

EL IMPACTO DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS EN LA FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LEGISLATIVAS

Luis Enrique Concepción Montiel
Martin Suarez
Mónica Fernanda Aranibar

RESUMEN

El presente artículo pretende abordar como se orienta la cuestión de los gobiernos divididos en el caso de México tuvo características especiales en la aprobación de las políticas públicas legislativas, dando cuenta de cómo se desarrolló el proceso en el caso mexicano a través de los partidos políticos en México, revisando en cada una de las legislaturas como se realiza este proceso.

PALABRAS CLAVES

Gobiernos divididos, Políticas públicas, ejecutivo , legislativo.

ABSTRACT

This article seeks to address how the issue of divided governments is oriented in the case of Mexico had special characteristics in the approval of legislative public policies, giving account of how the process developed in the Mexican case through the political parties in Mexico, reviewing in each of the legislatures how this process is carried out.

KEYWORDS

Divided governments, Public policies, Executive, Legislative.

INTRODUCCIÓN

El fenómeno conocido como Globalización que ha generado grandes transformaciones en todos los ámbitos, también ha ejercido su influencia en las relaciones ejecutivo-legislativas, en la búsqueda de tener una mayor eficacia en la elaboración de las políticas públicas.

Con este mismo objetivo en América Latina se llevaron grandes modificaciones constitucionales fortaleciendo las facultades del ejecutivo o buscando un mayor equilibrio entre los poderes.

En el caso de México el proceso de transición fue diferente a los otros procesos transicionales ocurridos en distintas partes del mundo ya que no se originó a partir de un pacto fundacional de un sistema de partido único, y sin que ocurriera

¹Profesores investigadores de la Universidad Autónoma de Baja California

tampoco una ruptura del marco institucional vigente. Si se observa desde la óptica de las teorías de las transiciones, lo que ha ocurrido en México fue una transición prolongada y gradual debido a recurrentes negociaciones para establecer reglas políticas aceptadas por todos los actores políticos más relevantes. Desde 1977 se generó un proceso de liberalización política en donde se concedieron ciertos espacios políticos a la oposición como un mecanismo para la obtención de legitimidad sin atentar contra el poder autoritario presidencial.

Esta pluralidad política generada a través de sucesivas reformas electorales propició una transformación en las relaciones entre poderes y una dispersión del poder transformando el sistema de partidos, cambiando de un partido hegemónico a un sistema de partidos de pluralismo moderado con un debilitamiento ideológico que generó partidos atrapados y su cartelización.

Uno de los grandes problemas que se pueden presentar en un sistema presidencialista lo constituye la creación del fenómeno político conocido como gobiernos divididos, en donde el ejecutivo no cuenta con mayoría de votos en una o en ambas cámaras del congreso, y este hecho que es una parte de la limitación del poder y la creación de pesos y contrapesos entre poderes que deben estar presentes en un gobierno democrático, en ocasiones se pueden formar comportamientos oportunistas y obstruccionistas a la agenda del presidente.

Contrario a lo que dice la teoría sobre gobiernos presidencialistas, en México se dio un escenario muy interesante, ya que la cooperación entre poderes se había generado sobre todo en la concreción de reformas ordinarias, pero por intereses estratégicos, (poderes fácticos), no había sido posible la colaboración en aquellas reformas constitucionales que podían contribuir al desarrollo del país, como son la reforma telecomunicaciones, energética, educativa, etc.

Además, otro hecho que había complicado el escenario para la aprobación de las políticas públicas mencionadas había sido la existencia de actores privados con gran peso político conocidos como poderes fácticos que colonizan el espacio público y tiene gran influencia sobre la dinámica parlamentaria ya que sus acciones están orientadas a seguir preservando la protección de sus privilegios. Estos poderes fácticos habían obstaculizado la formulación de políticas públicas legislativas sobre todo si atentan sobre la red de intereses que han creado a través del tiempo.

En este contexto, el objetivo de este capítulo es evaluar como la transición a la democrática y la pluralidad política modificaron la relación entre poderes propiciando la transformación del sistema de partidos en México, así como también explicar el impacto de los gobiernos divididos en la aprobación de las políticas públicas legislativas y evidenciar cómo los actores con poderes fácticos inciden en la dinámica parlamentarias y obstaculizan la aprobación de las políticas públicas conocidas como reformas estructurales.

1. Antecedentes y contextualización: Autoritarismo, transición democrática y gobierno dividido

En el periodo del autoritarismo en México (Cosío, 1972), había poco interés para estudiar las relaciones entre el ejecutivo-legislativo, ya que por varias décadas el presidente contó con un gobierno unificado, es decir contaba con la mayoría parlamentaria en ambas cámaras.

La transición a la democracia se generó a través de una serie de reformas que iniciaron a partir de 1977, donde los partidos políticos eran considerados órganos de interés público, inició la representación proporcional, entre otras; las cuales propiciaron una apertura paulatina del régimen político. Estas reformas tenían el objetivo de despresurizar la tensión en el sistema político mexicano pero no poner en riesgo la pérdida del poder.

Estas reformas fueron potenciando la pluralidad política e incrementaron la capacidad competitiva partidista, transformando de un sistema de partido hegemónico a un sistema de partidos moderado, que contribuyeron a que en el año 2000 en México se diera la alternancia política aunque no una consolidación democrática (Meyer, 2007).

