

La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano, 1997-2000

ULISES CARRILLO Y ALONSO LUJAMBIO*

Resumen: La nueva correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios después del 6 de julio de 1997 coloca a México en la inédita situación de un "gobierno dividido". El nuevo escenario ofrece a México la oportunidad de acelerar su tránsito democrático, pero a la vez supone riesgos, porque la Constitución es un elemento adicional de incertidumbre institucional antes que un proveedor de soluciones claras y predecibles a posibles parálisis de gobierno. En este artículo se efectúa un análisis de las distintas percepciones de los partidos políticos sobre la rentabilidad de adoptar posiciones cooperativas o no cooperativas en la construcción de coaliciones legislativas para evitar parálisis de gobierno, por lo menos en lo que toca a la aprobación del presupuesto, pieza legislativa cuya aprobación regular constituye una mínima garantía para la operación de las instituciones del Estado y la continuidad de las rutinas democráticas.

Abstract: The new correlation of forces between parliamentary groups, after July 6, 1997, placed Mexico in the unprecedented situation of having a "divided government." The new scenario offered Mexico the opportunity of hastening its transition to democracy, yet at the same time, it implied a certain degree of risk, since the Constitution serves as an additional element of institutional uncertainty rather than providing clear, predictable solution to possible paralyzes of the government. The article analyzes the different perceptions of the various political parties regarding the profitability of adopting cooperative or uncooperative positions in the construction of legislative coalitions to prevent the paralysis of the government, at least as regards the approval of the budget, a legislative feature whose regular approval provides a minimum guarantee for the running of State institutions and the continuity of democratic routines.

INTRODUCCIÓN: TRES DIMENSIONES DEL PROBLEMA

ES DIFÍCIL ESPECULAR SOBRE EL FUTURO de la construcción de coaliciones legislativas en un "gobierno dividido" en México por tres razones básicas.¹ En primer lugar, el régimen presidencial mexicano ha vivido bajo "gobiernos unificados" durante los últimos 65 años. El escenario legislativo actual, a todas luces

* Dirigir correspondencia al Instituto Federal Electoral, Viaducto Tlalpan 100, Col. Arenal Tepepan, tel.: 655-1607, e-mail: lujambio@ife.org.mx.

¹ Se entiende por "gobierno dividido" aquel en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el partido que llevó al presidente a ocupar la titularidad del poder ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50%+1 de los escaños de la Asamblea Legislativa en sistemas unicamerales y en por lo menos una de dos cámaras en sistemas bicamerales. Es importante señalar que partimos de una definición más genérica de "gobierno dividido" de la que usan los estudiosos estadounidenses del tema. Para ellos, un "gobierno dividido" es aquel en el que la mayoría de la Asamblea Legislativa pertenece a un partido y el presidente a otro. Por otro lado, cuando nadie cuenta con mayoría congresional, se habla de "gobiernos no unificados". Aquí entendemos por "gobierno dividido" todo aquel en el que el partido del presidente no cuenta con el control mayoritario en por lo menos una de las dos cámaras del congreso.

inédito, exige a los partidos políticos un nivel mayúsculo de negociación que implica a su vez un nuevo proceso de aprendizaje institucional entre las élites políticas.² La nueva correlación de fuerzas en el congreso mexicano hace que el país arribe, sin duda, a una etapa decisiva de su transición democrática. Esto no significa, sin embargo, que durante ese largo periodo la política parlamentaria mexicana haya permanecido estática. Aunque éste no es el lugar para describir esta evolución, es importante señalar que la política legislativa mexicana tuvo un importante punto de inflexión en 1988, año en el cual el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez en la historia post-revolucionaria la mayoría calificada (dos tercios) de la Cámara de Diputados (el PRI obtuvo entonces el 52% de los escaños). Desde entonces, el PRI ha tenido que negociar con sus opositores una serie de importantes enmiendas constitucionales que han requerido, para su aprobación, de mayorías calificadas en la Cámara de Diputados y en el Senado.³ Si bien es difícil señalar una fecha exacta para el arranque de la transición democrática mexicana, el inicio en 1989 de las coaliciones legislativas para aprobar reformas constitucionales puede señalarse como el arranque definitivo del proceso en que las decisiones fundamentales de cambio (ritmo y dirección) son *compartidas*, y la conclusión, en ese terreno al menos, del juego político autoritario y monopartidario.

Bajo las clásicas definiciones académicas, el periodo 1988-1997 puede ser visto como un "gobierno unificado". Durante esos 11 años, el partido del titular del poder ejecutivo mantuvo el control de la mayoría absoluta de las dos cámaras del congreso. Sin embargo, en términos de la transición democrática mexicana, el periodo fue "un gobierno unificado distinto", valga el término, porque proveyó de todos los incentivos político-constitucionales para acelerar (en el nivel municipal)⁴ o iniciar (en el nivel de los poderes ejecutivo y legislativo estatales)⁵ la transición en el resto de las arenas institucionales. De cualquier modo, no es fácil predecir la naturaleza del nuevo tipo de interacciones políticas en el Congreso de la Unión bajo una situación de "gobierno dividido".

² Para un análisis de los gobiernos divididos en México durante periodos particulares de la segunda mitad del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX, véase Ignacio Marván Laborde (comp.), *Episodios republicanos. Experiencia de gobierno dividido en México a partir de 1867*, en prensa; véase también Jeffrey Weldon, "El presidente como legislador, 1917-1930", en *El poder legislativo en las décadas revolucionarias, 1908-1934*, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, serie I, vol. I, tomo 3, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1997, pp. 117-145.

³ También requieren de la aprobación de la mayoría de los congresos locales de los estados de la federación.

⁴ En 1980, menos de 1% de la población mexicana vivía bajo gobiernos municipales de partidos distintos al PRI; 5.2% en 1985; 7.8% en 1989; 13.8% en 1992; 30.2% en 1995; 36.5% en 1996 y 44.4% en 1997.

⁵ Desde 1989, año en el cual la oposición ganó oficialmente su primera gubernatura en la historia post-revolucionaria, seis estados más se han sumado a la lista: el PAN gobierna Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Querétaro, Nuevo León y Jalisco. El PRD gobierna el Distrito Federal. Hacia finales de 1997, 31% de la población mexicana está gobernada por partidos de oposición en el nivel estatal. Por otra parte, desde 1989, 12 estados han vivido la experiencia del "gobierno dividido", un fenómeno totalmente nuevo en la historia de la política post-revolucionaria a nivel estatal. Nos referimos a Baja California Sur

En segundo lugar, la creciente bibliografía sobre el comportamiento de regímenes presidenciales democráticos en América Latina todavía no ha emprendido el estudio de la naturaleza y características de los gobiernos apoyados por coaliciones multipartidistas. Los mejores exponentes del debate iniciado en 1987 por Juan J. Linz, quien ha argumentado en favor del sistema parlamentario y en contra de los regímenes presidenciales, han hecho importantes contribuciones, pero no las suficientes para arrojar luz sobre las dificultades de la construcción de coaliciones de gobierno en regímenes presidenciales.⁶ Un importante libro escrito por Matthew S. Shugart y John M. Carey en 1992 ha mostrado, desde una perspectiva constitucional y utilizando el método comparado, la variedad de arreglos institucionales de los regímenes presidenciales.⁷ Por otra parte, en 1995, Scott Mainwaring y Timothy R. Scully publican una importante investigación sobre la dinámica de los sistemas de partidos y sobre la influencia de las reglas electorales en la política democrática en América Latina.⁸ Tanto Shugart como Mainwaring relacionan, desde una perspectiva comparada, la dinámica de los sistemas de partidos en el marco de diferentes tipos de arreglos constitucionales y concluyen, entre otras cosas, que “algunos críticos del presidencialismo han exagerado las imperfecciones de este tipo de régimen político”.⁹ A pesar de que han hecho una importante contribución al debate intelectual y político sobre la naturaleza y características de los regímenes presidenciales democráticos, Mainwaring y Shugart no son del todo convincentes ya que, como ellos mismos reconocen en las conclusiones de su libro, “todavía es necesario investigar a fondo la naturaleza de las coaliciones multipartidarias en sistemas presidenciales”,¹⁰ precisamente el tema en el cual el argumento teórico de Linz es más poderoso, esto es, el pernicioso carácter *ganador-toma-todo* del régimen presidencial de gobierno.¹¹

(1993-1996), Aguascalientes (1995-1998), Estado de México (1996-1999), Morelos (1997-2000), Sonora (1997-2000), Coahuila (1997-2000) y Colima (1997-2000); y bajo gobiernos panistas Baja California (1989-1992 y 1992-1995), Guanajuato (1991-1994, 1994-1997 y 1997-2000), Chihuahua (1995-1998) y Jalisco (1997-2000). Para un análisis detallado de los primeros siete años de “gobiernos divididos” en los estados de la federación véase Alonso Lujambio (comp.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, UAM-IFE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

⁶ Juan J. Linz, “Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it make a Difference?”, ensayo presentado en el Encuentro Anual de la APSA, Chicago, 1987. Véase también la versión final de este ensayo en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, pp. 3-87.

