el origen de los GD estatales se relaciona con la presencia de ciertos indicadores sociodemográficos, los que, combinados con los políticoelectorales antes descritos, vendrían a configurar las condiciones ideales para su surgimiento. Los factores de naturaleza social son los siguientes:

1. *La dispersión poblacional* que impacta a un sistema electoral mixto –como el mexicano– donde la representación por MR reúne del 50 hasta el 72 por ciento de los escaños,¹⁶ generando con ello condiciones para que en elecciones concurrentes un gobernador pueda ser electo por mayoría relativa de sufragios, y otro partido logre la mayoría absoluta de escaños.

2. *La concentración de la población* en áreas urbanas y en las grandes ciudades, lo que en elecciones intermedias tendería a generar un voto adverso al partido del Ejecutivo.

3. Indicadores poblacionales de *mayor nivel de instrucción y bajo grado de marginación*, mismos que favorecerían la existencia de electorados más exigentes e informados que, en el contexto de unas elecciones intermedias, podrían emitir un juicio crítico sobre la gestión gubernamental del partido en el Ejecutivo; o bien, que podrían favorecer la existencia de un voto dividido en elecciones concurrentes.

Desde 1989 hasta enero de 1998, trece casos de GD se han presentado en estados de la federación mexicana:

De éstos, cinco se presentaron en los seis años que van de 1989 a 1994, y ocho en los dos años que van de 1995 a 1997. De esto se deduce que en la actualidad existe una marcada tendencia a la ocurrencia cada vez mayor de este tipo de relaciones Ejecutivo-Legislativo en los estados de la república. Por otro lado, de éstos, cinco (38%) surgieron de elecciones concurrentes, y ocho (61%) de intermedias.

En otros seis de ellos, el Ejecutivo tuvo que coincidir con una mayoría congresional (absoluta o relativa) de un partido distinto al suyo (en Baja California, dos veces; en Guanajuato, Chihuahua, Aguascalientes y Querétaro, una sola vez); en cinco más, el partido del gobernador tuvo o tiene mayoría relativa (México, Coahuila, Morelos, Colima y Jalisco); en otros dos se presentaron situaciones de empate entre dos partidos (Baja California y Baja California Sur). De entre los estados donde el partido del gobernador goza de mayoría relativa, en tres de ellos (Coahuila, Colima y Jalisco) se encuentra en situación de empate con dos o más partidos políticos. De todos estos casos sólo ocho de ellos están vigentes."

En el presente trabajo sólo se analizan los casos vigentes, intentando una tipología de clasificación de los mismos, e identificando los indicadores sociodemográficos que presentan.

Sin duda uno de los modelos más difíciles de enfrentar por el Ejecutivo es cuando un partido diferente al suyo tiene mayoría absoluta en el Congreso. En esta modalidad deben distinguirse dos subtipos: 1) cuando posee del 51 al 65 por ciento de los escaños (caso que actualmente se presenta en Chihuahua); o bien, 2) cuando tiene más del 66 por ciento de éstos.

La clasificación anterior cobra pertinencia en función del proceso legislativo en el que el gobernador puede emitir vetos a leyes o decretos del Legislativo. Para que el veto sea efectivo, su partido debe contar con al menos el 35 por ciento de los miembros del Congreso, con el objeto de que éste no pueda ser superado por el voto de las dos terceras partes.

Cuadro 3. Modalidades de gobiernos divididos en los Estados Unidos Mexicanos			
Tipo	Situación	Sub-tipo	Casos
Altamente dividido con tendencia al acuerdo	Cuando un partido que no es el del gobernador tiene mayoría absoluta en el Congreso	1. Con el 51 al 65% de los escaños 2. Con más del 66% de los escaños	Chihuahua (PRI=65%)
Altamente dividido	Cuando ningún partido tiene mayoría absoluta y el del gobernador ni siquiera logra mayoría relativa en el Congreso	1. Con hasta el 40% de los escaños. 2. Con menos del 33% de los escaños.	Aguascalientes (40%)
No unificado	Cuando el partido del gobernador y los demás partidos se encuentran en una situación de empate en el Congreso	1. Con el 50% de los escaños bajo el control de otro partido. 2. Con el 50% de los escaños bajo el control de dos o más partidos.	Coahuila Colima Jalisco
Casi unificado	Cuando el partido del gobernador tiene mayoría relativa en el Congreso	1. Con hasta el 34% de los escaños. 2. Con el 35 al 49% de los escaños.	México (39%) Querétaro (44%) Morelos (43%)

Actualmente, existen estados en los que sus congresos se integran con porcentajes de diputados de MR superiores al 65% (Aguascalientes, Puebla y Guerrero, 67%; Baja California Sur, 71%; y, Quintana Roo, 72%), siendo factible que un partido (en este caso distinto al del Ejecutivo) pudiera lograr, en una elección intermedia, ese porcentaje de representación si obtiene triunfos en todos los distritos electorales.