El cambio político y la pluralidad política que propiciaron las reformas electorales también dieron origen al paso de un gobierno unificado a un gobierno dividido a partir de 1997. Si bien es cierto que es un componente de una democracia, los pesos y contrapesos en un sistema presidencial se puede volver un obstáculo para que el presidente lleve a cabo su agenda de gobierno.

La relevancia de realizar un estudio más puntual sobre las dimensiones que tienen la relación ejecutivo-legislativo y que pueden contribuir a formar los acuerdos o entrar en una especie de bloqueo entre estos poderes es de suma importancia, ya que una mayor eficacia y gobernabilidad democrática está en función del desempeño y diseño de las políticas públicas legislativas.

Se volvió un argumento muy recurrente en el medio académico y político que las reformas estructurales (laboral, fiscal energética, educativa) podrían contribuir a promover el desarrollo de México; fueron algunos presidentes que buscaron impulsar estas reformas (Zedillo (1994-2000), Fox y Calderón (2000-2012) pero fueron frenadas por la no cooperación de los actores políticos. Fue con el Presidente Peña Nieto (2012-2018) que finalmente se lograron tales reformas.

Sí a este escenario que ha estado presente, le sumamos que existen actores que tienen interés privado (medios de comunicación, líderes sindicales, etc.) pero que tienen influencia en la dinámica parlamentaria y que buscan perpetuar su sistema de privilegios, maximizando su propio interés no el colectivo, una investigación que explique la conducta oportunista de estos actores le imprime un valor agregado al realizar un análisis de su comportamiento.

Durante la etapa del presidencialismo (1929-1997), el poder legislativo estaba subordinado al Poder ejecutivo (Carpizo, 1993), esto no se debía al arreglo constitucional ya que la constitución contempla la división de poderes, el ejecutivo se constituía como el gran legislador porque era el único actor que tenía capacidad decisional sobre las políticas y lo realizaba a través del gran poder partidista al tener el control de la aprobación de las candidaturas municipales, las gubernaturas, el congreso y la trayectoria política de los miembros

de su partido, por eso la disciplina partidista de los legisladores al primer mandatario era una norma estricta. Los presidentes priistas tenían amplios poderes formales e informales para aprobar e implantar cualquier reforma o política pública. Además por varias décadas el presidente contó con gobierno unificado es decir contaba con mayoría absoluta en ambas cámaras lo que le permitía tomar decisiones colectivas de forma unilateral. Estos grandes recursos con los que contaba el presidente se fueron debilitando, producto de las reformas electorales que fueron propiciando la pluralidad política y además del surgimiento de una sociedad emergente que se volvió más participativa.

La creciente competencia y pluralidad que se fue generando por la apertura política tuvo su impacto sobre el desempeño y la relación entre poderes, al ampliarse las fuerzas políticas de oposición, se incrementaron los actores con veto (presidente de la república, cámara de diputados, cámara de senadores y las legislaturas locales) lo que resulta más difícil modificar el statu quo. El surgimiento de los gobiernos divididos en donde el ejecutivo no tiene mayoría en una o ambas cámaras si se trata de un sistema bicameral, puede obstaculizar la agenda de gobierno del ejecutivo si los partidos de oposición no tienen los incentivos para la cooperación, si a esto le sumamos la disciplina partidista, la distancia ideológica, grandes distritos electorales, la integración de coaliciones parlamentarias y la racionalidad maximizadora de los actores políticos se complica el escenario para el ejecutivo en lograr las reformas constitucionales para concretar la agenda reformista que el país requiere para promover el desarrollo del país.

En los gobiernos divididos se dificulta la colaboración y equilibrio entre los poderes y suele imperar una lógica de mutuo bloqueo a las iniciativas presentadas por el ejecutivo, No aprobándolas o posponiendo su discusión o por parte del legislativo, vetándolas al no publicarse o no reglamentarse por parte del ejecutivo, generándose una inercia política perversa cuya apuesta estratégica de costo-beneficio es el desgaste del adversario, ya que el objetivo es que el ejecutivo no obtenga beneficios electorales en la próxima elección. Este escenario de debe a factores institucionales ya que tanto el ejecutivo como los legisladores tienen una legitimidad equivalente al ser elegidos de forma directa y separada.

No obstante que los procesos legislativos en donde están presentes múltiples actores pueden dotar de más legitimidad a la dinámica parlamentaria ya que favorecen la deliberación política y se dan los contrapesos para atemperar la arbitrariedad del poder, la existencia de tantos puntos de vetos también crean espacios para que actores con interés privados puedan influenciar la toma de decisiones del congreso.

Estos actores pueden ser públicos o privados como son los sindicatos, los medios de comunicación, que si bien es cierto son actores extraparlamentarios, tienen una gran influencia sobre el legislativo y el ejecutivo para que diseñen políticas públicas en donde primen sus intereses individuales no colectivos.

En las elecciones intermedias de 1997 por primera vez en su historia la cámara de diputados observó la presencia de la pluralidad política y la ausencia de una mayoría calificada. Desde esta fecha hasta la actualidad los ejecutivos (Zedillo 1994-2000; Fox 2000-2006; Calderón 2006-2012) han contado con gobiernos divididos en donde la aprobación o productividad legislativa estuvo centrada en reformas ordinarias, estando ausente la concreción de reformas constitucionales de gran calado.