⁷ Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents an Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

⁸ Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (comps.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.

⁹ Se refieren, por supuesto, al argumento de Linz. Véase Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 52.

¹⁰ *Ibid.*, p. 386.

¹¹ “Nuestra atención se ha centrado exclusivamente en las coaliciones electorales y no en las coaliciones de gobierno”, *ibid.*, p. 402. Como veremos, el argumento de Linz está relacionado con las consecuencias negativas del régimen presidencial en la dinámica *dual* de la política democrática: cooperación y competencia.

En tercer lugar, a las dos fuentes de incertidumbre ya expuestas, debemos sumar otra, la más relevante a nuestro modo de ver, dada su naturaleza constitucional. Diferentes interpretaciones del art. 72 constitucional, no sólo entre escuelas de derecho constitucional, sino también entre miembros de la élite política, pueden generar la base para una controversia constitucional que podría ser llevada a la consideración de la Suprema Corte de Justicia de la nación, en relación al poder de veto del ejecutivo en cuestiones presupuestales.

Así, no es fácil predecir la naturaleza de futuras coaliciones dentro de la LVII legislatura porque: 1) no existe un récord histórico de este fenómeno político en el periodo post-revolucionario, 2) no se tiene suficiente evidencia empírica desde una perspectiva comparada para establecer relaciones causales claras entre gobernabilidad y construcción de coaliciones de gobierno en regímenes presidenciales, y 3) importantes piezas de la maquinaria constitucional mexicana han sido recientemente activadas por el nuevo equilibrio político en el congreso, *pero bajo un contexto de interpretaciones múltiples*, por lo menos en lo referente a los temas relacionados con la aprobación del presupuesto.

El presente ensayo discute, en primer término, desde una perspectiva teórica, y brevemente, la falta de incentivos que enfrentan las oposiciones para cooperar con el ejecutivo en regímenes presidenciales de gobierno. A continuación, analiza la nueva composición del congreso mexicano a la luz de las consideraciones teóricas originalmente vertidas. Después, se establecen los parámetros básicos de la incertidumbre constitucional en materia presupuestal y sus implicaciones para las estrategias parlamentarias de los partidos políticos. Por último, y en la búsqueda de una solución a la problemática planteada, se analiza el marco constitucional con el que 18 países de América Latina aprueban su presupuesto para arribar, finalmente, a unas conclusiones tentativas.

BREVES CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA FALTA DE INCENTIVOS PARA LA OPOSICIÓN EN EL LEGISLATIVO PARA COOPERAR CON EL EJECUTIVO EN REGÍMENES PRESIDENCIALES DE GOBIERNO

El principal argumento de Linz en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es el siguiente. Los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, por dos razones. En primer lugar, si cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos de crecimiento económico, tasas de desempleo, control inflacionario, etc.) los beneficios político-electorales del éxito son capitalizados, casi exclusivamente, por el presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente

por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del presidente no cuente con una mayoría congresional.¹²

El argumento de Linz es razonable, pero no toma en cuenta que, en los regímenes presidenciales, no todos los partidos políticos tienen ambiciones presidenciales en el corto y mediano plazos. Obviamente, la probabilidad de que haya partidos con fuertes ambiciones presidenciales será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si experimenta una fragmentación extrema. Un partido que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia, particularmente si no existe una segunda vuelta en la elección presidencial.

Ciertas estrategias de crecimiento o sobrevivencia partidista pueden encontrar rentable un comportamiento cooperativo, dependiendo de la situación política y de la forma en la cual el presidente y su partido son percibidos por el electorado. En cualquier caso, nuestro argumento intenta entrelazar todas estas variables: en un sistema de partidos de fragmentación moderada, los partidos de oposición no desean cooperar debido a que, en su estrategia de corto plazo, ponen en primer lugar la probabilidad de una victoria próxima en la competencia presidencial, pero al mismo tiempo, pueden pagar el costo de una parálisis institucional derivada de actitudes claramente identificadas como no cooperativas o, aún peor, obstruccionistas. Si existen pocos partidos, el liderazgo partidista —su habilidad en la argumentación y su capacidad para persuadir a la opinión pública— se vuelve fundamental para asignar créditos y culpas de cara al electorado. Un sistema de partidos con fragmentación moderada constituye un cimiento importante para que surjan conductas políticas responsables, pero a la vez, paradójicamente, alimenta los incentivos a la no cooperación.

La disciplina partidaria es también una variable importante. En opinión de Mainwaring y Scully, la disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de los sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Ciertamente, bajo condiciones de indisciplina partidaria, los presidentes

¹² Para Linz, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación ejecutivo-legislativo es cambiar todo el sistema constitucional del presidencialismo al parlamentarismo. En los regímenes parlamentarios, un gobierno de coalición sí brinda a los partidos incentivos para cooperar. Un gobierno puede caer si el primer ministro no respeta el acuerdo original entre los partidos de la coalición, o si su partido le retira su apoyo. De hecho, los partidos de la coalición *comparten* el poder ejecutivo y forman parte de él, se reparten carteras ministeriales y *entran al gobierno*. En opinión de Juan Linz, la gran mayoría de las democracias estables en el mundo son regímenes parlamentarios, entre otras cosas porque “el poder ejecutivo es creado por mayorías legislativas y depende de esas mayorías para sobrevivir”. Véase Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *The Failure of Presidential Democracy...*, *op. cit.*

no pueden echar a andar mínimamente una agenda legislativa.¹³ Sin embargo, ambos autores también reconocen los peligros potenciales de la disciplina extrema bajo “gobiernos divididos”, porque ésta le dificulta al presidente la construcción de acuerdos con legisladores individuales de distintos partidos cuando se complica la cooperación de los bloques parlamentarios. A nuestro modo de ver, el problema de este argumento es que es muy difícil diseñar instituciones que incentiven o desincentiven la disciplina de las bancadas parlamentarias dependiendo del resultado electoral.

Ciertamente, como Mainwaring y Scully han señalado, la indisciplina partidista favorece las relaciones clientelares y el uso de recursos para el patronazgo con el fin de asegurar el apoyo individual de los legisladores. Sin embargo, la compra de votos de los legisladores bajo la regla mexicana, y casi única, de la no reelección consecutiva, puede no producir beneficios para los electores en los distritos, sino simple y llanamente corrupción. Por otro lado, un proceso de esas características puede suponer para los legisladores la necesidad de cambiar de partido de una vez y para siempre, sin que se produzca precisamente una mecánica ordenada y *ad hoc*, para cada pieza de legislación, de construcción de coaliciones. Por lo demás, las estrategias de compra individual de apoyos legislativos pueden ser problemáticas en sistemas en transición, ya que pueden generar un enorme impacto negativo en la dinámica de las negociaciones entre los líderes de los partidos, aunque no se descarta la idea de que puedan ser utilizadas en algunas circunstancias. La decisión individual de abandonar la disciplina de partido ante asuntos de primer orden no tiene retorno y puede ser tomada particularmente cerca del final de la legislatura con base en claras expectativas sobre el resultado de la siguiente elección presidencial, de modo que minimice la incertidumbre acerca de las consecuencias de cambiar de filiación partidista en términos de una exitosa carrera política futura.