Una situación así no sólo eliminaría la efectividad del veto del gobernador, sino que además haría nugatoria en los hechos las acciones de inconstitucionalidad que prevé el párrafo II, inciso d) del artículo 105

constitucional.

Por todo lo anterior es que este tipo de GD es proclive a la cooperación y al acuerdo; ya que, de lo contrario, se establecería en el Congreso un juego de suma cero en el que el partido del gobernador podría salir ganando si posee el 35 por ciento o más de los diputados.

El otro tipo de GD es cuando el partido del gobernador ni siquiera tiene mayoría relativa en el Congreso. Aquí habría que distinguir dos posibilidades: 1) cuando logra tener hasta el 40 por ciento de los escaños (caso que actualmente se da en Aguascalientes);

y, 2) cuando reúne menos del 33 por ciento de los mismos. Este escenario se puede dar cuando en un congreso el partido A tuviera el 45 por ciento de los escaños; el B el 40 por ciento; y los partidos C, o C y D el resto.¹⁸

Esta modalidad de GD es a todas luces altamente problemática para el acuerdo y la cooperación, toda vez que el partido del gobernador requeriría tener al menos el 35% de los diputados para hacer insuperable su veto; o bien, convencer a una cantidad similar de congresistas de otros partidos de las bondades de hacerlo efectivo.

El tercer tipo de GD es cuando el partido del gobernador y los demás partidos se encuentran en una situación de empate en el Congreso. Aquí, al igual que en los otros casos, conviene hacer dos clasificaciones: 1) cuando el 50 por ciento de los escaños está bajo control de otro partido; y 2) cuando el 50 por ciento de los escaños pertenecen a dos o más partidos.

Cuando se presenta el primero de estos casos, los acuerdos interpartidistas, de la misma forma que al inicio, se dificultan y pueden tender a generar una parálisis gubernamental; también es cierto que en lo sucesivo las condiciones obligan al acuerdo y a la cooperación, ya que de no darse esto, el electorado identificará plenamente el nombre, siglas y color del partido que obstaculiza la marcha del gobierno. En cambio, cuando la otra mitad del Congreso está en manos de dos o más partidos, los acuerdos en un principio tenderían a facilitarse (vía chantaje o cooptación), aunque en un futuro también puedan complicarse por la denuncia que de ello hiciera alguna de las otras fuerzas políticas.

Por último, el cuarto caso de GD es cuando el partido del gobernador tiene mayoría relativa. Aquí a su vez se establecen dos subtipos: 1) con un porcentaje de hasta el 34 por ciento de los escaños; y, 2) con un porcentaje que vaya del 35 al 49 por ciento. La importancia de estas distinciones tiene que ver con lo descrito en el segundo de los tipos de GD.

Con el objeto de ilustrar mejor la ubicación de los estados en los distintos casos, véase el cuadro 4 donde se puede apreciar la correlación de fuerzas que actualmente existe en cada una de esas asambleas legislativas.

Ahora bien, establecida ya la tipología de los GD, cualquiera que sea la modalidad en la que encuadre cada uno de éstos, es menester tratar de encontrar ahora cierta constante en indicadores sociodemográficos que se observan en cualquiera de las cuatro modalidades de este tipo de gobiernos.

Cuadro 4. Estados en los que el partido del gobernador no tiene mayoría absoluta en los congresos locales

Estado/ Legislatura	Partido del Gobernador	PAN	PRI	PRD	PC	PT	PVEM	Total	Tipo de elección
Aguascalientes (LVI)	PRI	13	11	1	1	1		27	Intermedia
Coahuila (LIV)	PRI	10	16	2	2	2		32	Intermedia
Colima (LI)	PRI	7	10	3				20	Concurrente
Chihuahua (LVII)	PAN	7	15	1				23	Intermedia
Jalisco (LV)*	PAN	20	17	2			1	40	Intermedia
Estado de México (LII)	PRI	22	30	16	1	2	4	75	Intermedia
Morelos	PRI	5	13	11	1			30	Intermedia
Querétaro (LII)	PAN	11	10	1	1	1	1	25	Concurrente