En las elecciones de julio del 2012 resultó triunfador el priista Enrique Peña Nieto, y en su primer trienio de su mandato al no contar con una mayoría legislativa (gobierno dividido) que le posibilitara la aprobación de las políticas públicas que contribuyeran al desarrollo de México, se dio a la tarea de generar alianzas partidistas.

2. El impacto de los gobiernos divididos en la formulación y aprobación de las políticas públicas legislativas

En este apartado se pretende explicar de qué forma las variables electorales e institucionales fueron determinando el surgimiento de los gobiernos divididos en el sistema político mexicano. Las reformas electorales que se fueron generando a partir de 1997 propiciaron la pluralidad y la competitividad política promoviendo una gran transformación entre la rama ejecutiva y legislativa. El poder Legislativo se fue convirtiendo en un motor de cambio en la formulación de las políticas públicas, para poder explicar estos fenómenos políticos se busca también mostrar como otras variable como la no reelección legislativa, el numero efectivo de partidos y el espectro ideológico, inciden en el comportamiento del poder ejecutivo, de los grupos parlamentarios y la relación entre ambos.

Para poder explicar el equilibrio entre poderes, analizar el factor institucional es de gran relevancia porque en función de las facultades que le otorga la constitución al presidente de México, dependerá su poder proactivo o reactivo ante la presencia de un gobierno minoritario.

Considerando la interacciones entre el modelo electoral e institucional se puede estudiar si existió cooperación o parálisis en la agenda legislativa por lo que la producción legislativa es un parámetro que puede mostrar la relación entre poderes.

2. 1. Sistema de partidos y el pluralismo partidista

Los partidos son parte esencial de las democracias contemporáneas; juegan un rol central en el reclutamiento de líderes, la representación ciudadana y la determinación de políticas. Sin embargo, pueden ser también una importante fuente de crisis, existe un relativo consenso entre los expertos en que cuando el número efectivo de partidos es demasiado alto, se genera una fuerte fragmentación que afecta el rendimiento del sistema político en su conjunto.

De acuerdo con López & Lopez (2008) el número de partidos, en un sistema democrático es un reflejo de la pluralidad social, sin embargo también puede ser el reflejo de una grave polarización socioeconómica que se reflejara en un complejo proceso de toma de decisiones.

De acuerdo con Jiménez (2007), el número efectivo de partidos (NEP) en un sistema de partidos es clave para determinar su cooperación, pues si este es multipartidista hay mayor dificultad para forjar coaliciones de votación y aprobar proyectos de ley. Los rangos de ponderación se toman de la tipología de Sartori (1976). Un sistema de partidos predominante es cuando el mismo partido gana continuamente la mayoría de los curules durante un periodo de varias décadas en condiciones de equidad y competencia; uno bipartidista es cuando un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, no obstante que los partidos puedan alternarse en el gobierno; cuando el sistema de partidos tiene una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes, se está ante un multipartidismo moderado (México); y por último el multipartidismo polarizado es cuando existe una alta polarización con más de

cinco partidos relevantes.

Si bien es cierto que desde que surgió en 1997 el primer gobierno sin mayorías, contrario a las predicciones teóricas no se ha generado una política obstruccionista y un escenario de parálisis legislativa entre el ejecutivo y legislativo, en cuanto reformas ordinarias, pero en reformas estructurales no fueron aprobadas sobre todo por el PRI, en los gobiernos de Fox y Calderón.

Cuadro 5. Número efectivo de Partidos, 1982-2009

LEGISLATURA	NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS (NEP)	CLASIFICACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS
LII (1982-1985)	1,72	Hegemónico
LIII (1985-1988)	1,86	Bipartidista
LIV (1988-1991)	2,57	Multipartidismo moderado
LV (1991-1994)	2,20	Bipartidista
LVI (1994-1997)	2,28	Bipartidista
LVII (1997-2000)	2,85	Multipartidismo moderado
LVIII (2000-2003)	3,02	Multipartidismo moderado
LIX (2003-2006)	3,02	Multipartidismo moderado
LX (2006-2009)	3,05	Multipartidismo moderado

Fuente: Jiménez, 2007

Como se puede apreciar en el cuadro 5 anterior, el número efectivo de partidos en México ha variado de 1.72 en los años ochenta a 3.05 en el 2009, por lo tanto México pertenece a los sistemas de partidos de pluralismo moderado donde el Presidente no puede conformar mayorías legislativas que le permitan establecer sus preferencias de política pública, por lo que tiene que buscar la cooperación de otros partidos. El pluralismo partidista propició que el poder legislativo tuviera la capacidad de impulsar iniciativas transformando las relaciones entre poderes.

2.2. Sistema electoral y sistema tripartita competitivo

La introducción gradual de reformas electorales propiciaron que el sistema electoral mexicano se volviera más proporcional, dando lugar a un sistema tripartita competitivo que también tuvo su influencia en el desempeño de la producción legislativa.