Como conclusión preliminar, vale decir que el argumento de Linz es poderoso, en especial en sistemas de partidos de fragmentación moderada, en donde pocos partidos de oposición, de tamaño medio, con expectativas de crecimiento y con ambición presidencial, perciben como particularmente costosa la cooperación con el presidente. Si además, dichos partidos tienden a asumir un comportamiento legislativo cohesivo, estamos frente a un escenario constitucional y partidario que maximiza la probabilidad de la parálisis institucional. Peor aún si el propio marco constitucional produce más incertidumbre que certeza. Éste es precisamente, y a nuestro modo de ver, el caso mexicano. El hecho, sin embargo, de que nos encontremos frente a un sistema de pocos partidos políticos posibilita al partido del presidente el señalamiento y la asignación de culpas a partidos claramente identificables que en un momento dado pueden concentrar el costo (electoral) de una parálisis institucional. Estamos, pues, de cara a un marco institucional que produce una especie de esquizofrenia entre los partidos opositores.

¹³ *Ibid.*, p. 419.

LA NUEVA CÁMARA DE DIPUTADOS

El cuadro 1 ofrece información sobre la distribución de los escaños en la Cámara de Diputados en la LVII legislatura (1997-2000). Se muestran los datos de la distribución original y de la integración actual de la cámara (febrero de 1998), ya que se han presentado cuatro casos de diputados que abandonan su partido durante el primer periodo ordinario de sesiones: un miembro del PRI se unió a la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), un diputado del Partido Acción Nacional (PAN) renunció a su partido por cargos de corrupción y decidió convertirse en “independiente” y dos miembros del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) que eran originalmente candidatos “independientes” postulados por el propio partido, decidieron adoptar formalmente tal condición. En cualquier caso, los denominados “independientes” son claramente antipriístas.

CUADRO 1

INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
LVII LEGISLATURA (1997-2000)

<i>Partido</i>	<i>Distribución original de los escaños</i>	<i>Escisiones</i>	<i>Distribución actual*</i>
PRI	239	-1 ⇒ PRD	238
PAN	121	-1 ⇒ Independiente	120
PRD	125	+1 -2	126
PVEM	8	⇒ Independiente	6
PT	7		7
Diputados independientes provenientes del PVEM			2
Diputados independientes provenientes del PAN			1
Total	500		500

* Febrero de 1998.

Por otra parte, el cuadro 2 muestra las potenciales “coaliciones ganadoras mínimas” en su tamaño original y tres posibles escenarios. En un principio, era más o menos claro que para el PRI la coalición “más barata” era la 3ª, esto es, ir solo con los dos partidos pivote: el Partido del Trabajo (PT) y el PVEM. Como se observa en el cuadro, el PT y el PVEM eran necesarios para que el PRI pudiese construir una “coalición ganadora mínima”. Pero uno solo de esos dos pequeños partidos era suficiente para construir una coalición de oposición PAN+PRD+(PT o PVEM) (véanse la 4ª y la 5ª coali-

ciones). Sin embargo, muy pronto la 3ª coalición se volvió difícil como resultado de dos factores: 1) Ésta es la primera legislatura en la cual el PVEM puede superar el umbral que la ley establece para obtener representación en la cámara de diputados; el simpatizante modelo del Partido Verde tiene un perfil de oposición, de modo que puede ser muy riesgoso asumir un comportamiento cooperativo con el PRI, particularmente cuando la votación obtenida por el partido se encuentra muy cerca del umbral del 2% (en 1997, el PVEM obtuvo el 3.8% de los votos); 2) si bien el PT tradicionalmente ha sido un partido cercano al PRI, el comportamiento no cooperativo del PVEM obliga al PT a un comportamiento idéntico, por la simple razón de que una coalición PRI+PT no es una coalición ganadora.

CUADRO 2

COALICIONES GANADORAS MÍNIMAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS
LVII LEGISLATURA (1997-2000)
(251 ESCAÑOS O MÁS)

			Tamaño	Tamaño Actual			
			Original	Indep.	Indep.		
			Σ	Σ	PVEM ($\Sigma+2$)	PAN ($\Sigma+2+1$)	
Coalición de "todos"	1	PRI+PAN+PRD+PVEM+PT	500	497	499	500	
Gran coalición "bloque opositor"	2	PAN+PRD+PVEM+PT	261	259	261	262	
Coaliciones ganadoras mínimas	}	3	PRI+PVEM+PT	254	251		252
		4	PAN+PRD+PVEM	254	252	254	255
		5	PAN+PRD+PT	253	253	255	256
		6	PRI+PAN	360	358		359
		7	PRI+PRD	364	364		365

Durante la instalación de la LVII legislatura, la 2ª coalición, esto es, la coalición del "bloque opositor", controló la cámara de diputados para la toma de las primeras dos decisiones básicas: la elección de la mesa directiva del congreso (presidente, vicepresidentes, secretarios y prosecretarios) y la designación de los miembros de las comisiones y los comités parlamentarios.¹⁴ Finalmente, esta gran coalición de carácter *procedimental* no pudo sobrevivir su propia heterogeneidad ideológica y se ha dividido en ocasión de distintos temas y decisiones legislativas de carácter *sustantivo*.

¹⁴ Durante la historia post-revolucionaria y hasta la LVIII legislatura (1985-1988), la oposición no presidió ninguna comisión. Tuvo cinco presidencias de comisiones de 42 posibles en la LIV legislatura (1998-1991); cinco de 42 en la LV (1991-1994); 17 de 52 en la LVI (1994-1997); y 33 de 62 en la LVII (1997-2000).

En el largo plazo, existe una razón obvia para creer que una coalición gobernante necesitará de la participación del PRI para la aprobación de las iniciativas legislativas. En el cuadro 3 podemos ver que el PRI mantiene el control mayoritario en el Senado, de modo que cualquier iniciativa de ley aprobada por las oposiciones en la Cámara de Diputados también tendrá que ser aprobada por el Senado, es decir por el PRI. Este hecho apunta hacia una interacción entre las cámaras totalmente nueva, y abre la posibilidad de que el presidente evite el frecuente y posiblemente costoso uso de su poder de veto, ya que bastaría la negativa senatorial para detener las iniciativas de las oposiciones promovidas desde la Cámara de Diputados. Sin embargo, las oposiciones en la Cámara de Diputados pueden aprobar iniciativas de ley asumiendo que el Senado votará en contra tratando únicamente de poner al PRI en el dilema de rechazar medidas presumiblemente populares. Esta estrategia, en cualquier caso, no produciría decisiones gubernamentales sino, simplemente, parálisis legislativa.

CUADRO 3

INTEGRACIÓN POLÍTICA DEL SENADO
LVII LEGISLATURA (1997-2000)

<i>Partido</i>	<i>Escaños</i>	<i>%</i>
PAN	32**	25.00
PRI	76	59.38
PRD	15	11.72
PT	1	0.78
PVEM	1	0.78
Independientes*	3	2.34
Total	128**	100.00

* Los senadores Irma Serrano, Guillermo del Río (ambos originalmente miembros del PRD) y Leonardo Yáñez (PAN) se escindieron de sus respectivos partidos.

** Un senador del PAN y su respectivo suplente fallecieron, por lo que ahora dicho partido cuenta con 31 senadores. Consecuentemente, el Senado se compone hoy de 127 miembros.

De cualquier modo, si en asuntos sustantivos la “coalición ganadora mínima” debe también estar conectada ideológicamente, es decir, si los socios de la coalición deben minimizar sus distancias ideológicas y los partidos “pivote” no quieren coaligarse solos con el PRI, entonces solamente son viables las coaliciones 6ª y 7ª del cuadro 2. Volveremos a abordar este asunto más adelante.

