



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

“CASA ABIERTA AL TIEMPO”

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

COORDINACIÓN DE LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

GOBERNABILIDAD Y GOBIERNO DIVIDIDO:
LA EXPERIENCIA DEL ESTADO DE MÉXICO 1996 – 2003

TESINA PROPUESTA PARA EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA

VICTORIA MEDINA OSCAR
Mat. 200323345

IZTAPALAPA, CIUDAD DE MÉXICO, MARZO 2007

ASESOR:

LECTOR:

MTRO. NAVA VÁZQUEZ TELESFORO

MTRO. RAMÍREZ MEDINA VALERIANO

Presentación

El cambio político en nuestro país ha supuesto la reconfiguración de las instituciones políticas. Cambios tenues o acelerados se han experimentado en prácticamente todas las esferas del ejercicio del poder público, desde la conformación de un sistema electoral plural, competitivo y con certidumbre legal, pasando por el surgimiento de nuevos actores en la toma de decisiones, hasta el desdibujamiento de añejas estructuras de control político.

En este devenir hacia la democracia, nuestro país ha sido testigo de la erosión paulatina de las instituciones clave que le dieron rostro al antiguo régimen, un presidencialismo omnipresente que sofocó los intentos por alcanzar un equilibrio entre poderes, porque funcionó apoyado en un sistema de partidos que otorgó a uno solo el predominio en las arenas electoral y legislativa.

El objetivo de este proyecto consiste en dar un ensayo en la interpretación en el proceso que viven el Estado de México, en el contexto de la alternancia política en el que el Poder Ejecutivo procede de un partido político diferente del que cuenta con mayoría relativa, que no es absoluta, en el Congreso Local, a partir de sus más recientes elecciones de 1996 a 2003

Este proyecto se le ubica en la línea de investigación gobernabilidad, federalismo e instituciones políticas. Se pretende contribuir al fortalecimiento de instituciones de representación local, como expresión de una creciente importancia de definir al Estado. Así mismo sobre composición política de los congresos locales refleja cada vez más la dimensión plural de las regiones; la oposición ha ganado mas espacios políticos al romper la hegemonía del partido oficial, ya en algunos congresos, se vive ya la experiencia de un gobierno dividido por lo que estos casos se analizan desde la perspectiva de la cooperación y el conflicto entre mayorías y minorías legislativas.

Agradecimientos

A mí madre a quien le debo la vida y siempre me apoyó cuando más lo necesitaba.

A mi familia que siempre ha estado conmigo, en especial mi tía Angelina espero no haberlos defraudado.

A mí hermana y mis primas que han sido un factor importante en vida.

A mí padre, abuelo y tío(a las personas queridas que viven en nuestros corazones) que donde quiera que estén siempre confiaron en mí .

A mis amigos de la universidad y a todas aquellas personas que me dieron la mano cuando lo necesite.

A la inspiración de mí vida que siempre ha estado presente en mis recuerdos SMD.

A mis profesores por su paciencia, que me ayudaron e hicieron posible este trabajo.

Gracias a todos...

Índice

Presentación	ii
Índice	iii
Introducción	v
CAPÍTULO 1	
MARCO TEÓRICO	
1. Marco teórico de gobernabilidad	1
1.1 El Estado	2
1.1.1 Elementos del Estado	8
1.1.2 Funciones del Estado	11
1.2 El Gobierno	13
1.3 ¿Qué es la gobernabilidad?	17
1.3.1 Componentes de la gobernabilidad	21
1.3.2 Legitimidad	22
1.3.3 Eficacia	25
1.3.4 Estabilidad	28
1.4 ¿Qué es la ingobernabilidad?	31
CAPÍTULO 2	
RÉGIMEN POLÍTICO Y GOBIERNO DIVIDIDO	
2. Régimen Político y Gobierno Dividido	36
2.1 Elementos del régimen político	37
2.1.1 La formación del régimen político	39
2.1.2 El régimen pos revolucionario	46
2.1.3 El presidencialismo	49
2.1.4 El partido hegemónico	52
2.2 Gobierno dividido	57
2.2.1 Definiciones de Gobierno Dividido	58
2.2.2 Tipos de Gobiernos Divididos	62
2.2.3 Perspectiva negativa	67
2.2.4 Perspectiva Positiva	69
2.3 Impacto del gobierno dividido en la gobernabilidad	71
CAPÍTULO 3	
EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO	
3. El Sistema Político	76
3.1 El Sistema Electoral	77
3.1.1 Tipos básicos de Sistemas Electorales	78
3.1.2 Sistema de Partidos	79
3.1.3 Partidos Políticos	83
3.2 El sistema político en México	90
3.2.1 Los partidos políticos en México	95
3.2.3 El Congreso en México	99
3.3 Sistema político en el Estado de México	102

3.3.1 Los partidos políticos en el Estado de México	104
3.3.2 La Reforma Electoral en el Estado de México (1995-1996)	107
3.3.3 El Instituto Electoral del Estado de México.	110
3.3.4 El Tribunal Electoral	114
3.3.5 La Redistribución Electoral	116
3.3.6 La Distribución de Curules	118
CAPÍTULO 4	
LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO DIVIDIDO Y	
GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO	
4. Gobierno dividido y Gobernabilidad	
en el Estado de México	121
4.1 La LIII Legislatura, una nueva relación	122
4.2 El desempeño legislativo de la LV legislatura	137
4.3 La competencia electoral	143
Colusiones	147
Bibliografía	151

Introducción

El papel del Estado ha cambiado y se orienta a buscar de los mecanismos institucionales que le permitan responder a las exigencias de los diversos sectores sociales, uno de ellos es la consolidación de los sistemas democráticos, que le permitirán al gobierno cumplir con las metas propuestas, generando estabilidad política y crecimiento económico.

En México se ha llegado ya afirmar que “las elecciones se han convertido en el parte aguas de la democracia”. Sin embargo la democracia para muchos estudiosos puede esquematizarse de muchas maneras y formas. En esta investigación hemos utilizado el trabajo de teóricos como: Bobbio, G. Sartori, M. Duveger, Aristóteles por lo que he tratado de hacer un análisis comparativo y esquemático de los procesos electorales del Estado de México, en los años de 1996 al 2000, ya que representan la transformación de la competencia electoral en el ámbito estatal como federal.

En este sentido, es importante analizar la gobernabilidad, ante los cada vez más complejos problemas sociales que requieran respuesta por las instituciones de gobierno, de tal forma que la actuación de del mismo se convierte en centro de atención de los ciudadanos, por lo que su función es más observada en la medida que se cuenta con mayor información y la necesidad de influir en las decisiones políticas

Ante esta nueva distribución social del poder público, la gobernabilidad, entendida como el equilibrio dinámico y corresponsable entre las demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta de los gobiernos, ya no sólo dependerá del comportamiento de un solo nivel de gobierno, sea federal, estatal ó municipal, ó de un solo poder, sea el ejecutivo ó el legislativo, ahora, las diferentes fuerzas políticas en los gobiernos municipales, en el

estatal y el federal, así como en el legislativo, son corresponsables de la gobernabilidad en el sentido de que juntos tienen la obligación de dar respuesta a las demandas de la sociedad, aunque ésta tendrá también la obligación de actuar más responsablemente demandando a sus gobiernos lo que les corresponde atender y no solo orientar su capacidad de gestión y de presión a un solo nivel de gobierno.

La investigación del fenómeno de gobernabilidad es fundamental en el contexto de la alternancia política que se vive en el país con el cambio de gobierno, de ahí la necesidad de explorarla, debido a las circunstancias políticas que muestran una incertidumbre política generada por los cambios en el régimen que buscan orientar la acción de gobierno. Se pretende desmenuzar los componentes de la gobernabilidad como son la eficacia, legitimidad y estabilidad en el caso de México, así como mostrar aquellos indicadores que permitan medir la actuación del gobierno.

Los cambios en el panorama político derivados de una mayor libertad para la expresión de la pluralidad de los mexicanos, se están traduciendo en el tránsito de un sistema de gobierno unificado a un sistema de gobiernos divididos: una Presidencia de la República en manos del PAN, un Congreso de la Unión sin mayoría panista (este trabajo se realizó de carácter temporal, por lo que, esta afirmación cambio con la elección de julio de 2006), casi la mitad de los estados de la República y el Distrito federal están gobernados por un partido diferente, gobiernos estatales sin mayoría en los congresos locales y presidencias municipales también en manos de diferentes partidos políticos. Se puede afirmar que este planteamiento se apoya en la comprobación de la hipótesis donde una situación de gobierno dividido los legisladores sin disciplina partidaria tienden a producir resultados más colectivamente satisfactorios que en los sistemas multipartidarios donde existen partidos disciplinados fuertes al momento de votar -una característica más común, en

algunas democracias presidenciales latinoamericanas-. Así, en sistemas bipartidistas la disciplina fuerte del partido tiende a que se produzca los resultados menos satisfactorios que cualquier otro sistema de partido.

El objetivo de este trabajo es mostrar el desarrollo gradual de la tendencia electoral de 1996 al 2003, en el Estado de México, ya que representan un nuevo marco de competencia denominado tripartita¹, que ha evolucionado sin existir alternancia política en el ejecutivo, pero sí en los gobiernos municipales y el congreso local; son incluso parte de los cambios a escala nacional. Sin embargo, cabe decir (a manera de advertencia) que las elecciones y los procesos políticos en el Estado de México no representan un terreno o laboratorio de pruebas que permitan anticipar las tendencias electorales que se desarrollan en la región. Si no que existen diversos elementos que permiten afirmar que esto no es así.

A la pregunta ¿por qué el Estado de México?, responderemos que es debido a dos cuestiones: la primera es que los estudios a nivel local –en temas de gobernabilidad- son escasos y han estado un poco en el olvido; por lo que nos ha interesado destacar la importancia que tienen las reformas electorales y las nueva correlación de fuerzas de los partidos políticos en el congreso a nivel local, que nos podrán dar bases para entender nuestra realidad nacional. La segunda, es que el Estado de México es una de las entidades donde existe una gran divergencia entre el partido dominante (PRI) y los partidos de oposición, en una nueva distribución de fuerzas que a pesar de su configuración, no ha generado una alternancia de los poderes estatales.

¹ Este marco de competencia electoral denominado tripartita, se define como el marco de competencia entre tres partidos. A diferencia de elecciones anteriores que habían demostrado que la competencia electoral era hegemónica hasta 1993 o en algunos distritos o ayuntamientos llegaba a ser bipartita...

Se considera necesario proporcionar un marco teórico analítico en el Capítulo 1 donde se analizan cuestiones relativas a la definición de Estado y gobierno como elementos fundamentales para garantizar la gobernabilidad, así mismo se desmenuza la idea de gobernabilidad, partiendo de la base de que es un concepto multidimensional, para realizar una aproximación conceptual del mismo con base en el análisis y desagregación del término gobernabilidad en la acción del gobierno, así como los componentes de esta en el caso de legitimidad, eficacia y estabilidad que referentes a la acción del gobierno.

En capítulo II, se abordara un análisis de la formación del régimen político mexicano, desglosando origen y desarrollo hasta llegar al presidencialismo, puesto que son las piezas esenciales para comprender el funcionamiento del mismo, así como la creación de las instituciones contemporáneas que le dieron legitimidad y credibilidad al régimen, si embargo, en este capítulo abordaremos una revisión minuciosa de la nueva experiencia de gobierno dividido que constituye un complejo campo de innovación institucional en torno a la gobernabilidad entre Ejecutivos y Congresos estatales, por lo que partir de este capítulo se hace referencia a la noción de gobierno dividido, una vez entendido el concepto de gobierno, gobernabilidad y Estado, expuestos anteriormente en el capítulo I.

En el capítulo III, se pretende desmenuzar al sistema político en sus partes, de esta manera se detalla la situación de gobernabilidad a raíz de los cambios generados por la alternancia política y el gobierno dividido que ha producido diversos cambios en la relación ejecutivo-legislativo, teniendo presente el desglose de conceptos como: sistema electoral, sistema político, el Congreso, partidos políticos y actores sociales.

En el capítulo IV se hará la revisión de los elementos que componen este trabajo, es decir, se analizarán las características de competitividad, volatilidad electoral, ritmo de cambio,

votación histórica, que mostrarán y justificarán las líneas de investigación a seguir en esta búsqueda. Para esto se hará referencia a la experiencia del Estado de México en esta materia. Haremos una revisión de los cambios más importantes registrados en las elecciones para gobernador, congreso local y federal, además de ayuntamientos en el Estado de México en el periodo de 1996 y 2003.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

1. Marco teórico de gobernabilidad

Para iniciar este capítulo es inevitable saber que la gobernabilidad es necesaria para poder concretar un Estado basado en un régimen democrático, que garantice las necesarias condiciones para el cambio estructural del sistema político que surge con la llamada alternancia.

Por lo que, la gobernabilidad en un régimen democrático con su sistema político se ve obligado a llegar a la resolución de cuestiones con el mayor grado de legitimidad, en un contexto de condiciones económicas y sociales altamente desfavorables, que repercuten sobre la estabilidad política. Se trata de una cuestión que combina lo instrumental con lo evaluativo, dimensiones no contrapuestas sino complementarias. A veces, cuestiones instrumentales llevan a vincular al régimen con el gobierno, y el malestar con el gobierno, derivado de la insatisfacción de las demandas, es identificado con el malestar con la democracia (haciendo peligrar la legitimidad del régimen). Y ello remite a cuestiones de cultura política.

1.1 El Estado

El Estado como forma de la organización de la sociedad, ha evolucionado de acuerdo con las transformaciones que la propia humanidad ha experimentado, así se puede decir que el Estado en “su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas por medio de órganos legítimamente constituidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos”¹

Se puede decir que la afirmación de Aristóteles “la asociación de muchos pueblos forman un Estado complejo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente así mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, debiendo su subsistencia al hecho de ser estas satisfechas”²

Estas concepciones, enfatizando la aristotélica del Estado como resultado de la asociación de los pueblos tiene su fundamento en la búsqueda de una organización que pudiera atender las necesidades de la sociedad moderna; derivada de la naturaleza del hombre de ser un animal político que busca participar en los asuntos de interés público.