Entre 1990 y 1996 se redujo en tres ocasiones el número máximo de diputados que podía tener un solo partido político, para pasar de 350 a 300. En el último de estos años se llevó a cabo una amplia reforma política que estableció las características generales del congreso y las fórmulas de equilibrio que subsisten hasta la fecha. Primero, se estableció en 2% el umbral de votación requerida para que un partido político acceda a la representación proporcional en la cámara de diputados; segundo, se estableció el tope máximo por partido (ya mencionado) que estableció como norma lo que originalmente fue producto de los votos: ningún partido podrá contar con el número suficiente de legisladores para reformar la constitución; tercero, se garantizó que las fracciones minoritarias puedan emprender una acción

de inconstitucionalidad (la cual requiere 33% de los diputados); y cuarto, la brecha entre votación nacional emitida y el porcentaje de curules obtenidos por los partidos nunca podrá superar ocho puntos porcentuales.

El senado de la Republica mantuvo los 128 escaños establecidos en 1993, pero se definió su forma actual de integración: tres son electos por cada entidad federativa, dos provenientes de la mayoría y uno de la primera minoría. Los otros 32 senadores se eligen por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Todas estas reformas, anticiparon el funcionamiento de los gobiernos divididos a nivel federal. Su permanencia permite sostener que el gobierno dividido en México no es un fenómeno político pasajero sino un “equilibrio estable” inducido por las normas y el sistema electoral. (Arellano 2012).

Durante el periodo comprendido entre 1988 y 1997 el partido gobernante pierde la mayoría calificada de dos tercios en el congreso, pero conservó la mayoría absoluta en la cámara de diputados, lo que obligó a buscar el acuerdo de al menos otro partido para aprobar cambios constitucionales. La ausencia de una mayoría del partido gobernante indica el inicio de transformaciones fundamentales entre los poderes ejecutivo y legislativo y da origen a los gobiernos divididos, situación en que el titular del ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del congreso a otro (Solano 2006).

Iniciada la LVII legislatura (1997-2000), Ernesto Zedillo se ve obligado a aceptar que el ejecutivo ya no puede señalar de manera unilateral la dirección de las leyes tanto de rango constitucional como de cualquier otro. Con solo 238 diputados del PRI y 262 de la oposición, el proceso legislativo abandona el formato anterior al requerir el acuerdo de alguna otra fracción para sacar adelante sus proyectos. Primero, para obtener un dictamen favorable en las distintas comisiones, ahora integradas y dirigidas con criterios de pluralidad y proporcionalidad; después, para asegurar su inclusión en la agenda del pleno. Y por último, para sumar los votos requeridos para su aprobación en la asamblea plenaria sin la incorporación de nuevos ajustes a lo antes acordado (Béjar 2012).

Es relevante mencionar, que fue a nivel estatal, en el que se dio la ruptura del monopolio unipartidista de las ramas de gobierno. Este fenómeno político se presentó por primera vez en el Estado de Baja California en 1989, cuando el partido del primer gobernador panista, Ernesto Ruffo, no obtuvo la mayoría absoluta en el congreso local.

Ante un escenario de gobiernos divididos, cobra relevancia la reflexión que realizan Hernández y Rodríguez (2006) ¿qué es mejor? ¿tener un gobierno con mayoría (no-dividido) sin contrapeso, no fiscalizado o cuestionado, que le permita al ejecutivo imponer su agenda?, o bien ¿tener un Gobierno en el que ningún poder, sea el ejecutivo o sea el legislativo, cuente con la suficiente libertad para llevar a cabo su agenda política que los votantes no le otorgaron una mayoría?.

2.3. Argumentos de la Reelección Legislativa

Según Tovar (2010), la reelección propiciaría la formación de élites especializadas y preocupadas en mantener “la buena imagen con los ciudadanos y esto incrementaría la productividad legislativa” (p.196), ya que la mayor permanencia de los legisladores posibilitaría la continuidad de los proyectos legislativos y permitiría una dinámica de corresponsabilidad entre el legislativo y ejecutivo.

La reelección legislativa propiciaría la rendición de cuentas (accountability) de los congresistas hacia sus votantes, ya que estos una vez que obtuvieron el triunfo electoral ya no regresan a sus distritos.

Hay que destacar que para algunos autores, la disciplina es generalmente tomada como benéfica para el sistema político, ya que permite simplificar el proceso de negociación entre el ejecutivo y los distintos líderes partidarios, con el objetivo de obtener los votos necesarios para aprobar las iniciativas; y de esta manera evitar el bloqueo institucional, los partidos disciplinados ayudan a mejorar la eficiencia electoral, pues permiten evitar la sobreproducción de leyes particularistas y la sub-producción de leyes con beneficios colectivos.

La ausencia de la reelección legislativa hasta antes de la reforma política del 2014 tiene una relación directa con la disciplina partidaria, ya que los votantes al no contar como premiar o sancionar a los congresistas, los legisladores acatan la línea dictada por el partido o de la fracción parlamentaria, distanciándose de las promesas de campaña.

La representación proporcional por listas cerradas (como es el caso Mexicano) fortalece la disciplina ya que los legisladores le deben mucho al partido que los colocó en un buen lugar en la lista, pero poco al electorado.

Otra variable que estimula la disciplina en México se refiere a recursos económicos para financiar campañas, que se asignan a través de los comités nacionales de los partidos, los cuales reciben financiamiento por tres vías: actividades ordinarias permanentes, actividades específicas y gastos de campaña. La suma de recursos que recibe un partido le permite a su dirigencia premiar y castigar la disciplina de sus legisladores actuales mediante la expectativa de campañas futuras (Ugalde, 2005).