EL PROBLEMA CONSTITUCIONAL

Pese a que hay un sinnúmero de proyectos de ley que podrían quedar atrapados en la parálisis legislativa como resultado del desacuerdo entre las dos cámaras del con-

greso, existen algunas excepciones. La más importante de ellas es la aprobación del presupuesto, decisión que corresponde únicamente a la Cámara de Diputados, sin la participación del Senado. Huelga decir, por lo demás, que la Cámara de Diputados en México cuenta con sólo 30 días para que sus integrantes, legisladores *amateurs* en su aplastante mayoría y con un equipo de apoyo técnico muy precario, decidan sobre el asunto de rutina legislativa más importante para cualquier sistema político.¹⁵

Pero un problema aún más grave en lo referente al proceso de aprobación presupuestal radica en que el art. 72 constitucional establece el mecanismo del veto presidencial asumiendo siempre que las iniciativas son despachadas por las dos cámaras del congreso (la “de origen” y “la revisora”, dice la Constitución) y que por lo tanto la superación a dos tercios del veto presidencial ha de pasar también por ambas cámaras. El propio 72 establece que si el veto no es superado por el congreso, la iniciativa no puede ser presentada de nuevo sino hasta el siguiente periodo de sesiones. Por lo tanto, la interpretación dominante establece que el art. 72 no provee reglas específicas para el veto presidencial en el caso de iniciativas que son examinadas *por una sola cámara*. Ése es precisamente el caso del proyecto de presupuesto. Por lo anterior, la dinámica que puede presentarse entre el posible veto del ejecutivo y la aprobación del presupuesto enfrenta tres escenarios.

El primero: el veto presidencial al proyecto de presupuesto es aceptado por la Cámara de Diputados y los partidos de oposición no introducen una controversia constitucional en la Suprema Corte de Justicia, algo no muy probable. Si el veto y las observaciones del ejecutivo son anunciadas muy cerca del fin del primer periodo ordinario de sesiones (15 de diciembre), un periodo extraordinario debe ser inmediatamente acordado dado que es deseable tener un presupuesto aprobado antes del 1 de enero del siguiente año. Supongamos que las oposiciones rechazan las observaciones del presidente, pero no cuentan con una mayoría calificada (dos tercios) para superar el veto presidencial. En ese caso, y siguiendo la lógica del 72 constitucional, la iniciativa rechazada sólo podría volver a discutirse hasta el siguiente periodo de sesiones y por lo tanto el nuevo año fiscal daría inicio sin un presupuesto aprobado. Si lo anterior ocurriera, el ejecutivo sería el único que podría ofrecer una salida para que se aprobara el presupuesto para el nuevo año fiscal, esto es, presentando una nueva iniciativa a la Cámara de Diputados que contuviera las modificaciones que considerase pertinentes para lograr su aprobación, caso en el cual tendría que solicitar a la cámara una ampliación del plazo de presentación de la iniciativa presupuestaria, probablemente, insistimos, en un periodo extraordinario de sesiones. En cualquier caso, y bajo este escenario, la incertidumbre que podría derivarse de los vacíos constitucionales produciría volatilidad en los mercados y

¹⁵ Desde 1933, el art. 59 constitucional prohíbe la reelección inmediata de diputados y senadores. Ello ha provocado que, en los últimos 30 años, en promedio el 85% de los diputados de cada legislatura no tenga experiencia alguna como legislador federal. Véase Emma Campos, “Un congreso sin congresistas. La no reelección consecutiva en el poder legislativo mexicano, 1934-1997”, tesis de licenciatura en ciencia política, Departamento de Ciencias Sociales, ITAM, México, 1996.

otros transtornos de carácter no necesariamente político que terminarían por afectar los precarios niveles de institucionalización en el proceso de toma de decisiones políticas y económicas.

En un segundo escenario, al veto presidencial le seguiría una controversia constitucional promovida por las oposiciones ante la Suprema Corte de Justicia. Si la Corte emitiera su resolución de forma expedita a favor del veto presidencial, nos encontraríamos nuevamente al principio del primer escenario, pero mucho más tarde en las fechas. Por otro lado, una sentencia de la Corte en ese sentido no resolvería las cosas, ya que, de cualquier modo, con el procedimiento del art. 72 no es posible enfrentar un escenario en el que la Cámara de Diputados no puede superar el veto presidencial. No es muy sabio que una Constitución mate un proyecto de presupuesto si no tiene consenso, sin ofrecer salidas ni solución alguna. Ciertamente, y siguiendo una dudosa interpretación constitucional, el presidente podría presentar *otra* iniciativa y, en un momento dado, jugar *ping-pong* con la cámara. Por ello, una sentencia de la Corte favorable al veto presidencial no resolvería el problema de fondo.

Un tercer escenario, el único en el que podría evitarse el conflicto, implicaría la ausencia de veto presidencial sobre el proyecto que el legislativo devolviese al ejecutivo. La única forma de evitar el veto presidencial es la aprobación del presupuesto por una coalición que incluya al PRI y que pacte de antemano un acuerdo básico con el presidente. Lo cual nos lleva directamente a preguntarnos por el rompecabezas de posibles aliados y coaliciones en la Cámara de Diputados.

LOS DILEMAS DEL PAN Y DEL PRD

Como ya vimos, la 3ª coalición (PRI+PVEM+PT) no está en el horizonte, por lo tanto el PAN (en la centro derecha) y el PRD (en la centro izquierda) no pueden asumir estrategias no cooperativas si quieren evitar una parálisis. Nuestra primera hipótesis es que ni el PAN ni el PRD tienen como primera preferencia el ir solos a una coalición con el PRI. Los dos partidos tienen ambición presidencial, por lo tanto ambos prefieren que sea el otro partido de oposición el que coopere con el PRI para evitar una parálisis, pero siempre asumiendo ellos la posición de *free-rider*, sin pagar los costos de la cooperación y manteniendo un perfil claro de oposición. Es casi imposible imaginar al PRD construyendo una coalición con el PRI, porque a pesar de que existen fuerzas o grupos dentro del PRI que demandan una nueva política económica y un mayor gasto social, la primera preferencia del presidente es, claramente, la continuidad de su programa económico. De hecho, el futuro electoral del PRI depende, en gran medida, de la evolución de las políticas económicas del presidente Zedillo (1994-2000). Solamente un cambio incremental que no vaya en contra de las políticas presidenciales podría ser aceptable para el ejecutivo. El PRD también sabe que un cambio que no sea incremental puede debilitar la confianza nacional e internacional en la evolución de la economía mexicana. Por lo tanto, debemos pre-

guntarnos si es posible para el PRD financiar más gasto social en aras de servir a su base social-electoral a través de redistribuciones internas entre partidas presupuestales sin un significativo incremento en el déficit, y si dicho cambio es aceptable para el presidente. Obviamente, la sombra de un pasado de no cooperación y hasta de relaciones conflictivas entre el PRI y el PRD se encuentra aún entre nosotros. Por lo tanto, estamos no solamente frente a una diferencia ideológica, sino también frente a una importante distancia política entre ambos partidos. Sin embargo, es seguro que el PRD calcula el posible efecto, en la gobernabilidad de la ciudad de México, de su comportamiento en el congreso. El hecho de que Cuauhtémoc Cárdenas, líder indiscutible del PRD, sea el gobernador de la ciudad de México en el periodo 1997-2000, puede implicar que estrategias de no cooperación del PRD en el congreso tengan un impacto negativo en la actuación del gobierno local y en la manera en que dicho partido y su *dirigente* son percibidos por la ciudadanía.

Por otra parte, en el interior del PAN (partido que también ambiciona la presidencia) existen percepciones encontradas acerca de una nueva era de cooperación con el PRI. Si bien la cooperación en el periodo de 1988-1994 no fue costosa para el PAN (de hecho, este partido regresó a ocupar el segundo lugar en la elección presidencial de 1994 después de su desbancamiento de dicha posición por el neo-cardenismo en las elecciones de 1988), algunos panistas tienen un punto de vista crítico acerca de su no muy exitosa cooperación en el gabinete en el periodo 1994-1997, lo anterior a raíz de la experiencia de participación de un panista que ocupó el cargo de procurador general de la república. Después de su exitoso desempeño electoral en 1995 y 1996, el PAN frustró sus enormes expectativas electorales el 6 de julio de 1997, cuando fue derrotado en la primera elección directa para jefe de gobierno de la ciudad de México. Algunos panistas tienen la convicción de que el PAN pagó, en 1997, el costo de una larga cooperación con el PRI. Otros creen que la mejor explicación de la derrota del PAN se encuentra en la mala estrategia de campaña en la ciudad de México y sus efectos en el resto de la república. Sin embargo, no es fácil conocer los pesos específicos de estos dos puntos de vista y el modo en que se van modificando en el tiempo.