En tal sentido, “la comunidad perfecta de varias aldeas de las pólis, que tiene por así decirlo, el extremo de toda suficiencia, y que surgió por causa de las necesidades de la vida, pero existe ahora para vivir bien. De modo que toda ciudad es por naturaleza -si lo son- las comunidades primera; por que la pólis es el fin de ellas y la naturaleza es fin. En efecto llamamos naturaleza de cada cosa a lo que cada una es, una acabada generación ya hablemos del hombre, del caballo o de la casa. Además, aquello para la cual existe algo y el fin es lo mejor, y la suficiencia es un fin y lo mejor. De todo esto resulta, pues, manifiesto que la ciudad es una de las cosas

¹ Hurtado, Javier El Sistema Presidencial Mexicano(Evolución y Perspectiva), México, Universidad de Guadalajara, FCE, 2001, Pág. 15

² Aristóteles, La política, México, Ed. Espasa-Calpe, 1990, Pág. 23

naturales, y que el hombre es por naturaleza un animal político y que el apolítico por naturaleza y no por azar o es mal hombre o más que hombre.”³

En este sentido podemos decir que los griegos concebían la realidad desde el punto de vista del fin y de la perfección, por tal motivo la cualidad del ser social haría del hombre un animal social mientras que su capacidad política haría de él un animal político el hombre apolítico sería un hombre inacabado, imperfecto, porque el hombre plenamente integral es político, de manera que solo tiene interés en cuanto sea politizable, susceptible de elevación de la vida política, así lo explica Patricio Marcos en su libro *¿Qué es democracia?*, a partir de una cita de Aristóteles; “por un lado, no pudieron encontrarse hombres que sobresalieran grandemente en prudencia; y por el otro, al parecer muchos hombres semejantes en virtud política, la clase de los nobles –llamada en Atenas de los *eupátridas*, donde de hecho se elegía a los reyes–, no quiso someterse más a la constitución regia o mayestica, por que esta desigualaba de modo artificial lo que en realidad era igual;...”⁴

Respecto a la primera afirmación de Javier Hurtado, concepción compartida con Cicerón tiene una visión jurídica de los problemas políticos. Vive ya dentro del dualismo entre Estado e individuo y de las dos ramas del derecho: la pública y la privada. En consecuencia, el Estado es estudiado como originado de la sociedad y con una fundamentación jurídica en el génesis y fin. Considera que si bien el Estado se origina en el ámbito de la naturaleza subsiste por medio de la razón.⁵

³ Conde, Francisco Javier *El hombre animal político*, Madrid, 1957 Pág. 2

⁴ Aristóteles en, Marcos, Patricio *¿Qué es democracia?*, México, Cruz O., S.A., 1997, Pág. 72

⁵ Del mismo modo Hegel habla en la “*Filosofía del derecho*, anuncia el deseo de comprender el Estado como una cosa racional en sí no tiene nada que ver con la razón de los iusnaturalistas los cuales se dejaron seducir mas por la idea de delinear el Estado como debería ser que por la tarea de entenderlo como es. Y efectivamente según Hegel no lo entendieron... (Hegel retoma el modelo Aristotélico)” Bobbio&Bovero, *Sociedad y Estado en la filosofía moderna. El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano*, México, FCE, 1998, Pág. 139

Los ideales políticos de Cicerón fueron admitidos durante la Edad Media y se pueden resumir en algunos principios como los siguientes:⁶

1. Si bien el Estado surge por una necesidad sin embargo subsiste por la razón.
2. La actividad del hombre de Estado debe tener como finalidad la realización del bien común.
3. El hombre político debe educar al pueblo para la comprensión del bien común (bien de la comunidad).
4. Hay guerras justas e injustas.
5. La ley es manifestación de la ratio.
6. El Estado es la agrupación de gente que tiene un derecho común. Se realiza este derecho común teniendo en cuenta la utilidad.

De tal forma que el Estado para Cicerón parte de la idea de un derecho común, en el cual los hombres en asociación o comunidad tienen derechos a través de los cuales pueden recibir beneficios y al mismo tiempo establecer sus necesidades, con ello se consolida la idea de un Estado que garantice los derechos de los ciudadanos.

Por otra parte Bodino entiende como recto gobierno de varias familias, y de los que le es común, con poder soberano... (el) recto gobierno (es) la diferencia que existe entre las repúblicas y las bandas de ladrones y piratas; con éstas no deben haber trato, ni comercio, ni alianza, principio que siempre se ha respetado en toda república bien ordenado... la familia es el recto gobierno de varias personas y de los que les es propio, bajo la obediencia de una cabeza de familia.”⁷

⁶ Arnaiz, Amigo Aurora *Ciencia Política*, México, UNAM, 1997, Pág. 122

⁷ Bodin, Jean *Los seis libros de la República*, Madrid, Ed. Tencnos, 1997, Pág. 9

Maquiavelo, establece que “todos los Estados, todas las dominaciones que ha ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son las repúblicas o principados”⁸ con ello, definió el termino de Estado para designar al cuerpo político soberano, como fuerza organizada, suprema en su territorio y que persigue una política consciente de engrandecimiento en sus relaciones con otros estados, que finalmente es la institución que da sustento a la sociedad moderna.

En este sentido Maquiavelo modifica las concepciones tradicionales del Estado, porque el significado que había tenido hasta entonces, era sustentado en una idea genérica en particular, y con la idea de Estado como dominio sobre los ciudadanos, pasó a una significación de posesión permanente y exclusiva de su territorio y de dominio sobre sus habitantes.

Por su parte Thomas Hobbes incluye otros elementos para definir al Estado, al introducir la delegación de responsabilidades a un poder soberano que finalmente representa al Estado. De tal manera que lo define así “una persona cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizando entre si, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurara la paz y defensa común... un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará por mayoría, el derecho de presentar la persona de todos.”⁹

Weber define al estado como “aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí el monopolio de la coacción física legitima. El Estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es un relación de dominio de hombres basada en el medio de la coacción legitima”¹⁰. Asimismo menciona lo siguiente; “el Estado,

⁸ Maquiavelo, Nicolás El Príncipe, México, Ed. Porrúa, 1989, Pág. 9

⁹ Hobbes, Thomas Leviatán, México, FCE, 1984, Pág. 141

¹⁰ Weber, Max Economía y Sociedad, México, FCE, 1981, Pág. 1056

como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima.”¹¹

La idea weberiana del Estado se fundamenta en que éste requiere del uso legítimo de la fuerza para que pueda ejercer su dominio y solamente el Estado puede detener esta función para la cual le confirieron sus habitantes esta competencia con base en su consentimiento.

Norberto Bobbio establece que “el Estado entendido como ordenamiento político de una comunidad nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna y externa..., el Estado cuya función es esencialmente la de mantener el dominio de una clase sobre la otra incluso recurriendo a la fuerza y por tanto de impedir que la sociedad dividida en clases se transforme en un estado de anarquía permanente.”¹²

La definición de Bobbio desglosa los diversos periodos evolutivos de las comunidades, explicando la función del Estado como forma de dominio sobre una sociedad.

En este sentido, el Estado es un “concepto político en función del cual se ejerce la jurisdicción gubernamental sobre una población asentada en un territorio determinado, apelando a diversos procesos políticos (institucionalidad, legitimidad, consenso, legalidad, educación, propaganda) para la asignación y uso de los recursos, el ejercicio de la soberanía y el monopolio de las facultades correctivas para dirimir conflictos entre clases, regiones y para organizar su defensa y supervivencia.”¹³

¹¹ Weber, Max El político y el científico, Madrid, Ed. Alianza, 2000, Pág. 84

¹² Bobbio, Norberto Estado, Gobierno y Sociedad, México, FCE, 1992, Pág. 98

¹³ Campos, Álvarez Tostado Ricardo Apuntes sobre el estado, la Administración Pública y sus Reformas, liberalismo y Democracia, México, Géminis Editores, 2000, Pág. 4

De lo anterior se desprende que el Estado moderno se sustenta en las instituciones encargadas de usar la coacción física legítima, manteniendo la estabilidad interna, además de contar con la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos.

Por tal motivo, el estado “es la forma de ordenación política, jurídica y administrativa de un país en el cual es el representante más significativo y donde ejerce acciones de soberanía y coerción; a él corresponde el monopolio del poder y la dominación sobre el conjunto de individuos asentados en el territorio que le concierne; sus decisiones se basan en leyes y tienen carácter de obligatoriedad general; es una forma de dominación territorial; también se le identifica como unidad soberana de acción constituye el catalizador y la forma de síntesis más acabada del interés común.”¹⁴

Por último la unidad geográfica dividida y coordinada de un modo complejo y detallado para fines comunes de un pueblo donde surgen medidas y normas a seguir para un bien común siendo el Estado quien tiene el fin de organizar el derecho con miras a la promoción y mantenimiento de la justicia social en conservación de su integridad y las de sus miembros propios. Para concretar los elementos que forman el Estado son básicos y fundamentales: población, territorio, gobierno, soberanía siendo esta la supremacía del Estado sobre los individuos y asociados dentro de él la independencia jurídica de todo dominio político externo. La ausencia de estos elementos destruye la complementación definitiva del Estado.

¹⁴ Carrillo, Landeros Ramiro Metodología y Administración, México, Ed. Limusa, 1996, Pág. 114

1.1.1 Elementos del Estado

El Estado como organización política de la sociedad se compone de población, territorio orden jurídico y gobierno.¹⁵

El territorio es el espacio físico que conforma a una nación, donde se encuentra la sociedad bajo un orden jurídico-político determinado, que solamente en ese espacio terrestre, marítimo y aéreo se puede aplicar.

En ese sentido, las normas jurídicas tienen un cumplimiento obligatorio y supone la existencia de un poder coercitivo que castiga su inobservancia, y este último recae en el Estado como detentador del monopolio legítimo de la fuerza.

Por otra parte, la población es el conjunto de personas que viven en un determinado territorio bajo cierta cultura, costumbre y tradiciones que los identifica como pertenecientes a un mismo grupo.

Teniendo en cuenta que el Estado se conforma por la población y el territorio en que se encuentra, es necesario que se adopten ciertas normas o reglas para la convivencia, que puedan conducir la vida de los ciudadanos. De tal forma que la constitución política es el ordenamiento jurídico bajo el cual todos los habitantes de un país se rigen.

El último elemento del Estado es el gobierno, que es la forma personalizada en que el Estado conduce a una sociedad, mediante instituciones que se encargan de resolver y atender las exigencias sociales a través de políticas que se orientan hacia las necesidades de la población.

¹⁵ Pichardo, Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública de México. Bases y Estructuras, México, INAP, 1998, Pág. 28

Los elementos del Estado permiten que la sociedad pueda regirse bajo un determinado orden político que a su vez garantizara su propia existencia en la medida que se apoye en métodos más abiertos y plurales lo cual redundara en la consolidación del gobierno.

En este sentido, en el Estado contemporáneo es necesario la existencia de un marco jurídico que permita resolver los problemas mediante la aplicación de normas, reglas que sean validas y aceptadas por la sociedad, es decir, que los derechos fundamentales de los individuos sean garantizados por un Estado de derecho.

Así, la estructura del Estado de derecho se sistematiza de la siguiente manera:¹⁶

- 1) Estructura formal del sistema jurídico que sea garantía de las libertades fundamentales a través de la ley general abstracta aplicada por jueces independientes;
- 2) Estructura material del sistema jurídico: libertad de competencia en el mercado reconocida en el intercambio entre sujetos propietarios;
- 3) Estructura social del sistema jurídico: la cuestión social y las políticas reformistas de integración de la clase trabajadora;
- 4) Estructura política del sistema jurídico: separación y distribución del poder

De tal forma que el Estado de derecho es un factor determinante en la estabilidad política, debido a que será a través de este mismo que se pueda dirimir los conflictos sociales, proporcionando el espacio por medio del cual se resuelvan las contradicciones del régimen y se canalizan de forma adecuada las demandas ciudadanas.

El estado de derecho va a permitir que “en definitiva lo que legitima el poder no es tanto o sólo la motivación efectiva o racional respecto del valor, sino sobre todo la creencia en su legitimidad. El poder de estado de derecho es racional cuando se apoya en la creencia de la

¹⁶ Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, México, Siglo XXI, 1998, Pág. 542

legalidad de los ordenamientos establecidos o del derecho de aquellas que han sido llamados a ejercer el poder.”¹⁷

¹⁷ Ídem, Pág. 543

1.1.2 Funciones del Estado

Las funciones del Estado hacen referencia al ejercicio que éste hace de las atribuciones que posee, de manera que el Estado cuenta con diversos órganos para llevar a cabo esas funciones que le son inherentes. De manera que "el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma de actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones."¹⁸

Las funciones principales del Estado se refieren a:¹⁹

- Institucionalización
- Legitimidad
- Consenso
- Legalidad
- Coacción social
- Educación y propaganda
- Organización colectiva y política económica
- Relaciones Internacionales

El Estado requiere de la institucionalización como la forma de absorber las demandas sociales a través de instituciones que respondan a tales imperativos, así como de la legitimidad, el consenso y la legalidad que van a determinar los cauces para dirimir las contradicciones al interior del régimen político, así como la resolución de conflictos, de manera que son funciones vitales para garantizar el orden público.

¹⁸ Fraga, Gabino Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa. 1993, Pág. 26

¹⁹ Campos, Álvarez Tostado Ricardo op. cit., Pág. 1

En ese sentido, el Estado a partir de las formas de organización colectiva y de la política económica determina el camino a través del cual es posible alcanzar el desarrollo económico y social que la sociedad exige, dentro de este contexto, las relaciones internacionales van a permitir la integración con los demás países y la participación en asuntos de interés global, lo que representa una función importante en la medida que implica establecer una política exterior que garantice la soberanía del país en una situación de competencia internacional.

Las funciones del Estado hacen referencia a lo que este debe hacer en el sentido de garantizar la convivencia ciudadana, es decir, de proveer de las instituciones necesarias que permitan la atención de los problemas sociales, de tal forma que la seguridad pública, la educación, la salud, la vivienda y el empleo, son funciones primordiales que el Estado debe asumir para establecer un pleno desarrollo de los individuos, por lo que si bien estas actividades solamente la acción estatal tiene la obligación de realizarlas, también es necesario que la sociedad participe en la construcción de las políticas de gobierno, para que de esta manera la función estatal sea eficaz.

De tal forma que la importancia de contar con instituciones sólidas, fuertes que se orienten a la búsqueda de lograr acuerdos que permitan resolver los conflictos, atender las demandas sociales y dan soporte al consenso y legitimidad a la acción del gobierno, es lo que permitirá la confianza o el rechazo hacia las políticas del gobierno.

La legitimidad es fundamental para que el gobierno pueda llevar a cabo sus programas y políticas con el respaldo que le otorgan los ciudadanos, de lo contrario puede caerse en la desconfianza social. El consenso como forma de integrar las diferentes posiciones, tendencias, es necesario para que el Estado lleve a efecto políticas con mayor participación, que se sustenten en la legalidad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico.

1.2 El Gobierno

El término gobierno "proviene de una raíz griega que se refiere al arte del timonel..., significa conducir, dirigir,... gobierno es, entonces... dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro de poder hegemónico del conjunto institucional del Estado."²⁰

En ese sentido, el gobierno determina los destinos de la sociedad mediante el ejercicio del poder que se organiza en las instituciones del Estado al tiempo que establece las líneas sobre las cuales se orientan los procesos políticos al interior del régimen político.

El gobierno como organismo que determina la relación del Estado con la sociedad, es delineado por Rousseau como, "no es más que un ser colectivo, y no puede ser representado sino por él mismo: el poder se transmite, pero no la voluntad. Llamo por consiguiente gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo."²¹

El gobierno es entonces el ejercicio legítimo del poder ejecutivo en la medida que surge de la confianza depositada por los ciudadanos al momento de la elección, de ahí proviene su legitimidad para llevar a cabo sus políticas.