Cuadro 6. Disciplina partidista e Índice de Wrice, 1997-2006.

LEGISLATURA N	WRice			
	PRI	PAN	PRD	Media Legislatura
LVII (1997-2000) 127	0.99	0.87	0.90	0.92
LVIII (2000-2003) 219	0.78	0.87	0.84	0.83
LIX (2003-2006) 486	0.89	0.94	0.89	0.90
Media por agrupación política	0.88	0.89	0.87	0.88

Fuente: González 2007. **Nota:** El índice de Wrice es un indicador de disciplina partidaria que se calcula a través de la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria. Puede tomar valores de 0 a 1, donde los valores cercanos a 0 denotan una baja disciplina partidaria y los cercanos a 1 una alta disciplina.

Como puede observarse en la cuadro 6, no obstante que el PRI no tuvo mayoría en la LVII legislatura conservó su disciplina ante el Presidente. Con la pérdida de la presidencia en el 2000 el nivel de cohesión disminuyó en 21 puntos de 0.99 a 0.78, manifestándose un debilitamiento en el acatamiento de la línea Presidencial. Otro punto a considerar es que cuando se da la alternancia, (LVIII legislatura) el PAN se muestra muy disciplinado (0.87 y 0.94). En esta legislatura se dio una menor cooperación partidista, ya que el indicador de Rice fue el menor (0.8). Además, se puede inferir que a pesar de los gobiernos divididos que se han dado en las diferentes legislaturas, se mantienen niveles de cohesión muy significativos.

2.4. Espectro ideológico y comportamiento político

Según Jiménez (2007), los posicionamientos ideológicos en una dimensión espacial de izquierda y derecha son útiles predictores actitudinales de comportamiento político-institucional de las élites parlamentarias. Es posible que si dos partidos están más próximos ideológicamente, entonces lo estén para coalicionar y votar conjuntamente las iniciativas de ley.

En gobiernos sin mayoría, también desempeña un papel importante la dimensión ideológica de los partidos; el sistema de partidos mexicano está considerado como de centro (PRI), uno de centro derecha (PAN) y uno de Centro izquierda, sería de suponer que el PRI estaría en mejor posición para encontrar apoyos parlamentarios en cualquiera de los dos extremos. Binder (citado por Casar 2013) argumenta que una de las variables explicativas de la producción legislativa es el número de legisladores que se encuentran en el centro político, y que una mayor polarización lleva a menores acuerdos, y que, a la inversa una menor polarización lleva a menores compromisos.

“Izquierda” y “derecha” pueden ser símbolos cognitivos importantes si diferencian a grupos sin necesidad de referirse a sus respectivas posiciones políticas. Dado que esos grupos generalmente son partidos políticos, las etiquetas ideológicas se vuelven un componente partidario, distinguiendo a los partidos entre sí o distanciándolos uno del otro. En México, hay efectivamente diferencias en las posiciones ideológicas de los partidos, pero esas diferencias varían si se trata de posiciones de elites o de electores.

En la cámara de diputados, los tres principales partidos (PRI, PAN y PRD) pueden o no tener preferencias diferenciadas que están representadas en el continuo del eje izquierda derecha. Para definir el proceso de producción legislativa, entre mayor sea la expectativa de ganancia del principal partido opositor al mantener negociación continua con el partido gobernante, mayor será el ofrecimiento que debe hacer para que el partido gobernante acepte formar coalición con la oposición.

Cuadro 7. La Polarización ideológica y Margen electoral, 1997-2012

Presidentes de México	Margen Electoral	Polarización
Ernesto Zedillo (1997-2000)	22.77	0.3
Vicente Fox I (2000-2003)	6.41	0.25
Vicente Fox II (2003-2006)		0.44
Felipe Calderón I (2006-2009)	0.57	0.47
Felipe Calderón II (2009-2012)		

Fuente: Vázquez, 2013.

Como se evidencia en el cuadro 7, el margen de victoria es importante porque le otorga una mayor legitimidad al presidente para tratar de llevar a cabo su agenda de gobierno. Por otra parte, también se aprecia una baja polarización ideológica en los partidos lo que sumado a un sistema de partidos no muy fragmentado, induce a que la posibilidad de que se dé la cooperación interpartidista para la formulación de políticas públicas.

3.5. Modelo Institucional y gobierno dividido

Según Nacif (2010), el gobierno dividido convirtió al congreso en un centro autónomo de toma de decisiones; por lo tanto, la fuente de cambio político regresó al congreso. El presidente aún tiene una influencia importante en la confección de las políticas públicas, ya que puede presentar iniciativas e influir en el contenido de las leyes al apelar directamente a la opinión pública y ejercer el veto presidencial. Sin embargo, ha perdido la capacidad de controlar la incidencia y la dirección de los cambios, por lo que tiene que construir alianzas políticas.

Según Casar (2009), existe una percepción o creencia errónea de que el presidente tiene amplios poderes constitucionales, la evidencia y el análisis comparado de una ya abundante literatura indican que la constitución no destaca por otorgar poderes extraordinarios al titular del ejecutivo ni tampoco por dejar desvalido a los otros poderes frente al presidente. Para evaluar la dimensión de los poderes presidenciales se pueden considerar seis grupos de atribuciones legislativas:

- Poder de veto.
- Poder de intrusión exclusiva.
- Poder de bolsa o presupuestal.
- Poder de referéndum o plebiscito,
- Poder de decreto,
- Poder de urgencia.