El énfasis del PAN en cuestiones presupuestarias se debe a su interés en federalizar y municipalizar el presupuesto para, de esta manera, maximizar su apoyo electoral en esos niveles.¹⁶ Por otro lado, el PAN podría no estar muy interesado en una redistribución del ingreso a través de una agresiva reforma impositiva. Debemos preguntar entonces si es posible la redistribución presupuestaria en diferentes partidas hacia los gobiernos locales y municipales tendente a descentralizar el ejercicio de los recursos, como propone el programa panista, sin alterar las principales líneas de la política económica presidencial.

¹⁶ Hacia 1998, el PAN gobierna 15 de los 20 municipios más poblados del país y 17 de 31 capitales estatales. De ahí la pertinencia para dicho partido de descentralizar el gasto público con el fin de atender a su principal base de apoyo electoral: los grandes centros urbanos. Tomamos el dato de Mauricio Merino, "Los años de la recuperación democrática. Diez años de vuelta al federalismo", en prensa.

En una palabra, los dos partidos de oposición podrían esgrimir los mismos argumentos en favor de una gran coalición de ambos con el PRI o de bloquear, ambos también, al partido en el gobierno: “compartamos los costos de aprobar el presupuesto con el PRI o compartamos el costo de provocar una parálisis”. Cambios incrementales aceptados por uno o los dos partidos de oposición con ambiciones presidenciales —PAN y PRD— pueden proveer las bases para evitar una parálisis, ya que a ninguno le entusiasma la idea de ir solo en coalición con el PRI.

Desde un punto de vista ideológico, es cierto que la distancia entre el PAN y el presidente es menor que la distancia entre el PRD y el presidente. Una coalición PRI-PAN, más o menos permanente podría estar en el horizonte, pero muchos panistas piensan que podría ser muy riesgosa. El éxito de esta coalición podría depender de la capacidad de los líderes del PAN para explicar el comportamiento panista en el congreso y de su habilidad para asignar créditos y culpas en la esfera de la opinión pública, habilidades que no se encuentran plenamente desarrolladas entre la dirigencia panista.

¿IRSE POR LA TANGENTE?

Un resultado subóptimo para la aprobación del presupuesto sería, asumiendo la disciplina partidista, que grupos de diputados de los dos grandes partidos de oposición simplemente no asistieran a las sesiones en las que la votación sobre el proyecto del ejecutivo tendrá lugar. Dado que la Constitución establece que los proyectos serán aprobados por la mayoría de los presentes y no por la mayoría de los miembros de la cámara (habiendo satisfecho, por supuesto, el requisito del quórum), el PRI podría lograr la aprobación del presupuesto del ejecutivo aun con el voto en contra de los diputados opositores *presentes* si un número suficiente de diputados opositores *se ausenta*.

Bajo este esquema, los dos grandes partidos de oposición verían aprobado el presupuesto presidencial sin parálisis y/o controversias constitucionales y, obviamente, manifestando su oposición al mismo. Independientemente de que semejante estrategia requeriría de una coordinación muy precisa entre los partidos de oposición (de lo contrario, en el último minuto, uno podría acusar al otro de facilitar la aprobación del proyecto del ejecutivo), el hecho implicaría una especie de abdicación del legislativo. Por lo demás, los partidos encontrarían dificultades para explicar ante el electorado la razón por la que no usaron su poder. La solución de “irse por la tangente” es subóptima por la dificultad de explicarla en un esquema que demanda partidos responsables, y porque pospone debates urgentes en un momento en el que la solución al rompecabezas político y de construcción de coaliciones congresionales se dificulta crecientemente: mientras más nos acerquemos a las elecciones del 2000, los incentivos para cooperar serán cada vez más débiles, y las tendencias competitivas, por el contrario, más fuertes.

HACIA LA CERTIDUMBRE CONSTITUCIONAL: LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO EN PERSPECTIVA COMPARADA

La mínima expresión de la gobernabilidad de un régimen democrático puede encontrarse en la capacidad de los partidos políticos y los distintos poderes constitucionales para generar acuerdos relativos a la elaboración y aprobación del presupuesto de la administración pública. Si hay *una* pieza legislativa que no puede sufrir una parálisis institucional es la del presupuesto. Mucho más importante que la capacidad del ejecutivo para llevar a cabo su agenda legislativa, o del legislativo para sacar adelante la propia, la aprobación de un presupuesto que garantice la operación de las instituciones del Estado es el mínimo requisito para generar un ambiente en el que la democracia pueda mantenerse y legitimarse como una opción real de acuerdo político.

Así, a lo largo de este ensayo se han examinado las posibles “coaliciones ganadoras mínimas” en la Cámara de Diputados y la evolución de las tendencias democrático-competitivas y democrático-cooperativas de los partidos políticos con ambición presidencial de cara a los comicios presidenciales del año 2000, y si bien efectivamente una coalición PRI+PAN aprobó finalmente el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de 1998, después de concesiones del ejecutivo a las demandas históricas del PAN de federalizar y municipalizar el presupuesto al tiempo que se redujeron las partidas presupuestales ejercidas con plena discrecionalidad por el ejecutivo,¹⁷ esta salida no garantiza nada para los años por venir, y menos aún conforme nos acerquemos al proceso electoral del año 2000 y empiecen a fortalecerse las tendencias competitivas en la relación entre los partidos políticos.¹⁸ De cualquier forma, y bajo el supuesto de que el PAN se mantenga en la línea de la cooperación, los beneficios electorales de semejante estrategia dependerán, básicamente, de la capacidad de la dirigencia panista para enfrentar los embates de la oposición no cooperativa y de atraer para sí los créditos por el (esperado) buen desempeño de la economía, tratando de vender la idea de que ello no hubiese sido posible sin su cooperación legislativa. Esto demandará a los líderes partidistas una

¹⁷ En este punto es necesario destacar los márgenes de negociación que el federalismo mexicano ofrece a los actores políticos, ya que es posible establecer intercambios en el nivel federal que impliquen compromisos y beneficios partidarios en los otros niveles de gobierno, coadyuvando con ello a la gobernabilidad democrática. Sobre el modo en que el federalismo acepta la relación entre poderes en el marco de un régimen presidencial, véase Alonso Lujambio, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1995, capítulo 7. Véase también, sobre el caso argentino, Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1995, capítulo 11.

¹⁸ En cualquier caso, está por verse si la negociación en el nivel federal tiene un cabal cumplimiento en el nivel estatal, ya que de nada serviría al PAN una descentralización de los recursos federales hacia los estados y municipios, en los términos acordados con el ejecutivo en la Cámara de Diputados, si los congresos locales, en 20 de los cuales el PRI tiene el control mayoritario, terminan por disminuir, en la aplicación de los mismos, los montos de los recursos destinados a los grandes municipios urbanos. Tal vez la negociación PRI-PAN no previó este escenario, lo cual sería una clara muestra del proceso de aprendizaje en que los actores políticos se encuentran.

gran capacidad para comunicar y convencer a la opinión pública de que el país marcha en la dirección correcta gracias a ellos y pese a la actitud no cooperativa de otros.

Sin embargo, nada está definido de antemano y el acuerdo PRI-PAN en torno al presupuesto de 1998 no ha hecho sino posponer una discusión seria sobre la incertidumbre constitucional que más temprano que tarde puede colocar al país en un callejón sin salida. No se puede esperar a que se produzca una crisis para pensar en la conveniencia de reformar la Constitución.