* Distribución de curules hecha por el Consejo Electoral del Estado con recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Debe entrar en funciones el 1 de febrero de 1998.
** Partido de la Sociedad Morelense

De esta forma, el cuadro 5 nos dice que se trataría, en primer término, de un estado en donde el 15 por ciento o más de su población tiene primaria terminada; el 92 por ciento o más es alfabeto; con un grado de marginación bajo de alrededor de -0.797; con un índice de calidad de vida de 4.2 o más; con un proporción de población ruralurbana de 26:74; con un alto porcentaje de concentración de la población en las principales

ciudades del 65% o más; y en el que por lo regular la capital del estado está gobernada por un partido distinto al del Ejecutivo, aunque ha de precisarse que este indicador debe darse combinado con un alto porcentaje de concentración de la población en las grandes ciudades.

Cuadro 5. Indicadores politicodemográficos en los estados donde actualmente existen gobiernos divididos

Estado/ partido del gobernador	% de población con primaria terminada (1990)	% de población alfabeta de 15 años o más (1995)	Grado de marginación (1990)	Índice de calidad de vida	Población rural/ urbana	Número de municipios	Porcentaje de población que reside en las principales ciudades	La capital o principal ciudad está gobernada por
Ags. (PRI)	16.4	94.3	-0.890 (baja)	4.1	26.9/73.1	9	67.55% (1)	PAN
Coahuila (PRI)	16.7	95.0	-1.530 (baja)	4.1	17.0/83.0	38	64.83% (7) ¹	PAN
Colima (PRI)	14.1	91.3	-0.756 (baja)	4.2	22.4/77.6	10	79.23% (4) ²	PRD
Chihuahua (PAN)	12.6	94.4	-0.872 (baja)	4.3	25.6/74.4	64	68.86% (5) ³	PRI
Jalisco (PAN)	15.7	92.4	-0.768 (baja)	4.2	23.0/77.0	124	62.85% (8) ⁴	PAN
México (PRI)	15.2	92.8	-0.604 (baja)	4.1	21.3/78.7	122	54.85%(9) ⁵	PRI
Morelos (PRI)	13.5	89.3	-0.457 (media)	4.0	27.0/73.0	33	61.78% (7) ⁶	PAN
Querétaro (PAN)	14.7	88.0	-0.161 (alta)	4.0	47.7/52.3	12	57.11% (2) ⁷	PAN
Promedio	14.9	92.2	-0.755 (baja)	4.1	26.4/73.6		64.63%	

1. Acuña (PRI), Frontera (PAN), Múzquiz (pri), Piedras Negras (PRI), Sabinas (PRI), Saltillo (PAN), Torreón (PAN).
 2. Colima (PRD), Manzanillo (PAN), Tecomán (PRI), Villa de Álvarez (PAN).
 3. Chihuahua (PRI), Cd. Juárez (PAN), Cuahutémoc (PRI), Delicias (PRI), Hidalgo del Parral (PRI).
 4. Guadalupe (PAN), Tlaquepaque (PAN), Zapopan (PAN), Tonalá (PRI), Puerto Vallarta (PAN), Tlajomulco (PRI), Lagos de Moreno (PRI), Tepic (PAN).
 5. Atzacán de Zaragoza (PAN), Chimalhuacán (PRI), Cuautlán Izcalli (PAN), Ecatepec (PRI), Naucalpan de Juárez (PAN), Nezahualcóyotl (PRD), Toluca (PRI), Tlaxiaco (PAN), Tultitlán (PRI).
 6. Ayala (PRI), Cuautla (PRD), Cuernavaca (PAN), Jauitepec (PRD), Jojutla (PRD), Temixco (PRI), Yauitepec (PRD).
 7. Querétaro (PAN), San Juan del Río (PAN).

Posibilidades de ocurrencia de nuevos gobiernos divididos

En el cuadro 6 se presentan las variables antes mencionadas en los estados en donde habrá elecciones en 1998. Sin embargo, debe aclararse que la presencia de dichos indicadores en algunos de estos estados no debe llevar a concluir que necesariamente en ellos se habrá de presentar un gobierno dividido.