En opinión de Ugalde (2002), el veto es un poder legislativo que permite al legislativo rechazar u obstaculizar las resoluciones emanadas de ambas cámaras en el congreso. Es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el poder legislativo, sirve

para regresar al congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos y motivaciones. Hay tres tipos de veto: el parcial, el total y el de “bolsillo”, en donde el primero es considerado el más efectivo de todos. Bajo este tipo de veto, el presidente regresa al congreso con sus observaciones, aquellas partes del proyecto de ley con las cuales disiente y promulga el resto de la iniciativa con la cual si está de acuerdo. En el caso del veto total, el presidente no puede regresar al congreso una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar lo demás. Cabe mencionar que en México el presidente cuenta con veto total.

El artículo 71 constitucional no le otorga el derecho exclusivo (con excepción en la ley de ingresos y egresos) en ninguna área de la administración pública. El presidente mexicano posee el derecho exclusivo de presentar la iniciativa de presupuesto, pero una vez que llega al congreso no tiene muchos instrumentos para influir en el resultado final.

En México, la facultad de proponer leyes la comparten en igualdad de circunstancias al ejecutivo, los integrantes del congreso y las legislaturas estatales.

El ejecutivo en México no tiene la facultad de realizar un referéndum o plebiscito. En cuanto al poder por decreto, el presidente de México únicamente lo puede tener en tres situaciones: suspensión de las garantías individuales, en materia de salubridad y en la facultad de aumentar, disminuir o suprimir aranceles en la exportación o importación de bienes.

Las fuentes institucionales de la parálisis en los regímenes presidenciales son de dos tipos: poderes de agenda y poderes de veto. Los poderes de agenda son los que permiten al presidente bloquear la aprobación de un cambio evitando que se presenten a la legislatura. Los poderes de veto le dan la capacidad al ejecutivo de bloquear un cambio después de que la legislatura se ha pronunciado a favor de este. Cuando los presidentes no tienen poderes de agenda ni poderes de veto, la parálisis no puede producirse por razones institucionales.

Las competencias legislativas del presidente se identifican como poderes reactivos, que son los que le permiten defender el statu quo contra la mayoría legislativa (poder de veto). Los poderes proactivos son los poderes que permiten al presidente tomar decisiones para establecer, o tratar de establecer un nuevo statu quo (decreto).

El presidente mexicano cuenta con poderes reactivos, es decir, que solo tiene poder de veto y no de decreto, por lo que no puede fijar de manera exclusiva la elaboración de las políticas; el congreso según su composición puede influir conjuntamente en la agenda conjuntamente con el ejecutivo. De estas variaciones institucionales depende el rendimiento de los actores políticos en la elaboración de las políticas.

De acuerdo con Jiménez (2007), cuando el presidente no tiene mayorías en el congreso tiene que buscar otros mecanismos para llevar a cabo su programa de gobierno. La capacidad del presidente en el proceso legislativo está relacionada con la interacción entre sus poderes constitucionales (veto y decreto) que le otorgan flexibilidad para ejercer poder en la agenda pública, aun sin contar con una mayoría legislativa y los poderes partidarios, que son las facultades presidenciales para definir el proceso de elaboración de las leyes, así como del control que tiene sobre su partido o partidos y del número de escaños que estos tengan.

En México el presidente no tiene poderes de agenda salvo en materia de tratados internacionales. Por lo tanto, la única fuente institucional de parálisis es el veto presidencial. El veto le permite al presidente, con el apoyo de una minoría de un tercio en la cámara de diputados o el senado, detener la promulgación de un cambio legislativo respaldado por una mayoría en el congreso (Nacif 2004).

Por lo mencionado anteriormente, el presidente en México tiene poca probabilidad de modificar el statu quo.

Con el objetivo de tener una mayor eficacia legislativa, la mayoría de los países de América Latina han aprobado nuevas constituciones o han implementado reformas constitucionales para fortalecer al poder ejecutivo como otorgar el poder de veto que tiene la mayoría de los presidentes de esta región (salvo Perú y Venezuela), el poder de decreto que tiene el presidente de Argentina, Brasil y Colombia, el poder de iniciativa presupuestaria sin capacidad de modificación por parte del congreso en Brasil, Chile, Colombia y Perú; el poder de referéndum sin aprobación del congreso para su convocación (Ecuador).

Por otra parte las reformas en América latina se orientaron a favor de incrementar la pluralidad que posibilitaran la formación de coaliciones, por ejemplo: los sistemas de segunda vuelta con umbrales de segunda vuelta (Uruguay, Republica Dominicana Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, el Salvador, Perú, Ecuador), o el partido Binomial Chileno para incentivar la disciplina. La formación de Jefe de Gabinete con censura Parlamentaria en Costa Rica, Argentina, Uruguay. Todos estos mecanismos incentivan el acuerdo entre los partidos y Gobiernos estables con la adopción de programas comunes.

2. 6. Producción Legislativa y gobierno dividido

Existe consenso sobre la inevitable relación entre gobierno dividido e inmovilidad entre poderes, incluso con el quiebre de las democracias.