Por otra parte, y bajo el contexto de una administración pública que requerirá de recursos para cada ejercicio fiscal que den certeza a todos los agentes sobre la conducción de la economía y de las políticas de inversión pública, el ejercicio democrático de construcción de acuerdos y coaliciones no debe convertirse en un elemento de incertidumbre disruptiva que termine por afectar la viabilidad de cualquier proyecto nacional de desarrollo. Por lo anterior, debemos preguntarnos cómo es que otros regímenes presidenciales han encontrado, en el diseño constitucional, salidas institucionales para evitar la parálisis en la neurálgica aprobación del presupuesto.

Para ello, y en la búsqueda de opciones de reforma, hemos analizado el mecanismo constitucional que para la aprobación del presupuesto es utilizado por 18 regímenes presidenciales en América Latina. Las variables más relevantes de estudio para contestar la pregunta arriba planteada son las siguientes: ¿Quién formula el proyecto de presupuesto? ¿Cómo examina el legislativo el proyecto? ¿Cuáles son las atribuciones del legislativo para modificar el proyecto? ¿Qué cámara aprueba el proyecto? ¿Cuáles son las atribuciones del ejecutivo en materia de veto? y, finalmente, ¿existe o no una cláusula constitucional para evitar una parálisis institucional en materia presupuestal? Con el fin de facilitar el análisis, las cuatro primeras variables han sido agrupadas en un apartado referente al procedimiento para la aprobación del presupuesto (véanse los cuadros 4 y 5), mientras que las dos restantes (veto presidencial y cláusula antiparálisis) serán tratadas cada una por separado (véanse los cuadros 6 y 7).

a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto

Como puede observarse en el cuadro 4, la formulación del proyecto de presupuesto en los 18 países latinoamericanos objeto de análisis, incluido México, es monopolio del ejecutivo o de instancias subordinadas al ejecutivo, como los consejos de ministros o los gabinetes de ministros. Sólo en la República Dominicana se contempla la figura de un proyecto de presupuesto formulado por el congreso con mayoría de dos tercios del total de los miembros de cada cámara. Al respecto, es importante señalar que en México, la facultad exclusiva del poder ejecutivo para formular el proyecto de presupuesto tiene sus raíces en la Constitución de Cádiz (1815) y en la Constitución Federal de 1824, con el matiz de que durante casi todo el siglo XIX la presentación del proyecto del ejecutivo no correspondía directamente al presidente de la república, sino explícitamente a su ministro de Hacienda. La formula-

CUADRO 4

PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO
SISTEMAS BICAMERALES

<i>País</i>	<i>Instancia que formula el proyecto</i>	<i>Instancia que inicialmente examina el proyecto de presupuesto</i>	<i>Plazo para despachar el proyecto de presupuesto (días, media=76)</i>	<i>Instancia(s) que aprueba(n) el proyecto de presupuesto</i>
Argentina	Gabinete de ministros	Una de las cámaras	n.d.	Cada una de las cámaras
Bolivia	Ejecutivo	Cámara de diputados	60	Cada una de las cámaras
Brasil	Ejecutivo	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las cámaras	100	Cada una de las cámaras
Colombia	Ejecutivo	Una comisión bicameral que turna su dictamen a la cámara de representantes	90	Cada una de las cámaras
Chile	Ejecutivo	Cámara de Diputados	60	Cada una de las cámaras
Paraguay	Ejecutivo	Una comisión bicameral que turna su dictamen a cada una de las cámaras	100	Cada una de las cámaras
República Dominicana	El ejecutivo y excepcionalmente el congreso	Una de las cámaras	(dos sesiones con un intervalo de por lo menos una día)	Cada una de las cámaras
Uruguay	Ejecutivo	Una de las cámaras	90	Cada una de las cámaras
Venezuela	Ejecutivo	Cámara de Diputados	n.d.	Cada una de las cámaras
México	Ejecutivo	Cámara de Diputados	30	Cámara de diputados

SISTEMAS UNICAMERALES

		<i>(días, media=100)</i>		
Costa Rica	Ejecutivo	Asamblea legislativa	90	Asamblea legislativa
Ecuador	Ejecutivo	Comisión legislativa de presupuesto	120	Congreso nacional
El Salvador	Consejo de ministros	Asamblea legislativa	90	Asamblea legislativa
Guatemala	Ejecutivo	Congreso de la república	120	Congreso de la república
Honduras	Ejecutivo	Congreso nacional	n.d.	Congreso nacional
Nicaragua	Ejecutivo	Asamblea nacional	n.d.	Asamblea nacional
Panamá	El ejecutivo con auxilio de la comisión de presupuesto de la asamblea	Asamblea legislativa	90	Asamblea legislativa
Perú	Ejecutivo	Congreso	90	Congreso

FUENTE: Los autores con base en Jaime Cárdenas G. (comp.), *La actualidad constitucional de América Latina*, ProLíber, México, 1997.

ción de un proyecto de presupuesto nacional, dadas la complejidades económicas y administrativas que supone, coloca al ejecutivo en la posición de ser, hasta ahora, la única instancia que cuenta con la capacidad técnica y material para la formulación del mismo. Si el legislador disputara tal atribución al presidente, probablemente se enfrentaría con la incapacidad material y humana para emprender la tarea; por tanto, la elaboración de un primer proyecto de presupuesto no tiene por qué no ser una atribución exclusiva del ejecutivo. Esto es particularmente cierto para el caso mexicano de hoy, si se piensa en las consecuencias que para el profesionalismo de la legislatura tiene la regla de la no reelección inmediata de los legisladores.

En lo que toca al análisis y posterior aprobación del proyecto de presupuesto que presenta el ejecutivo, México es un caso único en los regímenes presidenciales de América Latina, ya que si bien en 5 de los 10 sistemas bicamerales examinados se establece que será la Cámara de Diputados la encargada de realizar el primer dictamen sobre el proyecto del ejecutivo, contra tres en los que se contempla la figura de una comisión bicameral que realiza un primer dictamen, y dos en los que el proyecto de presupuesto puede ser remitido indistintamente a cualquiera de las dos cámaras, únicamente en México se establece que la revisión del proyecto es facultad *exclusiva* de una cámara, la de Diputados. Aquí nos encontramos con una peculiaridad que se explica si acudimos a la historia, pero que no tiene hoy justificación alguna.

Este fenómeno tiene su origen en la Constitución de 1857, la cual establecía un congreso unicameral y un veto del ejecutivo únicamente suspensivo, es decir, el presidente hacía observaciones a las iniciativas, pero el congreso podía ignorarlas si aprobaba nuevamente, y con la misma mayoría, la iniciativa original. Los presidentes Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada impulsaron el establecimiento de un congreso bicameral y la ampliación de los poderes de veto del ejecutivo.¹⁹ Finalmente, en 1874, Lerdo de Tejada logró reinstaurar el Senado. Sin embargo, una Cámara de Diputados celosa de sus atribuciones sólo accedió a esto a cambio de monopolizar la aprobación del presupuesto, sin compartir este poder con su nueva colegisladora: el Senado. Así, el art. 71 constitucional establecía las reglas para el procedimiento de veto del ejecutivo únicamente para las iniciativas que tuviesen que ser aprobadas por ambas cámaras. No se establecía normatividad relativa al veto de las iniciativas de competencia exclusiva de una cámara, ello en total congruencia con la intención de la Cámara de Diputados de excluir al presupuesto de la posibilidad de observaciones del ejecutivo.²⁰

¹⁹ Véase la *Convocatoria para la Elección de los Supremos Poderes* del 14 de agosto de 1867.

²⁰ La Constitución de 1917 estableció para tal normativa, ahora contenida en el art. 72, el inciso j, todavía vigente, y que a la letra dice: "El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación Mexicana por delitos oficiales". Nótese que no se habla aquí del presupuesto. Sin embargo, el inciso j no solucionó el problema referente al procedimiento y pertinencia del veto del ejecutivo en lo relativo a los proyectos de presupuesto, ya que el propio artículo 72 dice, en el primer

CUADRO 5

ATRIBUCIONES DEL LEGISLATIVO EN MATERIA PRESUPUESTAL*

La asamblea puede reducir pero no aumentar las partidas presupuestales contempladas en el proyecto del ejecutivo
Perú
El ejecutivo fija el límite superior del gasto público, pero dentro de este límite la asamblea puede reasignar los montos de las partidas presupuestales
Uruguay Venezuela
La asamblea puede incrementar el gasto público previsto en el proyecto del ejecutivo únicamente si crea nuevas fuentes de recaudación
Colombia Chile Ecuador México Nicaragua Panamá
La asamblea puede reformar libremente el proyecto presentado por el ejecutivo
Argentina Bolivia Brasil Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Paraguay República Dominicana

* El cuadro que aquí se presenta toma como base la clasificación de Matthew S. Shugart y John M. Carey en *Presidents and Assemblies, Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992. Sin embargo, reclasificamos seis países al dar una lectura e interpretación distinta a la de los citados autores.