Cuadro 6. Indicadores politicodemográficos en los estados donde habrá elecciones en 1998

Estado/partido del gobernador	% de población con primaria terminada (1990)	% de población alfabetada de 15 años o más (1995)	Grado de marginación (1990)	Índice de calidad de vida	Población rural/urbana	Núm. de municipios	Porcentaje de población que reside en las principales ciudades	La capital o principal ciudad está gobernada por	Núm. de diputados a elegir
Aguascalientes* (PRI)	16.4	94.3	-0.890 (baja)	4.1	26.9/73.1	9	67.55% (1)	PAN	27
Baja California (PAN)	14.3	95.8	-1.345 (baja)	4.5	11.9/88.1	4	94.70% (3) ¹	PAN	25
Chiapas (PRI)	09.3	73.8	2.360 (muy alta)	2.8	66.5/33.5	111	14.03% (2) ²	PRI	40
Chihuahua* (PAN)	12.6	94.4	-0.872 (baja)	4.3	25.6/74.4	64	68.86% (5) ³	PRI	31
Durango* (PRI)	16.4	93.8	0.012 (media)	3.6	49.2/50.8	39	50.40% (2) ⁴	PT	25
Michoacán (PRI)	n.d.	84.4	0.363 (alta)	3.7	46.3/53.7	113	26.80% (6) ⁵	PAN	30
Oaxaca* (PRI)	13.0	76.8	2.055 (muy alta)	2.8	68.8/31.2	570	14.83% (5) ⁶	PRI	42
Puebla* (PRI)	13.9	83.6	0.831 (alta)	3.3	46.4/53.6	217	34.23% (5) ⁷	PAN	39
Sinaloa* (PRI)	13.3	91.6	-0.141 (media)	4.9	43.5/56.5	18	73.83% (5) ⁸	PAN	40
Tamaulipas* (PRI)	15.3	93.9	-0.609 (baja)	3.8	21.5/78.5	43	79.16% (9) ⁹	PRI	32
Tlaxcala* (PRI)	17.3	91.2	-0.036 (media)	3.5	27.3/72.7	44	36.76% (6) ¹⁰	PRI	32
Veracruz* (PRI)	13.2	83.5	1.130 (alta)	3.2	50.4/49.6	203	26.16% (8) ¹¹	PAN ¹²	40
Yucatán (PRI)	11.4	84.9	0.400 (alta)	3.2	32.3/67.7	106	54.83% (5) ¹³	PAN	25
Zacatecas* (PRI)	15.8	90.8	0.568 (alta)	3.3	62.0/38	56	48.53% (7) ¹⁴	PRI	30

* Estados en los que también se elegirá gobernador.

1. Tijuana (PAN), Mexicali (PAN), Ensenada (PRI).
2. Tuxtla Gutiérrez (PAN) y San Cristóbal de las Casas (PRI).
3. Chihuahua (PRI), Cd. Juárez (PAN), Cuahutémoc (PRI), Delicias (PRI), Hidalgo del Paraiso (PRI).
4. Durango (PT), Gómez Palacio (PRI).
5. Morelia (PAN), Apatzingán (PRI), Lázaro Cárdenas (PRD), Uruapan (PAN), La Piedad (PAN), Zamora (PAN).
6. Oaxaca (PAN), Juchitán (PRD), Salinas Cruz (PRI), Tuxtpec (PRI), Tehuantepec (PRI).
7. Atlixco (PAN), Puebla (PAN), Texmelucan (PRI), Tehuacán (PAN), San Pedro Cholula (PAN).
8. Ahome (PAN), Culeacán (PAN), Guasave (PRI), Mazatlán (PAN), Navolato (PAN).
9. Altamira (PRI), Ciudad Madero (PRD), El Mante (PRI), Matamoros (PAN), Nuevo Laredo (PRI), Reynosa (PRI), Rio Bravo (PRD), Tampico (PAN), Cd. Victoria (PRI).
10. Asizaco (PRI), Chautempan (PRI), San Pablo del Monte (PRI), Tlaxcala (PRI), Tlaxco (PRI), Zacatelco (PRI).
11. Coatzacoalcos (PRD), Córdoba (PAN), Minatitlán (PRD), Orizaba (PAN), Papantla (PRD), Veracruz (PAN), Xalapa (PRD), Tuxpan (PRD).
12. Veracruz, Ver.
13. Mérida (PAN), Progreso (PRI), Valladolid (PRI), Tizimin (PRI), Uxmal (PAN).
14. Fresnillo (PRI), Guadalupe (PRI), Nochistlán (PAN), Pinos (PRI), Rio Grande (PRI), Sombrerete (PAN), Zacatecos (PAN).