En una situación en la que un presidente cuenta con el respaldo minoritario de su partido, ya sea en una o ambas cámaras (dependiendo de su estructura congresional), en la necesidad de negociar y consensar la aprobación de leyes con un mayor número de actores, haría que el proceso político se tornara más lento, conflictivo e ineficaz como comúnmente se observa en un gobierno unificado. En otras palabras, la fragmentación legislativa que introduce el gobierno dividido en el conjunto del sistema político, podría resultar en un mayor nivel de parálisis democrática, misma que podría verse traducida en un mayor número de vetos presidenciales y en una menor productividad legislativa.

Contrario a la teoría de que los gobiernos divididos, sobre todo los sistemas multipartidistas, corren el riesgo de caer en el inmovilismo y la parálisis legislativa, los hechos muestran que el motor del cambio político en México se desplazó al congreso de la unión ya que la cantidad de iniciativas presentadas por las legislaturas creció exponencialmente, este crecimiento en el número de iniciativas presentadas responde al hecho de que bajo gobiernos divididos los partidos de oposición compiten con el presidente en la elaboración de las políticas públicas. También, hay que aclarar que no todas las iniciativas tienen igual relevancia, ya que las reformas estructurales (como la energética y la fiscal) que contribuyen al desarrollo del país no se habían podido concretar.

En el cuadro inferior se muestra que durante las tres legislaturas con gobierno unificado, la aprobación de las iniciativas aprobadas por la cámara de diputados fueron 108, una vez que se presentó en el gobierno dividido en 1997 (segundo periodo de gobierno) se redujo considerablemente el número de iniciativas presentadas por el ejecutivo de 84 a 32, pero de estas se aprobaron 28. Lo que puede haber ocurrido es que el Presidente enviaba al congreso, solo aquellas reformas que tenía mayor probabilidad de que se aprobaran.

En el primer trienio de Vicente Fox, el número de iniciativas presentadas fue de 61 aprobándose 50 (el 81%). En el Gobierno de Felipe Calderón, en el primer periodo se aprobaron 21 iniciativas de 36 (el 70 %), y en la LXI legislatura se aprobaron el 80 % de las iniciativas presentadas (27 de 32) (ver cuadro 8).

Tomando en consideración las cifras mencionadas anteriormente, se puede inferir que se dio la cooperación entre poderes y un dato más la aprobación de reformas se dio con mayor frecuencia entre las tres fuerzas políticas PRI-PAN-PRD. En donde es notable la “inflación legislativa” fue en la cámara baja, al terminar el gobierno dividido se incrementó del total de las aprobadas en 1997 en un 78%, incrementándose a un 93% al concluir el gobierno de Fox y de Calderón.

No se puede hablar de una parálisis legislativa ya que para el ejecutivo le fue posible la formulación de políticas públicas, lo que si hay que aclarar que la falta de aprobación de las reformas estructurales que para la opinión pública o para algunos académicos van a contribuir al crecimiento económico no se llevaron a cabo, no se debió a que los presidentes no tuvieron mayoría, sino a la presencia de poderes fácticos y al comportamiento estratégico sobre todo del PRI, ya que en la mayoría de las legislaturas se convirtió en un poder de veto hasta para formar una coalición mínima ganadora.

Cuadro 8. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen
(1988-2000).

Periodo de Legislatura	Reformas	Origen de la iniciativa			
		Ejecutivo	Diputados	Congresos locales	Total
LIV 1988-1991	Iniciadas	71	244	0	315
	Aprobadas	70	38	0	108
LV 1991-1994	Iniciadas	124	117	2	243
	Aprobadas	122	26	1	149
LVI 1994-1997	Iniciadas	84	165	2	263
	Aprobadas	83	24	1	108
LVII 1997-2000	Iniciadas	32	549	25	609
	Aprobadas	28	108	1	138
LVIII 2000-2003	Iniciadas	61	1060	86	1207
	Aprobadas	50	210	15	275
LIX 2003-2006	Iniciadas	36	2677	113	2826
	Aprobadas	21	487	16	524
LX 2006-2009	Iniciadas	37	2595	93	2725
	Aprobadas	34	472	12	518
LXI 2009-2012	Iniciadas	32	3197	75	3304
	Aprobadas	27	393	3	423

Fuente: Elaboración propia con datos de CESOP, 2013.

Como se puede inferir con lo mencionado anteriormente, los gobiernos divididos que han estado presente desde la LVII legislatura hasta la actual no han generado una parálisis en el congreso de la unión, en términos de producción legislativa. Lo que puede visualizarse es un notable incremento de la capacidad legislativa por parte del poder legislativo, como consecuencia de un mayor pluralismo político en las cámaras.

El sistema electoral propició la formación de un sistema de partidos moderado fuertemente disciplinado por la falta de reelección que ha posibilitado la cooperación interpartidista.

Por parte del factor institucional, el presidente en México en cuanto a las facultades

que le otorga la constitución es uno de los ejecutivos más débiles en América Latina; en México el poder ejecutivo tiene pocos mecanismos que le posibiliten llevar a cabo su agenda de gobierno en caso de que se den posturas obstruccionistas.