FUENTE: Los autores con base en Jaime Cárdenas G. (comp.), *La actualidad constitucional de América Latina*, ProLiber, México, 1997.

párrafo, que “Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas...” y pasa entonces a describir el mecanismo del veto presidencial. Es pues evidente que el primer párrafo del artículo 72 y su inciso j son contradictorios.

Por otra parte, la adecuada opinión, aprobatoria o no, del legislativo respecto de un documento tan complejo como es el proyecto de presupuesto, requiere, sin duda, de un profundo análisis que demanda razonables periodos de estudio. En este rubro, México nuevamente resalta por el cortísimo periodo del que dispone el legislativo para el análisis y aprobación del proyecto de presupuesto: apenas 30 días, frente al promedio de 76 días para los sistemas bicamerales en América Latina (véase cuadro 4).

CUADRO 6

VETO PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE PRESUPUESTO

<i>País</i>	<i>Veto total al proyecto de presupuesto</i>		<i>Veto parcial al proyecto de presupuesto</i>	
	<i>Se contempla el veto total</i>	<i>Mayoría necesaria en cada cámara para superar el veto</i>	<i>Se contempla el veto parcial</i>	<i>Mayoría necesaria en cada cámara para superar el veto</i>
México	NO		NO	
Costa Rica	NO		NO	
Honduras	NO		NO	
Brasil	SÍ	Absoluta	NO	
Uruguay	SÍ	3/5	NO	
Bolivia	SÍ	2/3	NO	
Chile	SÍ	2/3	NO	
El Salvador	SÍ	2/3	NO	
Guatemala	SÍ	2/3	NO	
Perú	SÍ	2/3	NO	
República Dominicana	SÍ	2/3	NO	
Venezuela	SÍ	2/3	NO	
Colombia	SÍ	Absoluta	SÍ	Absoluta
Nicaragua	SÍ	Absoluta	SÍ	Absoluta
Argentina	SÍ	2/3	SÍ	2/3
Ecuador	SÍ	2/3	SÍ	2/3
Panamá	SÍ	2/3	SÍ	2/3
Paraguay	SÍ	2/3	SÍ	2/3

FUENTE: Los autores con base en Jaime Cárdenas G. (comp.), *La actualidad constitucional de América Latina*, ProLiber, México, 1997.

CUADRO 7

CLÁUSULA PARA EVITAR UNA PARÁLISIS INSTITUCIONAL EN MATERIA PRESUPUESTAL

<i>País</i>	<i>Términos de la Cláusula</i>		
	<i>Se contempla</i>	<i>Si el proyecto presentado por el ejecutivo no es despachado en los plazos que la Constitución establece, éste adquiere fuerza de ley</i>	<i>Si iniciado el año fiscal no hubiera el nuevo presupuesto, continuará en vigencia el del año anterior</i>
Argentina	NO		
Brasil	NO		
México	NO		
Uruguay	NO		
Venezuela	NO		
Costa Rica	NO		
Ecuador	NO		
El Salvador	NO		
Nicaragua	NO		
Chile	SÍ		X
República Dominicana	SÍ	√	X
Perú	SÍ	√	X
Bolivia	SÍ	√	X
Colombia	SÍ	√	√
Paraguay	SÍ	√	√
Guatemala	SÍ	√	√
Honduras	SÍ	√	√
Panamá	SÍ	√	√

FUENTE: Los autores con base en Jaime Cárdenas G. (comp.), *La actualidad constitucional de América Latina*, ProLíber, México, 1997).

Podría argumentarse que, dado que en México la aprobación del presupuesto corresponde únicamente a la Cámara de Diputados, es lógico acortar los plazos. Sin embargo, si examinamos los sistemas unicamerales, atendiendo el argumento citado, el caso de México se vuelve aún más contrastante, ya que en los países con una asamblea nacional unicameral el promedio de tiempo con que cuenta el legislativo para despachar el proyecto de presupuesto es de 100 días, es decir, 24 más que el promedio de los sistemas bicamerales. A lo anterior debe sumarse el hecho de que sólo en Costa Rica y México no se permite la reelección inmediata de los legisladores. Así, uno de los cuerpos legislativos menos profesionales y con menos experiencia, como es el mexicano, cuenta, paradójicamente, con el periodo más corto para examinar uno de los presupuestos más complejos de la región, dada la población del país, el tamaño de su economía y la dimensión de su administración pública.

Por otro lado, tomando como base la clasificación de Shugart y Carey,²¹ podemos establecer por lo menos cuatro categorías para las distintas atribuciones del legislativo en materia de reformas al proyecto de presupuesto (véase cuadro 5). De dicha clasificación se desprende que en el caso mexicano la asamblea cuenta con amplios poderes para modificar el proyecto del ejecutivo: puede disminuir o incrementar el gasto público previsto en el proyecto del ejecutivo, pero únicamente puede hacer lo segundo si crea nuevas fuentes de recaudación para cubrir tal incremento (art. 74 constitucional, fracción IV). Lo anterior sin duda ofrece notables ventajas para responsabilizar al legislativo en lo referente a una posible expansión del gasto público, ya que si bien se pueden derivar grandes beneficios políticos de semejante medida, la propia Constitución lo obliga, asimismo, a cubrir el costo político que implicará la creación de nuevos impuestos para posibilitar el incremento del gasto.

b) Veto presidencial al proyecto de presupuesto

En el cuadro 6 se puede observar que de los 18 países analizados, sólo en tres (México, Costa Rica y Honduras) no se contempla el veto total o parcial del ejecutivo en materia presupuestal; en nueve se contempla únicamente el veto total al proyecto de ley de presupuesto²² y en los seis restantes se contempla el veto total y el veto parcial. Sin embargo, en los casos de Brasil, Colombia y Nicaragua, es importante señalar que en realidad el veto total o parcial del ejecutivo tiene un carácter apenas suspensivo, ya que la misma mayoría que aprobó el proyecto de presupuesto es suficiente para superar las observaciones que el ejecutivo pudiera realizar. Así, sólo en cuatro de 18 países se contempla un efectivo poder de veto, *parcial y total*, para el ejecutivo.

¿Qué implica que el ejecutivo no tenga veto en materia presupuestal? Si el ejecutivo es la instancia que formula el proyecto y no tiene capacidad para hacer observaciones al proyecto de ley que finalmente le remita el legislativo, nos encontramos con un ejecutivo reducido a un mero funcionario técnico que hace los cálculos correspondientes para que finalmente otra instancia tome las decisiones políticas y señale las pautas de gasto y los rubros estratégicos de inversión pública. Si a lo anterior sumamos, como en el caso mexicano, la falta de profesionalización de los legisladores y su raquítica estructura de equipo legislativo, podría ocurrir que las consideraciones técnicas y políticas del ejecutivo fuesen ignoradas por imposibilidad material para atenderlas, y que el jefe de la administración pública tuviese que aceptar un presupuesto producto de un procedimiento en el que no fue escuchado.

²¹ Véase Matthew S. Shugart y John M. Carey, *Presidents and...*, *op. cit.*

²² De estos nueve países vale la pena destacar el caso uruguayo en donde el veto del ejecutivo es superable por mayoría de tres quintos (60%). Lo anterior, si lo contrastamos con vetos superables sólo por mayorías de dos tercios (66%), facilita a la asamblea la construcción de mayorías para sacar adelante sus proyectos de ley, pero sin reducir el veto presidencial a una medida puramente suspensiva.