Efectos de los gobiernos divididos

Los GD generan efectos tanto positivos como negativos en su funcionamiento. A este tipo de gobiernos, algunos los han visto como el modelo "normal", "ideal" o deseado de las democracias presidenciales.¹⁹ Otros más escépticos—quizá por la experiencia de largos años de experimentarlos— los conciben como una especie de "accidente",²⁰ o bien, una suerte de sueño o pesadilla que ha padecido el electorado.²¹ Como quiera que sea, lo que cierto es que los efectos de los GD serán diferentes dependiendo del lugar en que se den, y del tiempo de duración y resultados del gobierno unificado al que sustituyan.

Con independencia de lo anterior, lo que aquí importa destacar es que, en cualquier latitud y contexto, los GD invariablemente habrán de propiciar las siguientes consecuencias; la primera es "el inefectivo y caótico gobierno que hace eco de las críticas del gobierno dividido (...); la segunda es la quiebra de la democracia" (Jones, 1995, p. 19, citando a Shugart y Carey). Esta última debido a que mina la cooperación entre las ramas de gobierno, y puede propiciar cierto desencanto en el electorado ante las experiencias de una naciente o débil democracia presidencial moderna llevada hasta sus últimas consecuencias.

Otro de los efectos que estos gobiernos producen es el de configurar gobiernos de coalición, no deseados ni buscados entre antagonistas políticos (Sundquist, 1994, p.169) que a su vez pueden traer como consecuencia una modificación de las expectativas de las políticas públicas implementada por un Ejecutivo electo por el voto mayoritario del electorado. Es decir, los GD vienen a dar al traste con la voluntad ciudadana mayoritaria que vota en favor del programa político de un candidato para ocupar el cargo de Ejecutivo.

Además, en los GD la responsabilidad sobre las ineficiencias gubernamentales se diluye en las dos ramas del gobierno: el Congreso le echará la culpa de ello al presidente (o gobernador, según sea el caso) y el presidente al Congreso.²²

Por tanto, visto desde la perspectiva de Pfiffner y Sundquist, es inexacto que los GD favorezcan la

responsabilidad política como lo dice Lujambio.²³ Probablemente, este autor habla de responsabilidad en sentido weberiano; esto es, en tanto cálculo preciso de los resultados y consecuencias de las acciones realizadas; y no de responsabilidad en el sentido de *accountability*; es decir, de rendición de cuentas, utilizado por los otros autores. Por mi parte, sostengo que en los GD la responsabilidad política se diluye, y cuando no, hasta se evapora; y que en un país con un alto índice de ocurrencia de GD, el único instrumento que a esa democracia presidencial le queda para que los electores hagan un juicio de responsabilidad sobre la gestión gubernamental es la reelección consecutiva, tanto presidencial como legislativa.

Los GD también producen efectos positivos. Entre éstos habrá que mencionar la existencia de una efectiva independencia entre los poderes en situaciones en las que el Ejecutivo ha sobredeterminado la vida del Legislativo; y el mayor control y vigilancia sobre aquél. Sin embargo, en condiciones en las que lo primero no existe, se obstruye la necesaria colaboración y acuerdo entre las dos ramas del gobierno.

¿Evitar o superar los gobiernos divididos?

Siendo los GD una suerte de consecuencia inevitable del desarrollo de la democracia; de la política de partidos; y del escrupuloso apego a las características que le han dado especificidad a los sistemas presidenciales, el *quid* del asunto —coincidiendo con Lujambio no es cómo evitarlos, sino cómo "enfrentarlos exitosamente". Sin embargo, creo que a simple vista resulta más recomendable tratar de evitarlos que enfrentarse a ellos en una justa de la que se puede salir triunfante o derrotado.

Si de evitarlos se trata, Sundquist ha propuesto una serie de cambios legislativos y constitucionales que incluyen: 1) la boleta conjunta que obligaría a los votantes a sufragar por un presidente y por candidatos a la Cámara y al Senado en una lista "sábana"; 2) mandatos similares para representantes y el presidente, y del doble de duración en el Senado; 3) elecciones especiales para permitir la reconstitución de un "gobierno fallido"; 4) servicio simultáneo en el Congreso y en el Poder Ejecutivo (citado por Pfiffner, 1995, p. 66).

Por su parte, Shugart y Carey recomiendan: 1) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; 2) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; 3) ausencia de elecciones legislativas intermedias; y, 4) un sistema electoral de RP, pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos (citado por Lujambio, 1997, p. 11).