Reflexiones finales

Se puede sostener que las reforma electoral que iniciaron a partir de 1977, impulsaron una transformación en el sistema de partidos en México, de un partido hegemónico a un sistema de partidos moderado (según la tipología de Sartori), lo que posibilita la cooperación en aquellas políticas públicas en donde exista una mayor afinidad ideológica. Con estos cambios en el sistema electoral se generó un sistema de partidos muy competitivo, induciendo a la formación de alianzas electorales ya que los márgenes de victoria cada vez son más estrechos. Otro rasgo distintivo en esta transformación en el sistema de partidos es que estos se convirtieron en partidos “atrapa-todo” y en aras de captar votos fueron debilitándose ideológicamente.

Además de lo mencionado anteriormente se está dando un proceso de cartelización partidaria. La cartelización de los partidos políticos fue producto de las reformas electorales. A partir de ellas, los partidos se hicieron de amplios recursos públicos y la mayor equidad en la competencia los llevo a aspirar a los incentivos materiales que otorga el acceso al poder. El elevado monto para las remuneraciones para los funcionarios públicos y su manejo discrecional contribuyeron a fortalecer a los partidos políticos en tanto vehículos para acceder al poder pero debilito sus vínculos con la sociedad.

En contra de lo se argumenta, que una de las características muy recurrente en los sistemas presidenciales lo constituye la formación de gobiernos divididos (el presidente no cuenta con una mayoría legislativa) lo que propicia una parálisis en la formulación de las políticas públicas, pero lo que ha estado presente a partir de 1997 (surgimiento por primera vez de los gobiernos sin mayoría) ha sido la cooperación en reformas ordinarias y constitucionales salvo las políticas públicas llamadas reformas estructurales./reforma energética, telecomunicaciones, educativa, etc.), que finalmente se logró en 2014. Esta colaboración se debe a que el número efectivo de partidos es de tres y no está presente un gran distanciamiento ideológico.

Por último con el objetivo de aprobar estas reformas estructurales, en un inicio se buscó un amplio consenso (democracia consensual) conocido como el pacto por México, para enfrentar los poderes fácticos como los sindicatos (SNTE, STPRM), actores privados (TELEVISA Y TV AZTECA) que tenían grandes privilegios (reglas informales), y que habían obstaculizado estas reformas, hubo convergencia en la aprobación de la reforma constitucional pero en las leyes secundarias, se dieron por la afinidad ideológica. Por ejemplo en la energética fue votada a favor por el PRI y el PAN por su orientación aperturista de este sector.

Por otra parte en un sector tan importante como el de las telecomunicaciones se siguió favoreciendo a una empresa (Televisa) en la televisión restringida ya que se consideró la preponderancia como sector y no como servicio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arellano, E. (2012) La transformación de la Cámara de Diputados. Centros de Estudios Sociales y de Opinión Pública. CESOP. No. 137. Junio 2012.

Bejar, L. (2012). ¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo. Revista Mexicana de Sociología. Vol. 74. Núm. 3. UNAM.

Casar, M. (2009). "Anatomía de una Reforma Electoral". Nexos (380),
Carpizo, J. (1993) El presidencialismo mexicano, Siglo XXI.

Casar, M. (2013). Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia. Revista Mexicana de Derecho Electoral. Núm. 3. Pp. 147-161, México. D.F.

Casar, M. (2013). Los frenos y contrapesos a las facultades del ejecutivo; la función de los partidos políticos, el judicial, el legislativo y la administración pública.

Casar, M. (2013). Quince años de Gobierno sin Mayoría en el Congreso Mexicano. Revista Política y Gobierno , 20.

González, L. (2007) Cohesión partidista en la cámara de diputados en México: el caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006). Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas, 6 (2), 177-198.

Hernández, J., y Rodríguez, A. (2006). Dos ensayos entorno a la democracia. Instituto Electoral del Estado de Jalisco.

Jiménez, M. (2007). Gobernando sin mayoría parlamentaria en América Latina. Opinión Pública, Campinas , 13 (1).

Lopez & Lopez. (2008.). Transición y efectos de la post-transición mexicana . (AUM, ed). Espacios Públicos, 111. (123).pp. 75-117.

Meyer, L: (2007) El espejismo democrático, México, Océano. 2007.

Nacif, B. (2004). Las Relaciones entre Poderes Ejecutivo y Legislativo tras el Fin del Presidencialismo en Mexico (Vols. XI, I Semestre). Política y Gobierno, CIDE.

Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: La confección de las leyes en un gobierno dividido. El Colegio de México.

Sartori, G. (1976). Parties and party systems: a frameworks for analysis. . ECRP Press.

Solano Ramírez, G. (2006). Los primeros gobiernos divididos en Mexico (1997 -2003): su impacto en la relación Ejecutivo- Legislativo. El cotidiano disponible en ; <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/13806.pdf>

Tovar, J. (2010). Condicionantes políticos que impiden la reelección de legisladores en México. Revista de Ciencias Sociales, UAEM (52).

Ugalde, L. (2002). Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El Caso del Veto Presidencial.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Ugalde, L. (2005). Relación entre Partidos, Congreso y Poder Ejecutivo en México: El Caso de la Disciplina Partidaria. Sitio de Luis Miguel Rionda: http://luis.rionda.net/images/f/f5/6_-_Luis_Carlos_Ugalde.pdf.

Vázquez, C. (2013). La Agenda del Presidente y la oposición legislativa en México y Chile: una aproximación al factor ideológico. Universidad de Salamanca.