Pero ¿son suficientes las anteriores razones para abogar en favor de conceder veto al ejecutivo en materia presupuestal? La respuesta es no. También resulta imprescindible otorgar mayores plazos al legislativo para examinar el proyecto del ejecutivo, permitir la reelección legislativa inmediata para posibilitar la profesionalización de los legisladores y crear un equipo legislativo a la altura de las necesidades.

c) Cláusula para evitar una parálisis institucional

¿Qué es lo que debemos entender por una cláusula para evitar una parálisis institucional en materia presupuestal? En el presente ensayo se entiende por “cláusula para evitar una parálisis institucional” aquella normatividad que permite que en caso de que los actores involucrados en la aprobación del proyecto de presupuesto no logren llegar a un acuerdo sobre el contenido del mismo antes de que dé inicio el ejercicio fiscal para el que se pretende aplicar dicho proyecto, la propia Constitución establezca opciones para evitar una parálisis institucional y por lo tanto de gobierno, con sus obvias repercusiones en la estabilidad política y económica del país.

En los 18 países que comprende el análisis, se encontró que las previsiones referentes a garantizar que la administración pública cuente con un presupuesto vigente al iniciarse el año fiscal son básicamente de dos tipos: 1) si el proyecto presentado por el ejecutivo no es despachado en los plazos que la Constitución establece, éste adquiere fuerza de ley, y 2) si iniciado el año fiscal no hubiere sido promulgado el nuevo presupuesto, continuará en vigencia el del año anterior. En el cuadro 7 se observa que en cuatro países únicamente se contempla el primer tipo de cláusula (Chile, República Dominicana, Perú y Bolivia), la cual es claramente una cláusula hiper-presidencialista que supone la tendencia por parte del legislativo a asumir una conducta obstruccionista: el ejecutivo, llegado el caso de que el congreso no despache su proyecto, a favor o en contra, tiene la certeza de que la iniciativa que presente adquirirá fuerza de ley. Sin embargo, este tipo de previsión constitucional únicamente garantiza parcialmente que no se presente una parálisis institucional en materia de presupuesto. No previene el escenario donde el congreso atiende en tiempo el proyecto del ejecutivo y lo rechaza o bien le remite un proyecto modificado para que decida si lo publica o le hace observaciones. Así, la administración pública puede encontrarse, ya iniciado el año fiscal, sin un presupuesto vigente, dado que el ejecutivo y el legislativo se encontrarán en un proceso de aceptación o superación de las observaciones presidenciales.

Por otro lado, en cinco países (Colombia, Paraguay, Guatemala, Honduras y Panamá) encontramos una cláusula adicional a la primera: si el despacho del proyecto implica el rechazo del mismo, o bien, el presidente veta y la asamblea no cuenta con una mayoría calificada de dos tercios para superar el veto presidencial, se establece que continuará en vigencia el presupuesto del año anterior.

Existen por otro lado dos variantes que pueden presentarse para la segunda cláusula: *a)* si la prórroga del presupuesto del año anterior es definitiva o, *b)* si la prórro-

ga es temporal en lo que el ejecutivo y el legislativo consensan un nuevo proyecto. Si la prórroga es definitiva, el legislativo y el ejecutivo pueden asumir una posición de choque a sabiendas de que, una vez iniciado el año fiscal, la continuación de la discusión sobre el presupuesto pierde sentido. Sin embargo, si la prórroga es temporal, el ejecutivo y el legislativo tienen la obligación de generar un acuerdo agotando los tiempos y procedimientos para la aceptación o superación de las objeciones presidenciales, de modo que tarde o temprano habrá un nuevo presupuesto producto de la negociación ejecutivo-legislativo o bien aparecerá una mayoría calificada, casi siempre de dos tercios, capaz de *vencer* al ejecutivo.

Si la prórroga es definitiva, los dos poderes pueden tener, según el tipo de presupuesto aprobado el año anterior, incentivos para llevar el desacuerdo hasta el inicio del nuevo año fiscal. Si el presupuesto del año anterior es claramente favorable a las líneas económicas presidenciales, el ejecutivo preferirá como *segunda mejor opción* la prórroga del presupuesto anterior en vez de la entrada en vigor de un presupuesto impuesto por la legislatura; del mismo modo, la legislatura, si logró imponerse en la elaboración del presupuesto en el ejercicio anterior, tendrá claros incentivos para prorrogar el presupuesto vigente en vez de aprobar uno nuevo que implique cambios en las líneas generales para el ejercicio de los recursos públicos.

En cualquier caso, nuestro país, junto con otras nueve naciones latinoamericanas, no contempla ningún tipo de cláusula para evitar una parálisis institucional en materia de presupuesto en el nivel federal, pero sí existe este tipo de normatividad en el nivel estatal, específicamente en los estados de Aguascalientes (art. 65), Baja California Sur (art. 110), Hidalgo (art. 109), Quintana Roo (art. 120), Sinaloa (art. 37) y Chihuahua (art. 164). En esta última entidad, la existencia de una cláusula para evitar la parálisis institucional permitió que bajo un "gobierno dividido" en donde el desacuerdo sobre materia presupuestaria no fue superado, el gobierno de Francisco Barrio, de filiación panista, pudiera continuar su labor administrativa, dando continuidad al orden institucional.²³

No debemos, sin embargo, desestimar el hecho de que una cláusula para evitar una parálisis institucional relaja la urgencia de los partidos por arribar a un acuerdo, porque con ella el costo, en todo caso incierto, que han de pagar los partidos ante la opinión pública, y tarde o temprano en las urnas, por la permanencia del desacuerdo, es menor que el costo que han de pagar si el desencuentro permanente produce una parálisis de gobierno. Esto puede alimentar, ciertamente, los incentivos para *no* arribar a un acuerdo.

¿Qué es preferible entonces? ¿Pagar el costo de relajar la necesidad de arribar a un acuerdo o pagar el costo de no arribar a acuerdo alguno? Tal como demuestra el

²³ Para una explicación más detallada sobre la existencia e importancia de una cláusula para evitar una parálisis institucional en materia presupuestal en el caso del Chihuahua, véase Alberto Aziz Nassif, "Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua, 1992-1996", en Alonso Lujambio (comp.), *Gobiernos divididos en la federación...*, *op. cit.*

cuadro 7, la mitad de América Latina ya se ha inclinado por la primera opción y la otra mitad por la segunda. A nuestro modo de ver, el constituyente permanente mexicano debe plantearse seria, formalmente y muy pronto, esta pregunta.

VIII. CONCLUSIONES

Este ensayo ha argumentado que la proclividad a la parálisis institucional de los regímenes presidenciales de gobierno de la que nos habla Juan J. Linz se agudiza cuando 1) el partido del presidente no cuenta con mayoría en el congreso, 2) los partidos asumen una conducta cohesiva en el legislativo, y 3) el sistema de partidos presenta un formato de fragmentación moderada y los partidos de oposición en el legislativo tienen ambición presidencial, de modo que perciben potencialmente muy costosa la cooperación con el partido del presidente. Ése es precisamente el caso mexicano, agravado, sin embargo, por la incertidumbre que provoca un marco constitucional incapaz de producir certeza sobre las atribuciones de cada uno de los poderes y sobre los procedimientos que han de seguirse en caso de desacuerdo sistemático, particularmente en materia presupuestal. A nuestro modo de ver, México se encuentra en el peor de los mundos: enmarcado en el sistema presidencial, tan proclive a la parálisis; con un formato de sistema de partidos que al tender al tripartidismo desincentiva a los actores a negociar debido a la sombra que proyecta, sobre la mesa de negociaciones, la siguiente elección presidencial; con un marco constitucional que lejos de producir certeza genera incertidumbre.

El ensayo no propone, como haría Linz, virar todo el sistema constitucional hacia el parlamentarismo, ni reformar el sistema electoral para intentar modificar el sistema de partidos, sino enmendar la Constitución vigente con el fin de producir certeza en las atribuciones de los poderes ejecutivo y legislativo en la materia de acción legislativa de mayor importancia para un sistema de gobierno: la aprobación del presupuesto.