A diferencia de lo anterior, Montesquieu define al gobierno a través de una connotación que contempla la "diferencia entre la naturaleza del gobierno y su principio: que su naturaleza es lo que lo hace ser y su principio lo que le hace obrar. La primera es su estructura particular; el segundo las pasiones humanas que lo mueven,"²² de manera que la naturaleza del gobierno es lo que lo constituye como tal, es decir, lo conforma, mientras que los principios son los que determinan su acción.

²⁰ Martínez. Silva Mario. et. al., Ensayo de un diccionario de política v administración pública V.2, México. 1978, Pág. 49-50.

²¹ Rousseau. Juan Jacobo El Contrato Social, México, FCE, 1984, Pág. 74

²² Montesquieu. Del Espíritu de las leyes, México, Ed. Porrúa. 1988 Pág. 15

Bobbio define al gobierno como "el conjunto de las personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad (en un determinado espacio y tiempo). Es necesario añadir, sin embargo, que el poder de gobierno estando institucionalizado, sobre todo en la sociedad moderna, esta asociado normalmente a la acción de estado. Una segunda acepción del término radica en el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder."²³

En ese sentido, el gobierno como expresión institucional de la autoridad del Estado, tiene como función la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas a través de órganos legítimamente constituidos que organizan y estructuran el poder político bajo principios democráticos.

De manera que, "el gobierno es el Estado en acción, constituye el dispositivo de dominio que permite conducir a un conjunto de individuos asentados en un territorio donde él ejerce su potestad soberana, con el propósito de lograr de ellos un comportamiento deseado. El gobierno busca condicionar la acción de sus gobernados con los fines del Estado, y es con base en este condicionamiento como se manifiesta el ejercicio del poder."²⁴

Por lo que el gobierno es la acción del Estado, y determina el espacio donde éste refleja sus fines, con ello, busca guiar a un conjunto de individuos a sentados en un territorio donde ejerce su poder, para conducirlos hacia un determinado comportamiento.

Agregado a lo anterior, le corresponde realizar diversas funciones, como lo son; la política que se sustenta en el manejo, conservación y consolidación del poder y la administrativa, referente

²³ Bobbio, Norberto Diccionario de política, Pág. 743

²⁴ Hurtado. Javier "Sistemas de gobierno y democracia" en Cuadernos de Divulgación Democrática, No. 19, México, IFE Pág. 9

a la prestación de servicios y preservación del orden. Con este doble carácter del gobierno, representado en su función política y administrativa, es posible que logre alcanzar las metas de la acción estatal.

Derivado de lo anterior, el gobierno es entonces un cuerpo del Estado, mediante el cual la sociedad queda sujeta no sólo a las leyes, sino a las actividades públicas que en nombre del Estado y para la misma sociedad, realiza *este* cuerpo.

El gobierno es "un conjunto de organizaciones formales, las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. La distinción entre gobierno como conjunto de organizaciones persistentes y gobierno como conjunto de políticos elegidos es la diferencia entre lo efímero y lo perdurable"²⁵

Por tanto, el gobierno como conjunto de organizaciones que se constituyen para atender las demandas sociales, tiene cierta temporalidad que se vincula con la duración de los funcionarios que ejercen el poder, y al mismo tiempo, requiere una estructura administrativa que se encargue de proveer de los bienes y servicios públicos a la sociedad de forma continua y permanente.

En ese sentido, el gobierno "es un quehacer constante, permanente, sistemático y renovado; es elaborar leyes, aplicarlas, definir programas, destinar recursos y personas para su ejecución y control; es construir y mantener el poder hegemónico del Estado sobre cualquier otro poder, así sea su aliado más firme. El gobierno es una estructura e instituciones permanentes y en transformación."²⁶

²⁵ Rose, Richard El Gran Gobierno, un acercamiento desde los Programas gubernamentales. México, FCE., 1996, Pág. 63

²⁶ Calderón. Ortiz Gilberto. Estado. Gobernabilidad v Administración Pública. México, Ed. Gernika. 2002, Pág. 215.

Por tal motivo la nueva exigencia de participación y respuestas que la sociedad exige a sus demandas, genera que los gobiernos inevitablemente estén comprometidos a cambiar la forma como funcionan y se relacionan con sus ciudadanos.

Los gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, confrontan ámbitos signados por el desconocimiento y las incertidumbres del contexto internacional. En tales circunstancias los gobiernos requieren de mayor flexibilidad y capacidad para adaptarse a los cambios que se observan en el mundo y de esa forma responder a las nuevas necesidades sociales. Al mismo tiempo los gobiernos necesitan de habilidad y experiencia para conducir la sociedad, es decir "se necesita del arte político para mediar entre orden y movilidad, armonía y caos, estabilidad y volubilidad permanente de los hombres. El arte de la política es la mediación entre lo posible y lo imposible."²⁷

De tal manera que el arte político es fundamental en el manejo del gobierno puesto que va a permitir resolver los conflictos internos de la sociedad, al mismo tiempo que se convierte en el medio más eficaz para absorber y dar un cauce institucional a las múltiples peticiones de los grupos sociales, lo cual redundará en una mayor estabilidad política que favorecerá la gobernabilidad del régimen político.

²⁷ González. Pedrero Enrique La cuerda floja, México, FCE, 1993, Pág.33

1.3 ¿Qué es la gobernabilidad?

La gobernabilidad como fenómeno político que se determina por la acción del gobierno, su eficacia y legitimidad en la búsqueda de soluciones a los conflictos y necesidades sociales es multidimensional, porque involucra a diversos actores sociales y políticos que determinan la orientación del gobierno, lo cual la vuelve compleja y difusa.

Sin embargo, se puede entender por gobernabilidad "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz"²⁸, de tal forma que se concibe como la capacidad que tiene el gobierno para atender las demandas ciudadanas como una manera de visualizar el término.

Según Norberto Bobbio, la definición de gobernabilidad "se encuentra marcada por implicaciones pesimistas (crisis de gobierno) y a menudo conservadoras, el término se presta a múltiples interpretaciones. En especial las posiciones más genuinas son las de aquellos que atribuyen la crisis de gobernabilidad a la incapacidad de los gobernantes (hasta llegar a constatar la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas capitalistas) y las de los que atribuyen la ingobernabilidad a las demandas excesivas de los ciudadanos. En esta segunda posición se define la ingobernabilidad como una sobrecarga de demandas."²⁹

En línea general las dos interpretaciones tienen algunos puntos de contacto, pero si se consideran como completamente distintas tienden a degenerar en acusaciones (contra los gobernantes o contra algunos grupos sociales, como los sindicatos) o en posiciones ideológicas (regreso a un mítico estado de "quietud" del sistema fundado en la obediencia de los ciudadanos o avance hacia el socialismo o superación del capitalismo).

²⁸ Camou, Antonio, Los desafíos de la Gobernabilidad. México, Ed. Plaza y Valdes. 2001 Pág. 36

²⁹ Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, México, Siglo XXI, 1998, Pág. 708.

Su debilidad principal está en la falta de integración en el plano analítico, de dos componentes fundamentales: capacidad, recursos de gobierno, gobernantes por un lado, y demandas; apoyo y recursos de los ciudadanos y grupos sociales por el otro.

De manera que "por gobernabilidad entenderíamos la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y de movilizar con coherencia las energías de sus integrantes para proseguir esas metas previamente definidas."³⁰

La gobernabilidad no es un fenómeno acabado, sino un proceso en curso, que se ubica en las relaciones complejas entre los componentes de un sistema político.

En ese sentido, "la gobernabilidad está referida a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo –ya sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos-, considerando principalmente las dimensiones de la oportunidad, la efectividad, la aceptación social, la eficiencia y la coherencia de sus decisiones."³¹

La gobernabilidad es "la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudad ama, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo."³²

³⁰ Rial, Juan "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en Revista Mexicana de Sociología, No.2, abril-junio 1988. Pág. 11.

³¹ Flisfisch, Angel "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre 1989, Pág. 113.

³² Arbós, Xavier y Salvador Giner La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI, 1993, Pág. 13.

Por lo que, "el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver."³³

Por lo que la gobernabilidad se explica como el arte de gobernar, el dominio, la habilidad, la manipulación inteligente de la realidad, es un reto institucional porque requiere de la cooperación eficaz de instituciones de la sociedad y el Estado, y se mueve en ciclos de altibajos por los cambios generados en el sistema político.

La función central del gobierno es dar dirección a la sociedad, para ello se, apoya en instrumentos de acción político-administrativa. En este sentido, "la gobernabilidad es una categoría analítica que nos permite medir el desempeño de esta función vital del gobierno. La gobernabilidad es una categoría que denota mensurabilidad, misma que puede ser cuantificable a través de dos indicadores principales la legitimidad y la eficacia."³⁴

La gobernabilidad tiene que ver "con la confianza que una sociedad y sus ciudadanos tienen en las instituciones públicas, por su capacidad para atender las demandas que la misma sociedad plantea."³⁵

Por tanto, puede entenderse por gobernabilidad la capacidad del gobierno y sus instituciones para resolver los conflictos que le plantea la sociedad, para alcanzar tal objetivo (el gobierno requiere de la confianza ciudadana, es decir de legitimidad en sus acciones, para lo cual es necesario contar con un Estado eficaz que permita redistribuir la riqueza y reducir las

³³ Alcántara, Saéz Manuel Gobernabilidad, crisis v cambio. México, FCE, 1995, Pág. 39.

³⁴ Pineda, Guadarrama Juan de Dios Enfoques de políticas públicas v gobernabilidad México, CNCPyAP, 1999, Pág.132.

³⁵ González, Pedrero Enrique (coord.) México: Transiciones Múltiples. Gobernabilidad v Estado Nacional, México, FCE, 2003 Pág. 11

desigualdades sociales de forma que sustentado en la legitimidad y la eficacia el funcionamiento del gobierno será el óptimo para responder de manera efectiva a las exigencias sociales.

1.3.1 Componentes de la gobernabilidad

La gobernabilidad entendida como la capacidad del gobierno para responder de manera legítima y eficaz a las demandas ciudadanas, tiene su sustento en la acción del gobierno. De este modo la función del gobierno se caracteriza por mantener un orden político que le permita llevar a cabo sus objetivos, para de esta manera establecer un régimen político que sea producto de los intereses de distintos sectores de la sociedad y con ello atemperar la complejidad de la sociedad actual.

Partiendo de ello, la gobernabilidad se sustenta en *tres* aspectos básicos: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad del régimen político.”³⁶

Esto, implica que exista la eficacia, la legitimidad y estabilidad en el régimen político, es decir, son los componentes que hacen posible que un gobierno cumpla con las obligaciones adquiridas al momento que la sociedad le otorga esa responsabilidad mediante la elección.

El gobierno como órgano encargado de tomar decisiones para efectuar programas y políticas, tiene la función de proporcionar los servicios públicos necesarios para que la comunidad pueda desarrollarse, así como de garantizar la convivencia social mediante la aplicación de la ley, del mismo modo está facultado para el uso de la fuerza cuando las circunstancias así lo requieran.

De esta forma la gobernabilidad se concretará en la eficacia, legitimidad y estabilidad del régimen político, mediante el uso de mecanismos que favorezcan la permanencia del gobierno en el poder, para que pueda alcanzar sus objetivos.

³⁶ Arbós y Giner op.cit., Pág.14

1.3.2 Legitimidad

Max Weber menciona que el Estado "para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan"³⁷, para lo cual requiere de la aprobación de la sociedad y esto lo consigue mediante la legitimidad de su poder.

En ese sentido, Weber establece que existen tres tipos de justificaciones internas, de fundamentos de la legitimidad de una dominación:³⁸

En primer lugar, la legitimidad del eterno ayer, de la costumbre consagrada por su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto. Es legitimidad tradicional como la que ejercían los patriarcas y los príncipes patrimoniales de viejo cuño.

En segundo término, la autoridad de la gracia personal y extraordinaria, la entrega puramente personal y la confianza. Es esta autoridad carismática la que detentaron los profetas o, en el terreno político, los jefes guerreros elegidos, los gobernantes plebiscitarios, los grandes demagogos o los jefes de los partidos políticos.

En tercer lugar, una legitimidad basada en la legalidad. en la creencia en la validez de los preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas.

La legitimidad es un aspecto que los ciudadanos le otorgan al gobierno mediante la confianza y el apoyo al mismo para realizar sus acciones, derivado de su capacidad para resolver los problemas sociales. Esta situación permite al gobierno actuar con el respaldo de la sociedad que

³⁷ Weber, Max, El político y el científico. Madrid, Ed. Alianza. 2000, Pág. 84

³⁸ Ídem. Pág. 85

lo eligió, es decir, la legitimidad se sustenta en el apoyo o aceptación que tienen los ciudadanos hacia el gobierno.

Por tal motivo, la "legitimidad se concibe como la base esencial e indispensable de la autoridad política" en gran parte debido a que "consiste en que la autoridad se hace legítima y con independencia de quien ocupa la administración política y cuáles son sus intenciones. La única cosa que decide la legitimidad de la autoridad política es si se ha obtenido de acuerdo con principios formales generales, como por ejemplo reglas electivas. Estos principios legales dotan al poder político de legitimidad, sea cual fuera el uso que haga de ella"³⁹

La legitimidad tiene su base en la elección democrática, es decir, en los votos que depositaron los miembros de la sociedad en los candidatos, de ahí se genera, pero quizás el mayor efecto que tiene es de la evaluación que hacen los diversos actores sociales sobre el desempeño del gobierno, lo cual tiene una estrecha relación con las medidas y políticas que tome el gobierno para atender las demandas ciudadanas.

Cuando se habla de la legitimidad del gobierno se hace referencia a "la condición de aceptable que tiene su autoridad a los ojos de los ciudadanos,"⁴⁰ es decir, de la confianza de la sociedad en las acciones del gobierno y en las instituciones que lo llevan a cabo.

En ese sentido, se acepta un gobierno cuando su actividad responde de manera adecuada a la demanda social, y aquí la administración pública como encargada de los servicios públicos juega un papel fundamental, en la medida en que se convierte en el medio del contacto directo con la sociedad, a través de la cual se establece la relación gobierno-ciudadanos.

De manera que se distinguen dos fuentes de legitimidad:⁴¹

³⁹ Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, Madrid, Ed. Sistema, 1997, Pág. 122

⁴⁰ Arbós y Giner, op. cit., Pág 15

1. La legitimidad institucional, que se deriva de ajuste del comportamiento de la administración a un sistema de valores socialmente aceptados sobre cómo debe ser la administración pública en un Estado social, plural, democrático y de derecho. Es decir, cómo se comporta la administración, esto es, bajo que sistema normativo se rige su comportamiento.
2. La legitimidad por rendimientos, que se obtiene produciendo políticas, bienes y servicios públicos que respondan a criterios de evaluación de lo público socialmente aceptados. Esto es, que resultados obtiene en el desempeño de sus funciones.