Como es de entreverse, todas las medidas anteriormente recomendadas son, y pueden ser, realizables en el marco de una reforma política que, sin ceñirse a los paradigmas clásicos sobre los sistemas de gobierno, busque conciliar en un sistema presidencial eficacia, eficiencia gubernamental y estabilidad política, con un mayor juego democrático entre ciudadanos y gobierno, y entre los poderes. Si no se avanza en esto es porque a muchos de los actores políticos les angustia modificar algunos de los immaculados principios que han caracterizado desde sus orígenes al sistema de gobierno presidencial.

Empero, entre tanto alguien se decide a tomar medidas para evitarlos, la única salida que se observa —compatible con los principios de democratización y de equilibrio de poderes— para poder atenuar los efectos de toma y daca entre el Ejecutivo y el Legislativo en este tipo de gobiernos, son: 1) otorgar al Ejecutivo facultades de veto parcial,²⁴ y, 2) establecer la figura de jefe de gabinete, propuesto por el presidente, con refrendo del Congreso, pudiendo ser destituido por éste.²⁵

La primera de estas sugerencias —al igual que cualquier otra tendiente a dotar al Ejecutivo de mayores instrumentos para poder gobernar— regularmente merece la repulsa o condena ya que, de acuerdo con esta visión, todas las reformas que se realicen en un sistema presidencial deben estar orientadas a reducirle atribuciones y facultades al presidente, para pasárselas al Legislativo,²⁶ con una lógica que en un sistema parlamentario equivaldría a reformarlo para reducirle atribuciones al parlamento y asignárselas al primer ministro.

Debe señalarse también que ninguna receta o recomendación puede ser en sí misma efectiva para dotar de la debida eficiencia y eficacia a un sistema de gobierno, si de entre los medios para conseguirla no se consideran los factores subjetivos siempre presentes en la política y en los actos y decisiones de gobierno: sin políticos hábiles y capaces al frente de los gobiernos, no puede haber ningún gobierno unificado o dividido que produzca buenos resultados con la sola aplicación de los medios institucionales o legales de que se tenga alcance. Pero, en todo caso, debe subrayarse que si de algo requieren los GD es de extremada habilidad negociadora y de gran sensibilidad política por parte de los Ejecutivos. Y, al contrario, en los GD se puede dar el caso de que se elijan líderes políticos osados y creativos sin que tengan los medios y mecanismos institucionales necesarios para hacer efectivo su liderazgo.

Los GD son producto de un conjunto de factores políticos, electorales y sociodemográficos que de manera combinada se pueden dar en una elección determinada, favoreciendo las posibilidades de su ocurrencia. Este

tipo de gobiernos no son ni más ni menos democráticos que los de carácter unificado. En todo caso se trata de una configuración diferente de las relaciones Ejecutivo-Legislativo.

En nuestro país, de no tomarse medidas para evitarlos, cada vez mayor será el número de GD que se presenten en los órdenes federal y locales de gobierno. En 1998 habrá elecciones en catorce estados de la república. En seis de ellos existen altas probabilidades de que puedan surgir, tanto de elecciones intermedias (Michoacán y Baja California, que volvería a experimentarlo) como de concurrentes (Durango, Sinaloa, Veracruz y Tlaxcala), lo que traería como consecuencia un mínimo de nueve y un máximo de doce GD estatales nuevos. Además, todo indica que, en esta ocasión —a diferencia de lo ocurrido en el pasado—, éstos habrían surgido más de elecciones concurrentes que de intermedias.

Los procesos comiciales del presente año implicarán la renovación del Poder Legislativo en catorce estados de la federación: un total de 459 diputaciones locales de MR y de RP estarán en juego. En la evaluación de las posibilidades de triunfo de cada partido en estas elecciones, hasta el momento el énfasis se ha puesto en las gubernaturas de los estados, dejando de lado en el análisis a los congresos locales, de los que nadie habla, como si sólo se fueran a elegir gobernadores.

