
El poder compartido
Un ensayo sobre la democratización mexicana



Alonso Lujambio

con la colaboración de
HORACIO VIVES SEGL



OCEANO

ÍNDICE

Introducción, 13

Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensual, 21

El Congreso de la Unión: la Cámara de Diputados, 33

La pluralidad política en los congresos locales, 43

Grandes tendencias, 43

Adiós a las mayorías calificadas, 62

Adiós a las mayorías absolutas:

el fenómeno de los gobiernos divididos, 67

El Congreso de la Unión: la Cámara de Senadores, 73

La pluralidad política en el ámbito municipal, 77

Grandes tendencias, 77

Grandes municipios y ciudades capitales, 85

La alternancia política en los municipios, 90

Los cabildos municipales, 91

El fenómeno de los gobiernos yuxtapuestos, 98

Los gobernadores de los estados, 101

A la democracia por la ley:

hacia una nueva institucionalidad electoral, 107

Conclusiones, 123

Anexo I. Composición de los congresos locales, 1974-2000, 129

Anexo II. Número de municipios en la República mexicana, 1950-1999, 164

Anexo III. Calificación de la fortaleza de las instituciones electorales a partir de una muestra de catorce estados, según el índice Eisenstadt, 167

Notas, 173

Índice de gráficas y tablas, 185

Bibliografía, 187

INTRODUCCIÓN

La democracia no puede resolver nuestros problemas. No es un remedio sino un método para plantearlos y entre todos discutirlos. Además (y esto es lo esencial), la democracia liberará las energías de nuestro pueblo. Así, la renovación nacional comienza por ser un tema político: ¿cómo lograremos que México se convierta en una verdadera democracia moderna? No pido (ni preveo) un cambio rápido. Deseo (y espero) un cambio gradual, una evolución [...]. En cuanto al PRI: ojalá que retome en su totalidad, es decir, sin olvidar al demócrata Madero, su herencia como partido de la Revolución mexicana. Así aprenderá a compartir el poder con los otros partidos y grupos.

Octavio Paz,
"Hora cumplida (1929-1985)", 1985

Hoy las elecciones se dan en el marco de un proceso de transición democrática que ha supuesto, en esencia, dos cosas: elecciones cada vez más limpias y poder crecientemente compartido entre partidos políticos. Es esa la transición democrática de México: que el poder se someta cabalmente al juicio ciudadano en las urnas, y que el poder político compartido someta a contrapesos y controles el ejercicio de la función pública.

La transición supone un proceso de aprendizaje para los ciudadanos, quienes en elecciones sucesivas aprenden a ejercer el poder del sufragio realmente efectivo, pero también, por supuesto, para los partidos políticos. En algunas esferas, como en las presidencias

municipales o en las gubernaturas, los otrora partidos de estricta oposición aprenden a ser gobierno, y el otrora partido hegemónico aprende a ser oposición. Hacia mayo de 1999, partidos políticos nacionales distintos al Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobiernan, en 583 municipios, a 46.46% de la población que vive en un total de 2,419 municipios (en 1988 dichos partidos gobernaban 39 municipios, en donde vivía 1.62% de la población). Igualmente, hacia mayo de 1999, nueve gobernadores (en los estados) y un jefe de gobierno (en el Distrito Federal), pertenecientes a partidos políticos distintos al PRI, ejercen el poder ejecutivo en 10 de las 32 entidades federativas del país, en donde vive 32.5% de la población (en 1988 todos los gobernadores pertenecían al PRI y el Distrito Federal era gobernado por un funcionario nombrado por el presidente de la República). Por otro lado, en las 34 asambleas legislativas del país (32 congresos unicamerales en las entidades federativas y 2 cámaras en el Congreso de la Unión), el poder de decisión *se comparte* crecientemente: hasta 1988, en *todas* las asambleas legislativas del país un solo partido podía tomar, él sólo, *todas* las decisiones parlamentarias, tanto las que requieren de la aprobación de dos tercios de los legisladores (66%, la llamada “mayoría calificada”) como las que sólo requieren la aprobación de la mitad más uno de los mismos (50% + 1, la llamada “mayoría absoluta”). Hacia mayo de 1999, ya sólo en 2 de las 34 asambleas existe *un* partido con la mayoría calificada (es el PRI en los congresos locales de Nayarit* y Puebla); por otro lado, en 19 asambleas el PRI cuenta con la mayoría absoluta de los legisladores (son el Senado de la República y 18 congresos locales), el Partido Acción Nacional (PAN) en dos y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en una, al tiempo que en 13 asambleas *ningún* partido tiene mayoría (son la Cámara de Diputados y 12 congresos locales). Por lo tanto, elecciones crecientemente limpias van produciendo legitimidad democrática, experien-

* *Nota del editor:* En las elecciones del 4 de julio de 1999, el PRI perdió la mayoría calificada en el congreso local nayarita.

cia ciudadana, la *posibilidad* de la alternancia en distintos niveles y la *realidad* del poder *compartido*. Los ganadores no lo serán para siempre, los perdedores no lo serán ad infinitum. Buenas noticias para México.