Con ello la legitimidad institucional de la administración y la legitimidad por rendimientos entroncan, respectivamente, con las dimensiones de legitimidad y eficacia del sistema político. Partiendo de ello, el sistema de valores a considerar, para analizar el grado de legitimidad de la administración pública, se articula alrededor de cuatro factores básicos:⁴²

3. El Estado democrático de derecho
4. El bienestar social
5. El comportamiento ético
6. Los métodos de gestión

De tal forma que la legitimidad de la administración pública es la que los ciudadanos le otorgan, tanto al aparato administrativo como a la actuación de los funcionarios públicos que en mayor o menor medida tratan de satisfacer las necesidades sociales; en función de determinados valores que se consideran socialmente aceptables.

⁴¹ Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, La nueva administración pública, Madrid, Ed. Alianza, 1997, Pág. 60

⁴² Ídem, Pág. 62

1.3.3 Eficacia

El gobierno tiene como función primordial atender de manera adecuada las exigencias sociales, es decir, los objetivos que persigue se orientan a establecer una relación con los ciudadanos que le permita resolver los problemas sociales.

En este sentido, "un gobierno debe ser eficaz, esto es, debe tener la capacidad de alcanzar logros o metas prefijadas. Pero también debe ser eficiente y obtener dichos logros al menor costo posible."⁴³

De mera que un gobierno es eficaz en la medida que sus programas y políticas resuelven los problemas sociales, produciendo un efecto de aceptación en la sociedad, lo cual indica que la dirección de los mismos es la acertada.

El término eficacia puede ser delineado como "la capacidad de cumplir en el lugar, tiempo, calidad y cantidad con las metas propuestas, objetivos establecidos y producir los efectos deseados dentro de un ámbito de incidencia específico. Dentro de los estudios del comportamiento político, el término eficacia es usado para hacer referencia a los sentimientos de un ciudadano acerca de los efectos de su actuación sobre los acontecimientos políticos. Es decir que cuanto más capaz se considera el individuo de influir en las decisiones políticas, más satisfecho está con el sistema político en general y tanto más predispuesto a valorar positivamente la gestión de las autoridades."⁴⁴

Partiendo de esta base, se debe entender la gobernabilidad como un fenómeno político en donde la eficacia, es entendida como la forma de hacer más con menos, es decir cumplir las metas o

⁴³ Osorio, Jaime Despolitización de la ciudadanía v gobernabilidad, México, UAM. 1997. Pág. 35

⁴⁴ Anaya, Cadena Vicente Diccionario Política. México, Gobierno y Administración Pública Municipal, 1997, Pág 156

promesas del gobierno con escasez de recursos; con ello se podrá alcanzar la eficacia política en la medida que la sociedad considere aceptable la respuesta de las instituciones del gobierno.

La eficacia de las acciones del gobierno permitirá obtener mayor! aceptación de la sociedad hacia el mismo, lo cual redundará en una mayor estabilidad porque "el concepto de gobernabilidad tiende a asimilarse a la continuidad o preservación del régimen político por consolidar."⁴⁵

La eficacia significa que el gobierno alcance sus objetivos, de manera que como método de gobierno, requiere de instituciones gubernamentales capaces de garantizar una respuesta efectiva y concreta a las exigencias ciudadanas.

La estabilidad de cualquier democracia depende, entre otros factores, de la eficacia y legitimidad de su sistema político, de manera que "la eficacia significa verdadera actuación, el grado en que el sistema satisface las funciones básicas de gobierno tales como las consideran la mayoría de la población y grupos tan poderosos dentro de ella como son las altas finanzas o las fuerzas armadas."⁴⁶

En la democracia, la eficacia implica que se responda de manera oportuna a todos los grupos de la sociedad, es decir, que exista una política incluyente de los diversos actores sociales y políticos en la definición de los programas de gobierno, de esta manera la acción del gobierno tendrá mayor aceptación mediante la participación de la comunidad en la solución de los problemas sociales.

⁴⁵ R. Dos Santos, Mario, "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina" en Revista Mexicana de Sociología, No. 1, enero-marzo 1991, Pág.293

⁴⁶ Lipset, Seymour, El hombre Político. Las bases sociales de la Política, Madrid. Ed. Tecnos, 1987, Pág. 125

En ese sentido, "el sistema político requiere de un input de lealtad de masas lo más difuso posible; el output consiste en decisiones administrativas impuestas con autoridad. Las crisis de output tienen la forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles, ni cumplir los imperativos de autogobierno que recibe del sistema económico. La crisis de input tiene la forma de crisis de legitimación: en el incumplimiento de los imperativos de autogobierno tomados del sistema económico, el sistema de legitimación no logra alcanzar el nivel de lealtad de masas requerido."⁴⁷

De tal manera que "ambos planteamientos tienen un punto en común: para Lipset el derrumbe de la eficacia en el desempeño de las funciones gubernamentales de una manera prolongada puede arruinar la legitimidad del sistema político, y a su vez, para Habermas la crisis de racionalidad del aparato administrativo puede generar problemas de legitimidad del sistema político. Con ello tenemos que la eficacia del gobierno y en particular de la administración pública es una variable que influye en la legitimidad del sistema político."⁴⁸

⁴⁷ Habermas, Jürgen Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Buenos Aires, Ed. Amorrortu, 1975, Pág. 19

⁴⁸ Villarreal, Martínez Juan Carlos "Gobernabilidad y Administración Pública" Revista IAPEM, No. 45 Enero- Abril 2000, Pág. 121

1.3.4 Estabilidad

La estabilidad es otro elemento fundamental para que el gobierno pueda cumplir con sus objetivos, esto podrá crear un clima de certidumbre y confianza en las decisiones políticas, de manera que si bien la estabilidad no es condición suficiente, si es necesaria para el buen rendimiento de las instituciones que asegure la gobernabilidad del régimen político.

Sin embargo, "la gobernabilidad se refiere a la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se plantean en un tiempo determinado. Gobernabilidad no es, pues, estabilidad política, sino creación de condiciones para reconocer y enfrentar colectivamente los retos y oportunidades de cada tiempo."⁴⁹

En este sentido, se parte de la idea de que el cambio en las sociedades es gradual debido a que los cambios institucionales requieren de un proceso largo de tiempo para modificar las estructuras, a diferencia de los cambios violentos, producto de guerras o revoluciones que son radicales.

Por lo que "la estabilidad exige también la continuidad de las políticas y estrategias, lo que significa aceptar el principio de gradualidad del cambio político, económico y social."⁵⁰

La estabilidad de un régimen se sustenta en gran parte en la capacidad del gobierno para llegar a acuerdos mediante los mecanismos de negociación que le permitan establecer las bases para tomar de decisiones que conduzcan a resolver los problemas públicos.

⁴⁹ Campos, Álvarez Tostado Ricardo Gobernación y Ética Pública. México, Géminis, Editores, 1999, Pág.

25

⁵⁰ Boeninger, Edgardo "La gobernabilidad un concepto multidimensional" en Estudios Internacionales, No. 105. Chile, enero-marzo 1994, Pág. 81.

La "estabilidad política no implica necesariamente ausencia de flexibilidad de cambios políticos, significa el mantenimiento de un régimen y de su modelo básico de desarrollo."⁵¹

Las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como:⁵²

- 1) la ausencia de violencia
- 2) la longevidad o duración gubernamental
- 3) la existencia de un régimen constitucional legítimo
- 4) la ausencia de cambio estructural
- 5) atributo de una sociedad multifacética

El primer punto hace referencia a la capacidad del gobierno para resolver los conflictos sociales, es decir, en las condiciones de las instituciones para generar un entorno favorable para la convivencia ciudadana, por medio de políticas que reduzcan el desempleo, la discriminación, la intolerancia, la pobreza, la delincuencia, la corrupción, etc; que son algunas de las expresiones que muestran lo que el gobierno debe atender de manera prioritaria para garantizar el crecimiento económico y propiciar un clima de estabilidad política.

La duración del gobierno es una condición fundamental de la estabilidad política, puesto que es el tiempo que tiene la clase gobernante para llevar a cabo su programa de gobierno, de ahí la importancia de la negociación y el consenso entre los actores políticos para ejecutar las acciones del Estado. En ese sentido, se requiere de la existencia de un Estado de derecho que permita conducir las relaciones entre los diversos actores sociales y políticos dentro de un marco legal.

⁵¹ Levy, Daniel y Székely, Gabriel, Estabilidad y Cambio: paradojas y equilibrios del sistema político mexicano, México, El Colegio de México, 1985, Pág. 23

⁵² Alcántara Sáez Manuel, Gobernabilidad, crisis y cambio, México, FCE, 1995 Pág.25

Los procesos de liberalización económica y el papel del mercado como agente del desarrollo económico, conducen a modificar las instituciones, esto afecta de manera notable la estabilidad del régimen en la medida que la sociedad multifacética, compuesta por una diversidad y heterogeneidad cultural de grupos y comunidades, buscan influir en las transformaciones del Estado generadas por los cambios estructurales.

De tal forma que estos elementos muestran que la permanencia o estabilidad del régimen se encuentra vinculada con la ausencia de violencia, es decir, con una sociedad conforme con la actuación de sus gobernantes, con la existencia de un marco legal que dote legitimidad a las acciones del gobierno y de la ausencia de cambios estructurales que por su propia naturaleza conllevan incertidumbre, y que redundan en la duración del gobierno.

1.4 ¿Qué es la ingobernabilidad?

Es pertinente aclarar que en muchas ocasiones se ha llegado a confundir el concepto de ingobernabilidad, debido a que muchos gobiernos (gobernantes) atribuyen su dificultad para la resolución de los problemas de la sociedad a ella misma, es decir, cuando no pueden resolver problemas o ajustarse a las cambiantes condiciones como puede ser el caso de la recomposición de la arena política y el surgimiento de nuevos actores políticos, así como una sociedad civil más exigente y preocupada por los diversos problemas que se puedan generar bajo un contexto de pluralidad como resultado de la democracia, encubren su incapacidad como gobernantes o gobierno bajo el concepto de ingobernabilidad.

Manuel Alcántara la define como una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental. Agrega que el fenómeno de la ingobernabilidad es inherente a la democracia representativa⁵³.

Michelangelo Bovero define la ingobernabilidad como la irresponsabilidad de los contrastes, la no-composición de las divergencias conflictivas, la incompatibilidad de las diversas pretensiones y reivindicaciones parciales⁵⁴. Otra visión de ingobernabilidad es la que ofrece Antonio Camou, describiéndola como la virtual disolución de la relación de gobierno que une, por ambos lados a los miembros de una comunidad política⁵⁵.

Como se observa la ingobernabilidad conjunta diferentes puntos de vista, están los que la consideran como una mera sobrecarga de demandas, en donde el gobierno carece de la capacidad para elaborar los resultados esperados por la ciudadanía, de tal suerte que la

⁵³ Alcántara Sáenz, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio, México, F.C.E., 1995. Pág. 20

⁵⁴ Bovero, Michelangelo, Los verbos de la democracia, serie de conferencias, No. 1 8 de enero, Toluca, México: instituto de estudios Legislativos, 1998. Pág. 20

⁵⁵ Camou, Antonio. Gobernabilidad y Democracia, en Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, México, *Instituto* Federal Electoral, 1995. Pág. 27-28

autoridad pierde legitimidad frente a ésta. También están los que la describen como una situación anómala que dificulta la actividad del gobierno, en donde se da una ruptura entre sociedad y autoridad.

Cabe aclarar que la ingobernabilidad siendo una situación disfuncional, no responde sólo a estas causas, puede ser resultado de una crisis económica, producto de una mala distribución de los recursos, bienes y servicios; un conflicto de naturaleza política: de autonomía, confusión, adhesión y legitimidad de las instituciones de gobierno y la fuerza de la oposición. Es el resultado tanto de una crisis de gestión administrativa del sistema, como de una crisis de respaldo político de los ciudadanos al gobierno.

La ingobernabilidad puede ser vista como una situación gubernamental irregular, la cual está determinada por diversos factores de carácter contextual; esto es una circunstancia que se puede presentar en cualquier momento y por múltiples causas.

Antonio Camou identifica cuatro áreas susceptibles a padecer problemas de gobernabilidad, estos son: a) el mantenimiento del orden y la ley; b) la gestión eficaz de la economía; c) promoción del gasto social y servicios sociales mínimamente adecuados; y d) control del orden político y estabilidad institucional⁵⁶.

Así pues encontramos como algunos elementos de la ingobernabilidad a los siguientes:

- La incapacidad de los gobernantes para dar cauce a las situaciones que se presentan en su gestión, lo mismo que para cumplir los objetivos y metas programados, derivando en un clima de descontrol.
- La ineficacia de los políticos y burócratas para dar solución a las demandas de los ciudadanos y alcanzar los objetivos deseados.

⁵⁶ ídem Pág. 28

- La falta de recursos del gobierno y gobernantes ciudadanía.
- La apatía de los gobernados para con sus gobernantes.
- El acaloramiento de algunos grupos sociales que llegan a la violencia para influir en las decisiones gubernamentales, saliéndose del camino de la legalidad y el orden.
- Las recurrentes crisis económicas que se presentan como resultado de una mala distribución de los recursos, bienes y servicios a los ciudadanos.
- Falta de apoyo y recursos de los gobernados.
- La falta de capacidad política de los gobernantes para concretos con grupos de oposición, organismos no gubernamentales etcétera.

Podemos decir que las posibilidades de caer en una situación ingobernabilidad son más probables puesto que mantener la gobernabilidad es difícil, basta con que desde un principio los gobernantes no estén comprometidos verdaderamente con el sistema y con las promesas que contribuyeron a su elección para que haya manifestaciones en contra, por lo que “la crisis de gobernabilidad describe una situación de proliferación de anomalías, es decir, una conjunción de desequilibrios inesperados y lo intolerables entre demandas sociales y respuestas gubernamentales.”⁵⁷

En este caso, el gobierno se ve inmerso en un serio conflicto en donde ya no le es posible solventar adecuadamente la tarea gubernamental; los recursos se aminoran y se distribuyen entre un mayor número de demandas. Como consecuencia, se comienza a vislumbrar un severo deterioro de eficacia, eficiencia y por ende de legitimidad del sistema.

En este contexto se puede decir que el aparato de gobierno pierde totalmente su capacidad para gobernar, por lo tanto ya no satisface las necesidades sociales que se le demandan. Esto podría conducir en un caso extremo, al desorden y anarquía de un sistema político.

⁵⁷ Ídem Pág. 28

Bovero propone como alternativa la aceptación de un gobierno democrático propenso a equivocarse en su gestión, corriendo el riesgo de dañar a la sociedad al tomar decisiones equivocadas corriendo el riesgo de caer en ingobernabilidad. La otra alternativa sería un gobierno menos democrático pero más efectivo, que podría conducir a un sistema autoritario.⁵⁸

El problema de los gobiernos para lograr la gobernabilidad, es que resultan complicados encontrar el punto medio entre demandas y respuestas, entre intereses diversos, todos válidos pero contrarios entre sí. Como se sabe, la sociedad se compone de una inmensa diversidad de individuos con diferentes intereses que, en ocasiones, chocan entre sí.