Esta realidad, que hoy en día ya está con nosotros, está desbordando a los actores y a los marcos legales. Como evidencia de esto, está el candente tema de las situaciones de empate en los congresos que ha traído como consecuencia la parálisis del de Colima desde noviembre de 1997, y que en el de Jalisco se hayan presentado problemas para la instalación de su LV Legislatura. Todo esto obliga a que los distintos congresos locales —necesariamente los de las entidades que han tenido, tienen o tendrán GD— tomen cartas en el asunto para introducir en sus constituciones dispositivos legales e institucionales que puedan hacer posible evitarlos, o enfrentarlos exitosamente; y en sus leyes orgánicas precisiones sobre su gobernabilidad interna, tanto en los diferentes escenarios de empate, como en los que algún partido obtenga mayoría absoluta o relativa. Ello con el fin de que la nueva pluralidad política y la sana separación e independencia entre los poderes se pueda conciliar con eficacia, eficiencia y responsabilidad en la gestión gubernamental.

Cuadro 8. Posibilidad de ocurrencia de gobiernos divididos en las elecciones de 1998			
Posibilidad	Estados	Tipo de elección	Tendencia partidaria para el ejecutivo
Alta	Michoacán	Intermedia	--
	Baja California	Intermedia	--
	Durango	Concurrente	PRI/PAN
	Sinaloa	Concurrente	PAN
	Tlaxcala	Concurrente	PRI
	Veracruz	Concurrente	PRI
Media	Chihuahua (incierto)	Concurrente	PRI/PAN
	Tamaulipas	Concurrente	PRI
Baja	Aguascalientes	Concurrente	PAN
	Chiapas	Intermedia	--
	Oaxaca	Concurrente	PRI
	Puebla	Concurrente	PRI
	Yucatán	Intermedia	--
	Zacatecas	Concurrente	PRI

Notas

1 Ésta fue la situación que se dio en el estado de Baja California, en la XII Legislatura (1989-1992).

2 En este sentido, debe destacarse el carácter pionero que en México tuvo la publicación de un libro sobre este tema, debido a la coordinación que del mismo hiciera, Alonso Lujambio, vease, *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral, México, 1997.

3 Esta confusión de términos ha sido más bien propia de editorialistas y articulistas políticos de los principales diarios nacionales, así como también de algunos políticos y periodistas.

4 Las definiciones se toman de Alonso Lujambio (1997, p. 9), quien integra en ellas lo que en la literatura especializada existe sobre el tema.

5 En los sistemas parlamentarios no se da el fenómeno de los GD ni el de la cohabitación, debido a que el

gobierno emana de un parlamento en el que el partido del primer ministro retiene por sí solo, o en coalición con otras formaciones políticas, el control mayoritario del mismo.

6 Término utilizado por Thurber para designar la situación derivada de que el Congreso reclama parte de las atribuciones que han ido perdiendo los presidentes (1995, p. 18).

7 La doctrina de separación de poderes, piedra angular del modelo de gobierno surgido de la Convención de Filadelfia, al establecer el control del poder por el poder mismo, ubicó en los partidos políticos el elemento clave para unir, en pos de un objetivo común de gobierno, lo que los *checks and balances* habían separado.

8 Las elecciones intermedias para el Legislativo traen consigo la diferenciación de los mandatos constitucionales de los representantes populares electos, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo; y, se supone, que más efectivos *checks and balances* entre ambas ramas del gobierno.

9 Con el correr del tiempo estas formaciones políticas se constituyeron en un aliciente para la transformación de las diferencias partidarias en conflictos gubernamentales. Así, "cuando el gobierno queda hendido entre los partidos, se destruyen los dos elementos de la doctrina aceptada. El partido no puede enlazar las ramas ejecutiva y legislativa (...) y el presidente no puede ejercer su imprescindible liderazgo si el Congreso está dominado por sus adversarios políticos". (Sundquist, 1994, p. 168).

10 Para que no quedara duda de la independencia del Ejecutivo frente al Legislativo, se estableció además el sistema de boletas separadas para ambas elecciones. Con relación a esto, Sundquist sostiene que: "La época del gobierno dividido constituye simplemente un accidente del sistema electoral por el cual una minoría de cortadores de boletas impone un gobierno dividido a la mayoría de sufragantes que votan una boleta partidaria completa." (Sundquist, 1988-1989, p. 629).

11 La segunda vuelta es una creación de la República Francesa utilizada desde 1848, con la excepción de 1919-1927 y 1946-1956. Posteriormente (salvo la elección de 1986) ésta se convirtió en una característica distintiva de su sistema semipresidencial implantado en 1958 (Valles y Bosch, 1997, p. 220).