El proceso electoral federal de 1988 marca en definitiva el inicio de la transición democrática de México. Una elección presidencial tan plagada de irregularidades, de prácticas fraudulentas y de abuso no pudo sino producir un gobierno sin legitimidad democrática. “Legítmate en el ejercicio del poder”, fue la voz del PAN; “ilegitimidad sin remedio”, fue la del naciente PRD. En 1988 México atravesó por una crisis política mayúscula. Sin embargo, responsablemente, ninguna de las fuerzas de oposición apostó a la *ruptura* del orden institucional. Se abría, consecuentemente, un periodo de *construcción* institucional. Era, por lo tanto, posible iniciar la transición, porque por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana las oposiciones contaban, *en las instituciones*, con el suficiente poder negociador para influir efectivamente en el rediseño de la normatividad política del país. Esto fue posible porque el PRI dejó de contar, desde 1988, con la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, necesaria no sólo para reformar esa normatividad y atender el reclamo democrático, sino incluso para hacer viable el propio programa de gobierno de la administración de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994 (principalmente las reformas constitucionales para la privatización bancaria y la modificación de los derechos de propiedad en el campo). A partir de entonces, las sucesivas reformas constitucionales en materia político-electoral, producto de intensas negociaciones y concesiones mutuas, se han construido sobre consensos cada vez más abarcadores: si la primera (la de 1989-1990) fue aprobada por el PRI y por el PAN, la última (la de 1996) fue aprobada por *todos* los partidos representados en el Congreso (PRI, PAN, PRD y Partido del Trabajo, PT).

Este libro, por lo tanto, pretende ofrecer evidencia empírica del modo (pausado y atropellado hasta 1994, acelerado y más institucionalizado desde entonces) en el que se fueron produciendo estas

modificaciones (elecciones crecientemente limpias, la posibilidad de la alternancia, la realidad del poder compartido), y parte de una premisa básica: el pluralismo llegó para quedarse. Hay que ver lo que ha pasado en los últimos doce años, y particularmente desde 1994, con los más de 20,500 cargos de elección popular para convencernos de que México ha transitado de un sistema de partido hegemónico a un sistema multipartidista que no ha generado, tal como se verá en este libro, una pulverización y fragmentación excesivas de las opciones, sino la concentración de las preferencias ciudadanas en un formato hasta hoy tendencialmente tripartita PRI-PAN-PRD.

Este libro quiere ser, por lo tanto, una reflexión sobre la naturaleza de la transición a la democracia en México, sobre su ritmo *gradual*, sobre las instituciones en las que se asienta. La democracia, Octavio Paz tenía razón, no puede por sí sola resolver los problemas de desarrollo económico y social del país, nuestra persistente desigualdad entre grupos sociales y entre regiones, la precariedad de nuestro Estado de derecho, la delincuencia desatada, la indignante corrupción, y un largo etcétera. La democracia, sin embargo, discute colectivamente esos problemas y sus posibles alternativas de solución: dignifica por igual a las personas que, como gobernados, pueden exigir cuentas y responsabilizar a los que, representándolos, ejercen el poder político. Es, en una palabra, lo mejor que se ha inventado para el control popular sobre los gobiernos y para atacar el mal de la impunidad. No es poca cosa: México debe concluir su transición y cuidar su democracia y la eficacia y el prestigio de sus instituciones para evitar el escenario catastrófico del triunfo del discurso, tan en boga en América Latina, que quiere construir una popularidad lucrando con los problemas de legitimidad de los, querámoslo o no, imprescindibles partidos políticos.

El libro quiere contribuir al debate sobre la transición a la democracia en México evidenciando con datos el modo en que ha evolucionado la pluralidad política en sus instituciones. Pero antes de mostrar esas evidencias, es imprescindible discutir, aunque sea bre-