Así, es importante apuntar que el gobierno no tiene que atender todas las demandas que los múltiples grupos sociales le hacen, ya que en ocasiones resulta contraproducente y provoca problemas de ingobernabilidad, es decir, los gobiernos tienen la empresa de construir consensos entre las mayorías y minorías, de ahí la importancia de la capacidad de los gobernantes para enfrentarse a las distintas situaciones provocadas por la democracia; por un lado los derechos de las minorías y por otro el riesgo de la dictadura de la mayoría, una perversa distorsión de la democracia

La gobernabilidad se enfrenta a diversos problemas ya que en un contexto de plena democracia se desenvuelven diversos actores que representan cada uno una opinión diferente y un objetivo particular, es decir, la democracia permite manifestarse a la pluralidad de individuos de una sociedad, por lo tanto, sus demandas son muchas y con diversos grados de complicación, de tal suerte que por muy bueno que sea un gobierno, no es posible atender a toda esa pluralidad. Digamos que una gobernabilidad deseable se logra a través del consenso de los principales

⁵⁸ Bovero, Michelangelo, 1998, Pág. 21

dirigentes de un gobierno con las organizaciones sociales y las diferentes fuerzas políticas participantes en un sistema político.

CAPÍTULO 2

RÉGIMEN POLÍTICO Y GOBIERNO DIVIDIDO

2. Régimen Político y Gobierno Dividido

A manera de introducción para este segundo capítulo; creo necesario hacer una afirmación donde el régimen político autoritario del PRI creó un presidencialismo que subordinaba los poderes federales al partido de Estado, una cultura política de lealtades y compromisos clientelares que combinó el caciquismo en las regiones con la sumisión corporativa de los trabajadores urbanos, y promovió los arreglos institucionales cupulares de los gobiernos “emanados de la Revolución” con el empresariado y la jerarquía católica.

Se puede decir entonces que la alternancia política como un paso en la democratización del país sin perder de vista que la tarea a mediano y largo plazo es la superación del régimen autoritario y la construcción de un régimen democrático.

Así, en la nueva lógica de gobernabilidad se han dado lo que llamamos *gobierno dividido*¹ además, un presidencialismo sin los recursos corporativos del viejo régimen y un sistema multipartidista sin capacidad de pactar las reformas para consolidar la transición democrática. Igualmente, el problema que nos preocupa es básicamente la polarización ideológica y las dificultades extremas para formar coaliciones parlamentarias.

Creo que problema de la alternancia recibe un pesado legado: la cuestión social; la misma que generó inconformidades que se levantaron poco a poco contra el régimen del partido de Estado; la misma que ahora puede retornarse contra el gobierno de alternancia. La famosa y publicitada paz social lograda por el régimen post-revolucionario no fue suficiente para curar una herida profunda de la nación: la pobreza y su versión más aguda, la miseria o pobreza extrema-, símbolo de los enormes límites económicos y sociales de un proyecto de sociedad vigente durante casi todo el siglo XX.

¹ Este término se refiere a la nueva configuración y gobernabilidad en las cámaras de los Congresos y se desmenuzara para un mayor entendimiento en los siguientes apartados.

2.1 Elementos del régimen político

Si por régimen político se entiende "el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones,"² es decir la manera en que los distintos actores acceden al poder político.

En ese sentido, el concepto de régimen político se caracteriza por "el conjunto de patrones explícitos o no, que determinan las formas y canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos en y excluidos de este acceso, y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso."³

En nuestro país, el establecimiento del régimen político, atravesó por luchas internas, por la disputa del poder por facciones, que trajeron como consecuencia que no se estableciera un proyecto de país y un orden político que garantizara la gobernabilidad, de manera que el resultado fue la inestabilidad política y la incapacidad económica durante la mayor parte del siglo XIX, Así mismo un "régimen político... es una forma de existencia del Estado que depende de la correlación de fuerzas sociales y políticas en un país y en un momento dado"⁴, así lo explica Rodríguez Araujo, al introducir al nacimiento y papel del partido del régimen del PRI.

Derivado de esta situación de inestabilidad política fue que se buscó establecer reglas que regularan el acceso al poder, evitando la desintegración y división del país, considerando de tal forma que los elementos fundamentales del régimen político mexicano que dieron respuesta a esta problemática de falta de conducción del país, fueron el partido hegemónico y el presidencialismo.

² Bobbio, Norberto Diccionario de política l-z, México, Siglo XXI, 1998, Pág. 1362

³ Cansino, César "Democratización y Liberalización" en Cuadernos de la Divulgación Democrática, IFE, No 14, Pág. 13

⁴ Rodríguez, Araujo Octavio, Los partidos políticos en México, origen y desarrollo, México, 2000, Pág. 11

Estas características del régimen político se profundizaron en las instituciones políticas, debido a que "las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico"⁵

Las instituciones constituyen la estructura del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a los diversos actores en la lucha política su papel, y también son normas procedimientos que regulan el comportamiento político en relación a la competencia por el poder y el ejercicio del mismo.

En ese sentido, las instituciones políticas como el partido hegemónico y el presidencialismo surgidas después del movimiento revolucionario, se convirtieron en la fuente más importante de estabilidad para el régimen político, porque establecieron un conjunto de normas, tradiciones y costumbres que eliminaron la lucha violenta por el poder y facilitaron la estabilidad al ser los puntos de referencia a partir de los cuales los actores políticos y sociales decidían su comportamiento.

⁵ North, Douglass Instituciones, cambio institucional v desempeño económico, México, FCE., 1986, Pág. 13

2.1.1 La formación del régimen político

La formación del Estado mexicano que propició el establecimiento de un régimen republicano y federalista fue producto de una larga lucha política que se dio durante el siglo XIX, como consecuencia de las condiciones imperantes de la época que mostraban una carencia de un proyecto nacional que agrupara a todos los sectores sociales y políticos al término de la independencia, lo que generó una situación política que se caracterizó por la disputa entre las facciones con posiciones opuestas, reflejadas en el antagonismo entre centralistas y federalistas, liberales y conservadores, lo cual impidió que se estableciera un orden político que garantizara la permanencia de los gobiernos.

De tal forma que a partir de la independencia, en el congreso constituyente de (1822-1824,) se planteó la primera polémica respecto a la forma política que debería asumir la nación, ahí se presentaron las primeras opciones: monarquía-república y centralismo-federalismo.

Para entender las posiciones que se enfrentaban para dirimir la forma de gobierno que debía implantarse, es necesario puntualizar que el significado de liberal tenía dos concepciones, la primera "concibe a la soberanía como un atributo del pueblo o de la nación, en lugar de la soberanía real, de donde se deriva la democracia como forma de gobierno en lugar del absolutismo, y la defensa de las libertades individuales ante los abusos del poder absoluto, de ahí también que propusiera un control a ese mismo poder político. Primero con el principio de legalidad en el actuar y después con la división de poderes. En un segundo momento, ya muy avanzado el siglo XIX, vamos a ver un liberalismo como alternativa política al conservadurismo, pues es ese en el que encontraremos a un Mora, a un Gómez Farías, a Lerdo de Tejada, Juárez, y a toda esa brillante generación de hombres públicos que se hicieron en

torno a "La Gran Década Nacional", o sea de 1857 a 1867, como la denominó Miguel Galindo y Galindo.”⁶

Sin embargo, hasta ese momento no se puede hablar propiamente de liberales y conservadores, sino de federalistas y centralistas, los cuales se reunían en torno a alguna de las dos logias hasta entonces establecidas en México: yorquinos y escoceses, en donde se fueron fraguando los grandes postulados políticos, consolidando todo un pensamiento o ideología política; que daría paso al debate liberalismo-conservadurismo.

El pensamiento liberal se verá reflejado en su percepción de "ver en la Iglesia el principal obstáculo para la consolidación del Estado nacional, planteaban quitarle privilegios y exenciones, lo mismo que los bienes que no fueran estrictamente indispensables para el desarrollo de su ministerio.”⁷

De tal forma que los ideólogos liberales contemplaban una república federal democrática, gobernada por instituciones representativas: compuesta por una sociedad libre de la influencia clerical constituida por pequeños propietarios, campesinos y maestros artesanos, y que tuviera el libre juego del interés individual liberado de leyes restrictivas y de privilegios.

A diferencia de esta posición los conservadores "propugnaban por quitar parte y conservar, otra parte de lo que tenía la Iglesia, y sobre todo llegar a una situación de concentración a través de un concordato con la Santa Sede, así como el reconocimiento de la religión católica como oficial del Estado y por lo mismo digna de protección.”⁸

⁶ Soberanes, Fernández José Luis Historia del Sistema Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1990 Pág. 60

⁷ Ídem. Pág. 63

⁸ Ibídem

En medio de esta disputa por imponer el mecanismo más adecuado para el país, se dejaba de lado la importancia de las culturas que lo conformaban, como es el caso de las comunidades indígenas, puesto que sólo se orientaron a tratar de mantener el *status quo* en el caso de los conservadores y de crear las instituciones que mejor respondieran a esos intereses, mientras que los liberales buscaban modificar las condiciones de la sociedad a partir de considerar al individuo como el generador del progreso, sin tomar en cuenta la pluralidad de costumbres, tradiciones, idiosincrasia de la mayoría de la población que se encontraba al margen de las diferencias políticas por la escasa educación e información que tenía al alcance.

El soporte que permitió a la sociedad de aquella etapa sortear las crisis, fragmentaciones, divisiones, tenía su origen en "la conciencia de la pertenencia a una nación específica que precedió a su establecimiento como Estado. La nación se formó en la mentalidad de un grupo criollo en la segunda mitad del siglo XVIII, antes de pretender para ella la soberanía política. La exigencia de constituir un Estado independiente provino de una conciencia nacional previa."⁹

De tal forma que, "la nación políticamente hablando, surgirá cuando se establezca el Estado laico, civil, nacional o moderno, si se prefiere. El Estado que emerge en México a partir de la Revolución de Ayutla, que hace posible el gobierno firme de los liberales y la eclosión de las Leyes de Reforma. Ese Estado fue, ciertamente, otra imposición, esta vez moderna, no sólo contra las clases protegidas por los fueros y privilegios, sino contra las comunidades indígenas, que eran y siguen siendo mundos marginados, excluidos de la concepción occidental y modernizadora."¹⁰

⁹ Villoro, Luis Estado plural, pluralidad de culturas, México, 1987, Pág. 17

¹⁰ González, Pedrero Enrique País de un solo hombre: el México de Santa Ana Vol. 11 La sociedad del fuego cruzado 1829-1836, México, FCE., 2003, Pág. xiv.

La construcción de las instituciones que dieron vida al Estado mexicano durante la primera mitad del siglo XIX fue producto de las diversas formas políticas ensayadas en México en distintos períodos históricos. En ese sentido se estableció un gobierno federal que finalmente ejerció el poder de manera centralizada a través del ejecutivo, lo cual acabó con las esperanzas de propiciar un federalismo real y auténtico.

El ambiente de la época que caracterizaba a la sociedad mexicana en este periodo se vio envuelto por el endeudamiento del Estado, intereses de personas y de grupos que se anteponían a los intereses públicos, incertidumbre del Estado de derecho, desigualdad e inestabilidad, factores que impedían la consolidación de un proyecto de nación.

La transición entre el viejo orden colonial y el nuevo que no terminaba por implantarse trajo consigo "una sociedad "fluctuante" entre el orden colonial, que la Independencia no canceló, y otro orden "secularizante, moderno, laico, democrático y liberal" que pugnaba por introducirse. En los hechos, aquella fluctuación pendular de las ideas nose dio en un continuo armónico ni con una alternancia pacífica: una violenta sucesión de golpes y contragolpes caracterizó más bien a una sociedad en fuego cruzado, con instituciones muy endebles e incipientes, donde no se integraba un Estado sólido y prevalecía la fuerza en cada intento de dirimir la querrela por la nación.”¹¹

El pasado colonial se debatía entre permanecer como la tradición que se había gestado durante la época virreinal y las nuevas ideas liberales que pretendían imbuir de un nuevo aire modernizador a la sociedad mexicana, la cual se veía atrapada en la búsqueda de fundar un Estado que representara un nuevo pacto social que respondiera a las circunstancias de la mayoría, de manera que la coalición de fuerzas políticas, la participación de los movimientos populares en la construcción de liderazgos militares, la pugna entre liberales y conservadores,

¹¹ Idem, Pág. xxxiii

la conformación de territorios, fueron permitiendo la construcción de facciones políticas que fueron las que protagonizaron la lucha por establecer una forma de gobierno y de Estado en el devenir histórico del siglo XIX.

Ante esta situación de indefinición política y la lucha de las facciones por imponer su visión de nación, se generó "la inexistencia de una cultura constitucional. Las normas supremas adoptadas no permearon en la sociedad por diferentes razones: eran sustituidas con celeridad, de suerte que no alcanzaban a sedimentarse en la conciencia colectiva: eran un instrumento dogmático de los grupos políticos, de manera que en algunos casos las normas y las proclamas llegaron a confundirse como si fueran lo mismo; la carga de expectativas que se hacía recaer sobre las constituciones resultaba excesiva, pues era imposible que la sola adopción de una nueva carta trajera aparejada la prosperidad general. Además, es seguro que por las condiciones de aislamiento y de analfabetismo, una gran parte de la población no se llegó a enterar siquiera de la Constitución que estaba en vigor, y muchos que lo supieron no tenían una idea clara de su significado.

Durante el siglo XIX las constituciones fueron objeto de discusión sólo por parte de un pequeño sector informado, pero no de la sociedad en su conjunto. El extendido analfabetismo y las limitaciones en cuanto a comunicaciones mantenían los procesos de elaboración normativa como una actividad remota e imprecisa, acerca de la cual buena parte de la población apenas tenía noticias.”¹²

La situación del país "entre 1853 y 1854 se enfrentaba a una de las encrucijadas de su historia: o seguía sometido a un poder militar sin proyecto –con el peligro de aplazar indefinidamente la creación del Estado nacional- o se dedicaba a organizar su poder político, aunque para ello

¹² Valadés, Diego "Constitución y Reforma del Estado" en Transiciones Múltiples. Gobernabilidad y Estado Nacional. Pág. 123

tuviera que llegar al borde de la guerra civil, que se había evitado hasta entonces por todos los medios.”¹³

De tal manera que este periodo de la historia política del país permite dilucidar varias situaciones, primero que si bien se dieron ciertos tipos de constituciones como la de 1824, de las siete leyes y las bases orgánicas, no representan sino la debilidad de las propias instituciones derivado de la dispersión del poder generada por la formación de facciones políticas sustentadas en los poderes militares, clericales que ejercían su dominio sobre los políticos civiles; segundo que la fundación del Estado mexicano no se gesta en este período por la inexistencia de instituciones políticas sólidas, gobiernos estables y firmes, ausencia de un mercado interno y una sociedad confrontada, dividida; tercero que la formación como Estado se da de forma plena en 1857 con la estabilidad política derivada del surgimiento de instituciones plasmadas en la Constitución de ese año, que permitieron estabilizar al país y superar las diferencias de forma pacífica.

En ese sentido, el régimen político se fue conformando desde la pugna de liberales y conservadores, se estableció un sistema peculiar, republicano que conserva elementos centralistas, sin embargo en esta disputa por el poder prevaleció la república sobre el imperio, con lo cual se creó un híbrido que conjuga rasgos de ambas posiciones políticas de las corrientes existentes.