12 De entre las propuestas destaca la de José Luis de la Peza, presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien propone "una segunda vuelta para los procesos electorales como una forma de darle más legitimidad y fuerza al gobernante" (*Reforma*, 24/XII/97, p. 9A); y la de Porfirio Muñoz Ledo, quien ya se encuentra "en campaña" para instaurarla (*Público*, 18/1/98, p. 19), para la elección de "los titulares del poder Ejecutivo de la nación y de los 32 estados del país, misma que deberá estar vigente para el año 2000 (*El Informador*, 18/1/98, p. 1A). Quienes la proponen no se han percatado de que, si para algo sirve ésta es para producir GD, ya que en la primera vuelta se configuran las mayorías legislativas —de entre las cuales por lo regular el partido del futuro Ejecutivo no obtiene mayoría absoluta en el Legislativo— y en la segunda tan sólo se dota de una artificiosa mayoría y legitimidad al nuevo presidente.

13 Este procedimiento se contempla ya en San Luis Potosí sólo para los casos de municipios.

14 México es el único país de América Latina "en donde los calendarios electorales están plenamente dispersos (...) en los otros federalismos latinoamericanos, las elecciones para gobernador van todas juntas el mismo día" (Lujambio, 1997, p. 29).

15 Son los casos de Baja California Sur y Jalisco, respectivamente.

16 Son los casos de Jalisco y Quintana Roo, respectivamente.

17 Para un análisis detallado de los otros casos de gobiernos divididos habidos entre 1989 y 1994, véase: Lujambio, Alonso (editor), *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.; Universidad Autónoma Metropolitana; Instituto Federal Electoral, México, 1997.

18 El caso hipotético está tomado del Congreso local que en nuestro país está conformado por el menor número de miembros: Baja California Sur. Dicho Congreso se integra por un total de 20 diputados, por lo que un diputado equivale al 5 por ciento del total. Ahí el caso se podría configurar de la siguiente manera: el partido A obtiene nueve diputados (no diez porque entonces entraría en la clasificación de empate); el partido B, ocho; el partido del gobernador, dos; y el partido D, uno.

19 Sobre todo, esta visión es la que predomina en México a raíz de la experiencia habida con la conformación de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

20 Como ya quedó establecido anteriormente, ésta sería la postura de James A. Thurber.

21 Sundquist, con referencia al hecho de que en las elecciones presidenciales de noviembre de 1992 en los Estados Unidos se hubiera vuelto a reinstalar después de 24 años de gobiernos divididos un gobierno unificado, señalaba: "En todo caso, los Estados Unidos han votado ahora en forma decisiva contra el candado y en favor de un gobierno partidista unificado. ¿Será posible que haya concluido por fin la era de un gobierno normalmente dividido que duró cerca de cuatro decenios, y que el electorado por fin haya despertado?" (1994, p. 171).

22 En el caso del gobierno de Estados Unidos, Pfiffner dice que a éste "le falta (como consecuencia de los GD) uno de los requisitos primordiales de la democracia: la capacidad de asignar responsabilidades y de pedir cuentas a los gobernantes". (op. cit., p. 59). En este mismo tenor, Sundquist afirma que en las elecciones presidenciales de noviembre de 1992 en Estados Unidos, en una *exit poll*, el 63% de los votantes encuestados opinó que era hora de unificar el gobierno bajo un solo partido, "y quería un partido que fuera plenamente capaz y al que se pudiera hacer plenamente responsable de que se hicieran las cosas" (Sundquist, 1994, p. 161).

23 "Los gobiernos divididos son mucho más exigentes si de responsabilidad política hablamos. Eso es indiscutible" (1997, p. 28).

24 En los Estados Unidos, en 1997, después de varios años de haberse estado proponiendo, fue aprobada esta prerrogativa presidencial.

25 Esta figura fue establecida recientemente en América Latina a partir de las reformas constitucionales implantadas en Argentina y Perú.

26 "Gran parte de la bibliografía sobre las relaciones entre la presidencia y el Congreso posee una perspectiva reformista, que reclama más o menos Poder Ejecutivo o Legislativo. A los madisonianos contemporáneos les gustaría tener un Congreso más democrático y poderoso que limitase las atribuciones del presidente, mientras que a los hamiltonianos de nuestros días sostienen que el Congreso debería permitir mayor albedrío a los presidentes" (James A. Thurber, p. 10).

El autor agradece la labor de acopio y procesamiento realizada por Ismael Ortiz Barba. El autor es profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara, jefe del Departamento de Estudios Políticos de esa universidad y colaborador del periódico *Reforma*.