La forma de Estado que adquirió el país fue la de un Estado federal que evitara la división interna, agrupara los poderes regionales en una federación, al mismo tiempo que era necesario fortalecer la figura presidencial, lo cual llevó a instaurar un régimen presidencialista al otorgar atribuciones, facultades, poderes al ejecutivo que le permitieron consolidar una clase política.

¹³ Pérez, Fernández del Castillo Germán Evolución del Estado Mexicano V.I. México, 1986 Pág. 53

En ese sentido, "en México contamos con un régimen político desde hace más de cien años que consagra la división de poderes, el federalismo y de manera muy precaria las relaciones entre los poderes, pero por efectos de las guerras y la dictadura de Díaz por un lado, y del sistema político ya en este siglo por el otro, ha tenido una raquítica aplicación."¹⁴

¹⁴ Aburto, Muñoz Hilda "Estado, régimen y sistema político" en Revista de Administración Pública No. 96, Pág. 26.

2.1.2 El régimen pos revolucionario

El régimen posrevolucionario surgió como resultado de una política revolucionaria que sustituyó a la política porfirista que respondía a un tipo de sociedad tradicional y conservadora, compuesta por un pequeño sector de latifundistas que concentraba grandes extensiones de tierra.

Esta situación de desigualdad social, de división interna por la cantidad de fuerzas políticas que existía en el país, de desintegración política, generó que el régimen dictatorial de Díaz fuera derrocado por las fuerzas sociales internas, apoyadas por sectores militares y político, que buscaban modificar las condiciones de un gobierno de más de treinta años.

El proceso de consolidación de la "revolución descansa en dos grandes áreas, la reforma militar y la reforma política. En ellas se finca la formación del poder político del estado mexicano que surge de la revolución."¹⁵

En ese sentido, la revolución permitió el establecimiento de instituciones que buscaban resolver las demandas de la sociedad, pero al mismo tiempo instauró un nuevo régimen basado en el presidencialismo. "La revolución a su vez, venía a escribir la página culminante de la integración de la nación a añadir a la independencia política (movimiento de Independencia) y a la consolidación ideológica (Reforma y Constitución de 1857), la emancipación económica."¹⁶

Las características principales del régimen político durante la etapa posrevolucionaria fueron:¹⁷

- a) Intervencionismo estatal (no sólo en la economía).

¹⁵ López, Villafañe Víctor La formación del sistema político mexicano. México, Siglo XXI, 1999, Pág. 25

¹⁶ Aguilar, Camín Héctor A la sombra de la revolución mexicana, México, Ed. Cal y Arena, 1992, Pág. 191

¹⁷ Rodríguez, Araujo Octavio "México: dos regímenes políticos sobrepuestos- en Revista de Administración Pública, No. 96, México, INAP, 1997 Pág. 85

- b) Crecimiento constante de la administración pública (más allá de las necesidades del gobierno).
- c) Dominio absoluto del poder ejecutivo (presidencialismo con facultades incluso metaconstitucionales).
- d) Centralismo político a costa de las libertades de los municipios" del federalismo contemplado en la constitución.
- e) Corporativismo como forma fundamental de la organización de la sociedad y de la relación con el poder central.
- f) Libertades acotadas tal como las de expresión, asociación, de prensa, de manifestación.
- g) Ausencia de respeto a los derechos humanos.
- h) Existencia de corrupción en los diferentes niveles de gobierno y en la administración pública
- i) Elecciones fraudulentas y manipuladas en la representación política.
- j) Política clientelar del partido oficial hacia los ciudadanos.

Estas características, reflejan ciertos aspectos del régimen posrevolucionario que le impidieron establecer un régimen democrático, puesto que durante ese lapso el país contó con un crecimiento económico elevado que permitió incrementar el sector de la clase media disminuir el atraso social, pero limitó la participación de los diferentes actores políticos, sociales en las decisiones del gobierno.

Sin embargo, "puesto que el presidente de México tiene un poder inmenso, es inevitable que lo ejerza personal y no institucionalmente, o sea que resulta fatal que la persona del Presidente le dé a su gobierno su sello peculiar, hasta inconfundible. Es decir, que el temperamento, el carácter, las simpatías y las diferencias, la educación y la experiencia personales influirán de un modo claro en toda su vida pública y, por lo tanto, en sus actos de gobierno."¹⁸

Por lo que, los gobiernos surgidos de la revolución estuvieron marcados por los acontecimientos que prevalecieron en ese momento y cada uno tuvo sus propias características

¹⁸ Cosío, Villegas Daniel El estilo personal de gobernar, Ed. Joaquín Mortiz. México. 1974 Pág. 8

y peculiaridades, en gran parte como consecuencia de la propia realidad política, social y económica que generó los límites o restricciones a las acciones del gobierno y también por el estilo personal y no institucional de gobierno que se fue acentuando por el presidencialismo mexicano.

La revolución mexicana estableció las bases del régimen autoritario en México, al tiempo que consolidaba el poder presidencial, al permitir que la clase política se agrupara en un partido político que fue el eje del sistema político junto con el presidente. De esta forma se resolvió el problema de la lucha por el poder político, al mismo tiempo que se industrializaba el país, lo cual consolidó el Estado nacional permitiendo que la creación de infraestructura económica y social fuera la base para el establecimiento de instituciones sólidas.

La incertidumbre política derivada de la dispersión de fuerzas políticas, de caciques militares, de la división que exista en el país al término de la revolución, provocó una gran inestabilidad política que desembocó en la creación de un partido que aglutinara los intereses de los distintos actores políticos y acabara con las disputas violentas por el poder; de tal forma que se dio inicio a la formación de una clase política que condujo los destinos de la nación.

2.1.3 El presidencialismo

El presidencialismo como forma de gobierno que se sustenta en el poder ejecutivo, se caracteriza por "si, y sólo si el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa"¹⁹

De esta manera el presidencialismo tiene su legitimidad en las elecciones, sin embargo carece de mayores acotamientos al proveer al ejecutivo de ser jefe de Estado y de gobierno, como es el caso de México, y la realidad política muestra que tiende a predominar sobre los otros órganos de gobierno.

“El presidencialismo condensa la compleja red de relaciones políticas del estado mexicano: sirve además como un poderoso eslabón en la unidad de las fracciones dominantes y aparece como el representante ideológico más visible de los sucesivos proyectos que han conformado en su conjunto el desarrollo capitalista de la nación.”²⁰

En ese sentido,"el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del legislativo, del ejército y el clero, el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete, el régimen centralista sirvió para acabar con los feudos regionales,"²¹ De esta manera el régimen presidencialista, generó estabilidad política al ser el eje de la vida política y social de México.

¹⁹ Sartori, Giovanni Ingeniería constitucional comparada, FCE, México, 2000 Pág. 99

²⁰ López, Villafañe Víctor op. cit. Pág. 56

²¹ González, Casanova Pablo La democracia en México, Ed. Era, México, 1991 Pág.86

Esto derivado de la necesidad de establecer un presidente fuerte, que contara con las suficientes facultades para agrupar a la clase política y que garantizara la estabilidad del país mediante el control de la clase gobernante.

El origen del sistema presidencial mexicano, se genera a partir de "de dos tradiciones de la constitución norteamericana de 1787 y la constitución española de 1812, de ello derivó la concentración de poder en una sola persona, el presidente, y esto permitió que la lucha por el poder se resolviera por el ejecutivo".²²

La constitución de 1917 puso el énfasis en la construcción de un ejecutivo fuerte. En los constituyentes estuvo presente la idea de que la dictadura porfiriana encontró parcialmente su origen en el hecho de que la constitución de 1857 hubiera diseñado un ejecutivo débil, el cual, para poder gobernar, tuvo que irse haciendo del poder apoderándose de las funciones prerrogativas de los poderes legislativos y judiciales de los estados de la federación. La decisión del constituyente de 1917 fue conceder al ejecutivo atribuciones amplias, muy por encima de cualquiera de los tres poderes constitucionales.

“A esa vertiente constitucional fundadora hay que agregar una histórica: la tradición paternalista y autoritaria del pasado indígena y colonial de México y en los modos políticos de los virreyes, un político hábil que debe jugar y negociar con varios poderes buscando la conciliación de distintas fuerzas, que actúa al mismo tiempo con una gran discrecionalidad y una gran necesidad de conciliación y negociación.”²³

Un cambio político importante del siglo XX mexicano se manifiesta a partir de los años cuarenta, cuando el carisma y la autoridad dejaron de estar depositados en el caudillo y el cacique y empezaron a estar adscritos al puesto. La institucionalización presidencial ha sido

²² Carpizo, Jorge El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1993, Pág. 41.

²³ Aguilar, Camín Héctor, Pág.297

definitiva en el sentido de otorgar fuerza al presidente sólo mientras ocupa la silla presidencial. Esta es una de las razones de la estabilidad del país y una de las características de la institución presidencial.

2.1.4 El partido hegemónico

Si bien la política en México ha cambiado en los últimos años. Por mucho tiempo, el sistema de partidos fue uno no competitivo, que toleró la existencia de partidos minoritarios. El sistema de partidos políticos que se instauró en la época postrevolucionaria a nivel nacional fue el de un partido hegemónico de Estado que monopolizó el poder y la política nacional. A los otros partidos, se les permitió existir, pero como partidos que no parecían ser una verdadera oposición, con poca influencia social y con un limitado poder político. Por varias décadas, los partidos no fueron, ni los instrumentos para la formulación de políticas, ni los canales organizacionales para representar los diferentes intereses de grupos y sectores de la sociedad.

El caudillo como figura política que encontró su legitimidad en el carisma, la personalidad, la confianza de la gente hacia esta forma de hacer poética, tuvo efectos trascendentes en la historia de México, puesto que los caudillos fueron los que establecieron las nuevas reglas de la competencia política al dejar de lado la lucha política mediante las armas y revueltas por una negociación pacífica que requería de una institución política capaz de dar cauce a estos cambios.

La institución que mantuvo la estabilidad política al término de la revolución de 1910, fue el Partido Nacional Revolucionario que tuvo su origen en 1929 como mecanismo para resolver las luchas políticas, agrupar en una organización a la clase política y garantizar la estabilidad política, favoreciendo de esta manera el crecimiento económico. “una de las misiones históricas de la PNR en 1929 consiste en clausurar el caudillismo –elemento atrasado y dique para la modernización del estado y la nueva política- y con ello acabar con los partidos caudillistas.”²⁴

²⁴ López Villafañe Víctor, op. cit. Pág. 157

De esta manera, el PNR se constituyó como un partido de partidos regionales, de grupos de campesinos, obreros y jefes militares que buscó monopolizar el poder político en el México postrevolucionario. Las formaciones políticas de carácter y presencia regional, poco a poco fueron perdiendo fuerza, motivación y capacidad organizativa, misma que fue monopolizada por el gran partido de la revolución (PNR, PRM, PRI). Su poder hegemónico, que lo transformó de facto en un partido monopolista de Estado, predominó por más de seis décadas.

Con el gobierno de Lázaro Cárdenas el PNR paso de ser el partido de la Revolución Mexicana, (PRM) “surgió como una coalición de sectores: el sector campesino, representado primero por ligar de comunidades agrarias y por la CCM y, tras la disolución de esta, por la CNC; el sector obrero, constituido por la CTM; la CROM y la CGT y los dos grandes sindicatos de industria afiliados a las centrales: el minero y el electricista; el sector popular, que se identifico de inmediato con la burocracia y el sector militar, donde quedaron incluidos de hecho, todos los miembros de las fuerzas armadas.”²⁵

Con la reforma electoral de 1977, durante el gobierno de José López Portillo, se reconoció en la suprema ley nacional lo que ya de hecho representaba una verdad fáctica irrefutable: Los partidos políticos nacionales tendrían derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. Esta nueva facultad legitimó el dominio y preponderancia de las formaciones políticas nacionales por encima de las estatales y regionales, que en su gran mayoría, sólo fueron reconocidas en la ley, pero no ejercidas en la realidad.

Por lo que, el partido “ha sido en primer lugar, el instrumento reclutador de una buena parte de los cuadros políticos primarios; en segundo lugar, el instrumento de control de las

²⁵ Aguilar, Camín Héctor, op. cit. Pág. 175

organizaciones de masas; en tercer lugar, el gran aparato de gestoría del bienestar y las demandas sociales; por último, la maquinaria de legitimación electoral.”²⁶

En este sentido, “la noción de partido hegemónico es de G. Sartori, quien concretamente señala que en México es un sistema de partido hegemónico pragmático donde la falta de competencia se articulaba a través de la pragmatismo que la élite oficial demostraba en el momento de concretar la dinámica política y su relación con el entorno.”²⁷

De esta manera, el PRI se convirtió en hegemónico al tener el control absoluto del congreso, por medio de la mayoría absoluta en las dos cámaras, debido a que los políticos salían de esa institución y no existían partidos de oposición que contrarrestaran el efecto de contar con el apoyo presidencial y gubernamental.

En tal sentido las tres funciones importantes de la partido oficial fueron “contener el desgajamiento del grupo revolucionarios: instaurara un sistema civilizado de dirimir las luchas por el poder y dar un alcance nacional a la acción político-administrativa para lograr las metas de la revolución mexicana.”²⁸

Cabe mencionar que el sistema de partidos, junto con el partido hegemónico han tenido las siguientes etapas:

“1. Hegemónica (de 1929-1976): En que el predominio del PRI sobre las demás fuerzas políticas era infinitamente superior y mantenía un control prácticamente total del poder; sus

²⁶ Ídem, Pág. 300

²⁷ Labastida, Martín de la Campo Julio Globalización, Identidad y Democracia. México y América Latina, México, Siglo XXI, 2001, Pág. 175

²⁸ Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972, Pág. 35

triumfos electorales eran de carácter contundente, con votaciones de entre 98.2 hasta 87.8, con una media de 85.8 por ciento.

2. Bipartidista (de 1979-1985): En donde el tricolor mantiene un dominio sobre los partidos políticos de oposición, pero empieza a perder posiciones en municipios, capitales estatales y legislativas, así como a escala local se inicia una ligera competencia, destacando los avances del PAN; gana sus contiendas electorales con sufragios de 69.7 a 64.9, con un promedio de 67.7 por ciento.

3. Pluripartidista (de 1988 a 2005): El PRI compite de manera más cerrada con el PAN y el PRD, compartiendo el poder en el ámbito local y conservando 19 gubernaturas, nueve capitales estatales y mil 400 municipios; perdió en 1997 su hegemonía en la Cámara de Diputados y mantuvo mayoría en la de senadores; sus triunfos electorales se dan con votaciones que van de 51 a 38.5 por ciento, con una media de 50.2. Para los comicios federales del 2000 el PRI no sólo pierde la presidencia del país, sino también el control en el Congreso de la Unión; es decir, no logró mayoría en la Cámara de Senadores y Diputados. Su votación cae en 14 por ciento en relación con la elección presidencial de 1994 y alcanzando únicamente 36.1 por ciento de los sufragios. ”²⁹

Para concluir, el partido hegemónico se ha reducido y ya no se mantiene en el poder; sus logros electorales se han visto reducido, por lo que hasta antes de la alternancia se llegó a afirmar que a “siete décadas el PRI se ha mantenido en el gobierno y se ha convertido en el eje del sistema político mexicano, influyendo en su desarrollo, estructura, organización e inclusive en la cultura democrática de la sociedad, y además, ha sustentado en un régimen

²⁹ Abascal y Macías, Rafael “El PRI: fin de una era”, en revista *la Crítica política*, No.71, Nov. 2005, Pág. 16-18

presidencialista de carácter fuerte con poderes que van más allá de los que le otorga la Constitución”³⁰

³⁰ Ídem, Pág16-17

2.2 Gobierno dividido

Expuesto los saldos del régimen en este capítulo se puede continuar con el análisis respecto a los resultados de gobernabilidad que el país tuvo, por lo que aclarado que el presidencialismo marchó con un partido hegemónico y dominante donde el viejo régimen se desempeñó bajo la lógica autoritaria. Para J.M. Colomer explica que el esquema de autoritario de partido dominante se conoce como gobierno unificado, donde “un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos”³¹. Hoy tenemos un gobierno dividido, un presidencialismo sin los recursos corporativos del viejo régimen y un sistema multipartidista sin capacidad de pactar las reformas para consolidar la transición democrática.

Los problemas más importantes de la mezcla mexicana son básicamente la polarización Ideológica y las dificultades extremas para formar coaliciones parlamentaria. Así el proceso de democratización local en México ha estado marcado por el paso de gobiernos conformados por mayorías hegemónicas hacia la pluralización de los espacios de representación en las asambleas locales.

³¹ Colomer, Joseph M., Instituciones Políticas, Barcelona, Editorial Ariel, 2001, Pág. 164

2.2.1 Definiciones de Gobierno Dividido

A partir de las elecciones de 1988 cuando se presentaron cambios en la conformación de las legislaturas, presentándose por primera vez una pérdida de curules para un partido que siempre estaba acostumbrado a ganarlo todo y un ejecutivo frente a un Congreso compuesto por diputados de partidos diferentes al de él; presentándose entonces lo que se conoce como gobierno dividido.

El término de gobierno dividido tiene un uso relativamente reciente para la Ciencia Política, particularmente en nuestro país, puesto que hemos estado inmersos en una democracia de partido dominante, donde otros escenarios eran difíciles de vislumbrar.

Así, hasta finales de la década de los ochenta³², cuando aparece los primeros estudios y se comienza a tratar el tema, ya que México enfrentó nuevas realidades en el escenario político, las cuales no estaban previstas.

Ya que el fenómeno del gobierno dividido es relativamente joven en nuestro país, es necesario aclarar este concepto de gobierno dividido ya que se considera como situaciones en las que la titularidad del poder ejecutivo corresponde al miembro de algún partido político distinto de aquel que mayoritariamente ocupa el congreso, sin embargo éste ha despertado inquietud y algunas personas dudan que el gobierno dividido se presente.

Así la primera definición que tenemos es la que ofrece Alonso Lujambio, quien menciona que un gobierno dividido es "aquél en el que, en el marco de un régimen de división de poderes, el

³² Cabe aclarar que el trabajo realizado por Juan Linz en 1984 titulado "Democracia presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?", fue un estudio recurrente que dio origen para colocar en debate nuevas interrogantes sobre el presidencialismo vs parlamentarismo, así en nuevas revisiones publicado en 1994 en varios tomos titulados "la crisis del presidencialismo", se expone estos estudios minuciosos sobre este tema.

partido que llevó al presidente (o al gobernador) a ocupar la titularidad del Poder Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario, esto es, con por lo menos 50 % + 1 de los escaños en la Asamblea Legislativa"³³

Por otra parte, cabe mencionar que Lujambio cita a otros autores como David R. Mayhem o Morris P. Fiorina, que identifican un gobierno dividido como aquel en donde la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente o gobernador a otro.

Existe la discusión en cuanto al uso de los términos de gobierno dividido, gobierno no unificado, gobierno compartido, gobierno pluralista y cohabitación política para nombrar la situación que se presenta. La figura de gobierno dividido es simplemente aquella en la que ningún partido cuenta con la mayoría absoluta en la Cámara o bien ésta pertenece a un partido distinto al del presidente o gobernador. Explicado por Lujambio, un gobierno dividido puede ser entendido como un "gobierno no unificado" cuando nadie cuenta con la mayoría congresional pero atendiendo a las definiciones de gobierno dividido aquí presentadas, encontramos que el concepto de gobierno no unificado es menos extenso, por tanto será mejor referirnos al gobierno dividido en un sentido más amplio.

Sartori explica que, el gobierno compartido es aquel en donde el poder tiene una estructura dual de autoridad, es decir existe una diarquía entre un presidente que es el jefe de Estado y un primer ministro, que encabeza el gobierno. Ejemplo de este tipo de gobierno es el sistema semipresidencial francés, el cual tiene una peculiar característica, que consiste en la flexibilidad entre dos autoridades (presidente y primer ministro), donde el mando de uno u otro prevalece de acuerdo a las condiciones de mayoría que se presenten, dando lugar a una forma mixta de gobierno.

³³ Lujambio, Alonso, Gobiernos divididos en la federación mexicana., México, UAM-IFE- CNCPA y P, 1996, Pág. 9

Sartori explica lo anterior diciendo que cuando el presidente arriba al poder con una mayoría unificada, predominará indiscutiblemente sobre el primer ministro; por el contrario y sucesivamente, cuando la mayoría se encuentra dividida el que sobresale es el primer ministro, apoyado por su Parlamento³⁴.

Existe la posibilidad que al interior de un gobierno compartido³⁵ como el francés, se llegue a presentar una situación de gobierno dividido, lo que ellos llaman cohabitación; esto podría causar confusión, pero la explicación es muy simple. Las causas de un gobierno dividido al interior de uno compartido son las mismas que las de un sistema presidencial, es decir, la mayoría en el Parlamento que es la que determina al primer ministro, pertenece a un partido diferente al del presidente³⁶.

Carlos Casillas explica que sucede “cuando el poder Legislativo... se encuentra dominado por un partido diferente al del titular del ejecutivo.”³⁷, Casillas propone un esquema que habla sobre el tema, definiendo que los gobiernos divididos son propios de sistemas presidenciales, pues en los sistemas parlamentarios se construyen gobiernos de coalición ante la falta de un partido mayoritario. Asimismo, tienen mayor incidencia en sistemas de partido bipartidistas y son menos comunes en sistemas pluripartidistas. Es por ello que el concepto de gobierno dividido se aplica generalmente a casos del sistema presidencial.

Así para continuar con el eje de la investigación en los sistemas pluripartidistas aparece entonces un subtipo de gobierno dividido conocido como de *mayorías divididas*, o también

³⁴ Sartori, Giovanni 1995 Pág. 140

³⁵ Como lo explicamos arriba, el gobierno compartido es aquel que presenta una estructura dual de poder, es decir, existe un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno.

³⁶ El presidente de la República es quien nombra al primer ministro, que a su vez es determinado por la mayoría en el Parlamento.

³⁷ Casillas. Carlos. "Gobierno dividido en México", en Nexos, octubre 98, núm. 250, P.II 19

como *gobiernos de no mayoría*³⁸ Se trata de gobiernos donde el partido que conquista la presidencia no alcanza la mayoría en las elecciones legislativas, pero donde tampoco ninguno de los otros partidos tiene los escaños suficientes para convertirse en mayoría legislativa por cuenta propia.

Por tanto para efectos de esta investigación, entenderemos como *gobiernos divididos a la convivencia que existe entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en donde el primero se conforma por una mayoría de legisladores que pertenecen a un partido o partidos diferentes al que pertenece el segundo. Es decir que “hace referencia a una situación en la que ejecutiva y la totalidad o parte de la legislativa están en manos de partidos diferentes”*³⁹, es necesario que existan acuerdos entre ambos poderes, para de esta manera lograr que el gobierno mantenga sus cursos de acción sin perjuicio de la ciudadanía.

En conclusión, un gobierno dividido es todo aquel Congreso en donde ningún partido posee la mayoría absoluta o que ésta última pertenece a un partido político distinto al del ejecutivo.

³⁸ Subrayamos esta parte porque consideramos que lo mencionado se adecua a nuestro caso de estudio en particular

³⁹ Casar, María Amparo, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en Gobernar sin mayoría México 1867-1997, (coor) Casar y Marván, México, Taurus-CIDE, 2002. Pág. 50

2.2.2 Tipos de Gobiernos Divididos

Cuando hablamos de gobiernos divididos, no nos referimos a un sólo tipo de gobierno, la situación se presenta para varios escenarios. Cabe destacar que los gobiernos divididos son el reflejo de la nueva realidad democrática de nuestro país, puesto que en los últimos años cada vez con más frecuencia, se han experimentado comicios electorales con resultados con mayor credibilidad; esto en un nuevo marco legal que ha propiciado elecciones más competitivas y vigiladas, donde la participación ciudadana es el actor principal en la búsqueda de la legitimación del sistema político.

En el estudio realizado por G. Almond⁴⁰ explica que, la cultura política es entendida como el conjunto de todas las actitudes y creencias sostenidas de forma comunal por un pueblo, formando la base para su comportamiento político ha sido otro factor primordial para la aparición de los gobiernos divididos, puesto que es ésta la que orienta la interpretación del fenómeno político, a través de la expresión de sentimientos, inclinaciones, ideas, creencias, imágenes y aptitudes

También se puede dar el caso que por la competitividad -que existe entre elecciones legislativas y elecciones de gobernador donde los ciudadanos emiten su opinión y voluntad deliberadamente para que al término de la jornada se presente un gobierno dividido; en la búsqueda por tener un gobierno más equilibrado, la ciudadanía divide su voto entre dos o más partidos en el caso de elecciones simultáneas⁴¹ o concurrentes, ya que se tiene la creencia de que en el tenor de un gobierno dividido un poder ha de vigilar la gestión del otro para evitar el abuso de autoridad.

⁴⁰ Almond, Gabriel, La cultura cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones, Madrid 1970, Fundación de Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.

⁴¹ Las elecciones simultáneas son las que se celebran en un mismo día y se elige paralelamente a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los gobiernos divididos surgen también como resultado de la celebración de elecciones escalonadas⁴² o intermedias, en donde al cabo de tres años de gobierno del ejecutivo, la ciudadanía determina modificar su opción política y optar por otra mostrando su desacuerdo, por lo que al no poder quitar al jefe de gobierno, decide elegir un congreso que lo pueda vigilar y corregir.

Es preciso señalar que en elecciones escalonadas es donde históricamente se han producido más gobiernos divididos, esto significa que la redistribución de preferencias a la mitad del período puede jugar en contra del partido del presidente y aún volverse plebiscitarias, es decir, elecciones muy competidas y electorados exigentes con opiniones cambiantes⁴³

De acuerdo con Alonso Lujambio, existen diferentes tipos de gobiernos divididos; siendo estos los siguientes:

TIPO "A", el partido del gobernador cuenta con la mitad de las curules en el Congreso local;

TIPO "B", aquellos en los que el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de las curules en el Congreso local, es decir el partido del gobernador obtiene un porcentaje de escaños inferior a los casos del tipo "A", si bien logra conservar la mayoría relativa (ser la minoría más grande) en el Congreso;

TIPO "C", el partido del gobernador conforma una de las fracciones parlamentarias minoritarias del Congreso local. El partido del gobernador no es siquiera la minoría más grande, es un nivel inferior de fuerza parlamentaria: dicho partido es una de las fracciones parlamentarias minoritarias en el Congreso local.

⁴² Las elecciones escalonadas, son aquellas en donde la elección del Ejecutivo y el Legislativo se celebran en diferentes fechas, generalmente a la mitad del periodo del primero.

⁴³ Lujambio, Alonso, 1996, Pág. 16

TIPO "D", el partido del gobernador enfrenta una mayoría absoluta opositora (monocolor) en el Congreso local, esto es que el partido del gobernador ni siquiera es una entre otras minorías, sino que enfrenta una mayoría absoluta de otro partido en el Congreso

Es preciso señalar que las características de esta topología obedecen al hecho de que la asistencia al pleno de la Legislatura sea total, es decir que ningún diputado falte a las sesiones.

Es esencial reconocer que esta topología no obedece a todos los escenarios posibles, pues a su generalidad escapan múltiples casos, ya que estos dependen de los porcentajes de representación que posea cada partido político en la Cámara y del sistema de partidos que prevalezca.

De manera que el Tipo "A" presenta dos posibilidades: la primera consiste en que el partido político del gobernador ocupe un 50% de las curules y el 50% restante otro partido; la segunda que 50% de las curules quede repartido entre dos o más partidos políticos. Por lo que se puede decir que la fracción parlamentaria perteneciente al mismo partido del gobernador, no enfrenta gran problema para poder impulsar favorablemente iniciativas de Ley, ya que tiene la posibilidad de hacer coalición con algún partido minoritario o incluso con algunos diputados de partidos más grandes que le permita alcanzar la mayoría absoluta, es decir, 50%+1 del total de la Cámara.

Es importante aclarar que para lograr la situación descrita, es fundamental la capacidad de negociación, concertación o cabildeo de los legisladores poseedores de ese 50%

En el caso del Tipo "B", sugiere diversos escenarios; por ejemplo que el partido del gobernador obtenga un 40%, otro el 30%, uno más el 21% y otros menores con 5% y el 4%, de manera que

al partido político con la mayoría relativa no le sirve de nada negociar con los partidos políticos con menor representación, así que durante todo el periodo de la Legislatura buscará consensos con cualquiera de los otros dos partidos que tengan mayor porcentaje de representación.

Este tipo de gobierno dividido, se caracteriza porque el partido político con mayor representación pero sin llegar a ser mayoría absoluta, requiere negociar con un partido político mayor o bien con dos o tres pequeños partidos para lograr la aprobación de sus iniciativas, dependiendo de los porcentajes que posean estos últimos en la Cámara. Esta situación es un poco más complicada que el tipo "A", debido a que entre más grande sea el partido político con el que se requiera negociar, se hace más necesario ceder posiciones con éste, lo cual puede crear ambientes rípidos en algún momento de la negociación.

En el caso de que se busque coalición con pequeños partidos políticos, no habrá problemas en tanto estos no ambicionen en el corto plazo una mejor posición, no obstante que el "precio" de los votos legislativos se encarecería ya que en un pequeño grupo de diputados quedaría condicionado el rumbo del Poder Legislativo.

En otro posible escenario del tipo "B", al partido político del gobernador no le convendría negociar con los partidos menores, puesto que en caso de ausencia de alguno de sus legisladores, su margen para alcanzar la mayoría absoluta en la Cámara sería muy pequeño, o ni siquiera la lograría.

En el caso del tipo "C", es poco probable que los partidos opositores al partido del gobernador hagan coalición con éste. En estas circunstancias, la alternativa es el veto que le otorga la Constitución al Gobernador⁴⁴, siempre y cuando su partido tenga al menos el 35% de las curules para evitar que sea superado por las dos terceras partes de la votación de la Cámara, y

⁴⁴ En el capítulo cuatro comentaremos la experiencia que se vivió en el Estado de México cuando el Gobernador Anuro Montiel hizo uso del veto constitucional

así evitar la mayoría calificada necesaria para realizar reformas a la Constitución y superar el veto del ejecutivo.

Aunque otra alternativa es que el gobernador busque a través de la negociación integrar a todos los partidos a la gestión de gobierno, haciéndoles ver que ambos poderes son corresponsables de los resultados finales, que como es de esperarse se han de reflejar en la aprobación o desaprobación ciudadana.

En el último tipo de gobierno dividido, no existe otra opción mas que la relación y negociación directa entre el gobernador y el partido mayoritario en la Cámara. Se puede decir que de todos los anteriores, éste es el tipo de gobierno más complicado, por tanto el que mayor riesgo tiene de caer en una situación de parálisis gubernamental.

2.2.3 Perspectiva negativa

Giovanni Sartori; hace mención sobre el prototipo estadounidense que está caracterizado por la división y separación de poderes y el Congreso, donde lo esencial es que la división consiste en separar al ejecutivo del parlamento, dando origen a que prevalezca un gobierno dividido.

También Juan J. Linz tiene la misma concepción de Sartori, y argumenta que los gobiernos divididos son problemáticos para la estabilidad de los regímenes democráticos.

- El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo, este supuesto tiene poco fundamento.
- No se puede ocultar que una estructura de poder dividida genera parálisis y estancamiento más que cualquier otra.
- La opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales y no comprende que el sistema presidencial estadounidense funciona, o ha funcionado, a pesar de su Constitución.
- Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil
- El control partidista común del ejecutivo y el legislativo no asegura un gobierno fuerte, en tanto que la división del control partidista lo impide.
- El sistema estadounidense funciona porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil.
- Problemático para la estabilidad de los regímenes democráticos.
- Puede producir una parálisis de gobierno, si los distintos partidos no logran arribar a acuerdos legislativos.
- Los partidos de oposición al Presidente no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa porque temen que la cooperación exitosa sea capitalizada por el partido del Presidente, y no por ellos; por el otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será

compartido, al tiempo que ganarán capital político los otros partidos de oposición que no cooperaron con el Presidente.

- Finalmente, si bien el Presidente necesita de una coalición para gobernar, no sucede lo mismo para sostenerse en el poder: si el Presidente incumple los términos de un acuerdo, las consecuencias no son tan graves como en un sistema parlamentario, esto es, recibir un voto de censura y verse obligado a dimitir; mientras no sea objeto de juicio político, el Presidente es Presidente hasta el fin del mandato rígido que establece la Constitución.

El resultado puede ser entonces una crisis de gobernabilidad, porque se acaba así imponiendo, sólidamente, la lógica de la competencia por el poder, muy por encima de los precarios incentivos a la cooperación. Linz concluye que el modo de salir de esta ecuación peligrosa es adoptando el régimen parlamentario, que obliga al jefe de gobierno a mantener cohesiva la coalición de gobierno al eliminar la división de poderes y posibilitar que un poder emane de otro y dependa de su confianza para sobrevivir.

2.2.4 Perspectiva Positiva

La visión positiva del gobierno dividido, es la que ofrece Alonso Lujambio, donde hace mención que un gobierno dividido no es tan malo y que de alguna manera deberíamos acostumbrarnos a vivir en ellos.

Es necesario tener claro que nos encontramos frente a un fenómeno que no es en modo alguno extraño a la vida institucional de los sistemas democráticos con división formal de poderes.

Matthew Shugart y Jhon Carey se han encargado de elaborar arreglos institucionales que nos pueden ayudar a evitar la ocurrencia de gobiernos divididos: un sistema electoral de mayoría simple para elegir al Presidente, sin segunda vuelta; concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; ausencia de elecciones legislativas intermedias; un sistema electoral de representación proporcional pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos.

A todo ello, Lujambio hace notar, que si bien se habla sobre el tema de gobiernos divididos, se han preocupado más por buscar la forma de evitarlos y no de cómo enfrentarlos. Cita para ello a Shugart y Carey de un lado, y a Jones por el otro; los primeros dirán que piensan que un gobierno dividido puede evadir el desgobierno si la Constitución evita ofrece enormes poderes al Ejecutivo y lo obliga, desde la norma fundamental, a arribar a acuerdos: ausencia de poderes de decreto que ignoran temporalmente la voluntad de la legislatura, aprobación congresional de nominaciones del Ejecutivo a puestos de gabinete, veto total, etc.

Sin embargo, Lujambio, no toman en cuenta la variedad de sistemas de actores que pueden penetrar en modo distinto esa maquinaria constitucional y producir así resultados diferentes. Recordemos que también Jones mantiene una postura que consiste en acentuar la variable

sistema de partidos en la explicación del posible éxito de un gobierno dividido, es decir, si el partido del Presidente cuenta con una casi mayoría, estará en posibilidad de hacer coalición con algún partido pequeño, de lo contrario, tendrá que buscar la escisión de unos cuantos diputados de otra bancada. A esto, Lujambio comenta que Jones ignora que la identidad política e ideológica de los partidos influye en una posible coalición legislativa.

También menciona que es necesario entender, y subrayar enfáticamente, que el origen de los gobiernos divididos se encuentra: a) en la enorme competitividad de elecciones legislativas concurrentes con las elecciones para gobernador, o b) en el abrupto realineamiento de las preferencias electorales en elecciones intermedias. De esta manera, nos presenta una tipología de gobiernos divididos en la Federación Mexicana.

Para concluir este capítulo se puede afirmar que los gobiernos divididos generalmente la oposición se enfrenta a la disyuntiva de cooperar-no cooperar con el gobierno. Si un partido de oposición apoya al gobierno y los resultados son exitosos, el triunfo lo capitaliza el gobierno; pero si coopera y los resultados no son fructíferos, comparte el costo y le da oportunidades a la oposición.

Por esta razón, casi siempre los partidos de oposición prefieren no cooperar con el gobierno, justamente dados los resultados que en la experiencia de México, es posible asegurar que la presencia de un gobierno dividido no ha generado una parálisis legislativa, por el contrario, producto de este proceso el trabajo legislativo se ha vuelto más intenso que en el pasado.

2.3 Impacto del gobierno dividido en la gobernabilidad.

El presente trabajo parte de la hipótesis de que la existencia de gobiernos divididos beneficia el desempeño de los gobiernos, promueve la democracia, acota la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y se procura obtener un mayor entendimiento entre los partidos políticos, por lo tanto, bajo escenarios como éste el gobierno dividido no enfrenta efectos adversos, siempre y cuando exista apego a la ley, que deberá contener los elementos para enfrentar cualquier escenario democrático. Aunado a que un gobierno dividido no presentará inestabilidad mientras no se aproximen elecciones para renovar cualquiera de los poderes, puesto que esto influye en el comportamiento de los partidos políticos.

Estamos conscientes de que tanto en los gobiernos divididos como en los que no lo son en algún momento crítico en el que no exista apego a la ley (adecuada a las posibles circunstancias) o aparezca algún vacío constitucional, es posible que se presente una parálisis de gobierno, lo que a su vez puede derivar en una crisis de gobernabilidad.

Como ya explicamos en el capítulo 1 el mantener la gobernabilidad dentro de un sistema puede resultar sumamente complicado, particularmente en donde la democracia se encuentra en un proceso de consolidación, como es el caso de México, donde las condiciones que siempre habían prevalecido ya no corresponden a la nueva realidad, llámese uno de estos inéditos escenarios gobiernos divididos.

En un contexto de gobiernos divididos, las legislaturas confrontan una composición plural con diversidad de ideologías, intereses y lucha por la hegemonía, la unificación de criterios se dificulta considerablemente al igual que las posibilidades de llegar a acuerdos que ayuden a mantener un grado de gobernabilidad ideal.

Usualmente los partidos se concentran en la elaboración de iniciativas de ley que tienen como finalidad en muchos casos el beneficio propio, en lo que se refiere al impacto que puedan causar entre sus electores; esto provoca en la comunidad legislativa diferencias que conducen a debates acalorados tradicionales en cualquier Poder Legislativo del mundo, es decir, se presentan acuerdos y desacuerdos en torno a los diferentes temas tratados en el pleno, con lo que siempre quedarán puntos pendientes por revisar y, en algunos casos se desecharán de acuerdo con el consenso que obtengan.

Ciertamente, cada partido político con representación en la Cámara lucha por lograr la aprobación de sus iniciativas, pero es este momento cuando debe entrar la capacidad de negociación de cada uno de ellos para evitar que por la imposición o falta de habilidad política, algún grupo parlamentario ponga en peligro la estabilidad de la Cámara, trayendo consigo consecuencias que se verán reflejadas en la gestión gubernamental y, por ende, en los diversos sectores sociales, corriéndose el riesgo de caer en una situación de déficit de gobernabilidad o en casos extremos de ingobernabilidad.

La negociación se presenta como una parte fundamental y complicada dentro de la actividad parlamentaria. Es fundamental puesto que a través de ella los diversos partidos con representación pueden lograr los pactos, acuerdos, adhesiones, alianzas y/o convenios que permitirán que la actividad dentro de la Cámara se realice de manera "sosegada", donde sería posible vislumbrar la conformación de un clima de cooperación y colaboración que condujera a un mayor grado de legitimación ante la sociedad. Precisamente por lo anterior la negociación se convierte en una fase intensa y complicada en un ambiente plural caracterizado por la presencia de ideologías antagónicas con objetivos opuestos, donde el protagonismo político puede obstaculizar el avance del trabajo legislativo, temiendo que los acuerdos favorezcan a un solo sector parlamentario, o perjudiquen a todos en caso de no funcionar adecuadamente.

Juan Linz explica una situación como la anterior al afirmar que “los partidos de oposición al presidente (o al gobernador) no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa porque temen que la cooperación exitosa sea capitalizada por el partido del presidente, y no por ellos; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será compartido, al tiempo que ganarán control político los otros partidos políticos de oposición que no cooperaron con el presidente (o con el gobernador)”⁴⁵.

Es por lo anterior que los gobiernos divididos son considerados como potenciales factores de ingobernabilidad, debido a que, generalmente, los ciudadanos tienen la idea de que todos los cambios, iniciativas y/o decisiones, son elaboradas directamente por el presidente de la República o en el caso de los Estados por el gobernador. Por tal motivo los partidos políticos que tienen representación en el poder Legislativo, buscan que tales políticas se lleven a cabo sin obstáculos, cuando su partido es el del jefe del poder Ejecutivo, de lo contrario buscan entorpecer la gestión gubernamental de su rival político para de esta manera evitar que en futuros procesos electorales resulte vencedor el candidato del partido gobernante.

Por otro lado, Robert Dahl afirma que las organizaciones (partidos políticos) en el poder, ya sea Legislativo o Ejecutivo, terminan por aceptarse: "En la práctica, las organizaciones... cada una acepta la existencia de las demás e incluso le concede, si bien algunas veces con reticencia, su legitimidad como voceros de los intereses de sus seguidores. A partir de ahí, nadie busca seriamente destruir a los otros; en cualquier caso, cada uno tiene recursos suficientes para hacer que los costos sean demasiado altos. Aun cuando se dice que un sistema tal está en equilibrio, sería más preciso decir que entre los principales intereses organizados hay un acomodo mutuo o detenté"⁴⁶. Por lo que los integrantes de la Cámara son depositarios en buena parte de la fortaleza o debilidad de la gobernabilidad, por tanto deben estar consciente de su papel como

⁴⁵ Citado en Lujambio, Alonso, 1996, Pág. 10

⁴⁶ Dahl, Robert, Los Dilemas del pluralismo democrático, México, Alianza editorial, 1991, Pág. 29

representantes populares y no se pueden arriesgar a cometer alguna torpeza que pudiera conducir a la ingobernabilidad.

Como afirma Linz, cuando existen gobiernos divididos, la situación gubernamental se vuelve tensa debido a que un Poder Legislativo de distinto color al del Ejecutivo, generalmente es reticente a apoyar las iniciativas de éste último, pero por otra parte Dahl indica que en la práctica las instituciones llegan a acuerdos debido a que una constante lucha les trae como resultado altos costos políticos que no benefician ni a una ni a otra, por tanto es mejor buscar consensos a través de acuerdos mutuos.

Digamos que la razón por la cual muchos gobiernos divididos logran sobrevivir a su conformación es debido a la explicación concedida por Dahl, de hecho los constantes gobiernos divididos que experimentan algunas administraciones han sacado adelante sus proyectos manteniéndose estables a través de acuerdos razonables que tienen como trasfondo motivos electorales.

Los partidos políticos deben reflejar los intereses de la sociedad, no proponemos con esto que ya en el poder se olviden de los compromisos con su partido, si no que deben atender las expectativas y exigencias de la población, contando con una independencia de sus intereses particulares y tener la capacidad de sumarios a un fin colectivo, proponiendo soluciones que benefician a la sociedad.

Así pues, los partidos políticos en el poder conscientes de su compromiso social y político, deben atender a un principio racional que equilibre su actuar, procurando llegar a acuerdos consistentes que eviten arribar a extremos nocivos, provocando altos costos políticos, económicos y sociales.

Por tanto, "un sistema será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, político y social"⁴⁷

A lo largo de este capítulo, se presenta la experiencia del gobierno dividido en la entidad mexiquense, denotando que en cualquier situación donde se presente éste tipo de gobierno, es de primordial importancia la existencia de un marco jurídico acorde con las diferentes circunstancias que trae consigo la práctica de la democracia en los sistemas políticos.

Sin embargo las situaciones que se puedan presentar a lo largo de un gobierno dividido son varias. Como ya dijimos en un principio, en la medida en que los procesos electorales se acercan, los intereses de las fracciones parlamentarias se abocan a conseguir mayor apoyo ciudadano, por lo que el trabajo legislativo disminuye y los representantes populares se involucran en las campañas, de tal suerte que las negociaciones se hacen más difíciles y aisladas.

Por tanto es necesario conocer las diversas etapas por las que la LIII y LIV Legislatura han transitado durante lo que fue su período.

⁴⁷ Camou, Antonio. Gobernabilidad y Democracia, en Cuadernos de la Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, México, Instituto Federal Electoral, 1995, Pág. 21

CAPÍTULO 3

EL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO

3. El Sistema Político

Para continuar en este tema de gobernabilidad y los escenarios de gobernabilidad, es plausible que nos detengamos a analizar el sistema político explicarlo es sus partes y como este genera la formación de escenarios de dispersión y contribuye a la aparición de gobiernos divididos

Así, el cambio político en México del papel que juegan los partidos políticos, se vuelve fundamental, ya que en los últimos años se han fortalecido instituciones de regulación, las cuales han hecho que el sistema de partidos se configure, generando transformaciones en el sistema político mexicano, hecho que ha dado la llamada transición.

El inicio de la legislación electoral en México data del siglo diecinueve, pero lo que refiere a los logros de la transformación del sistema político electoral en la historia de nuestro país, lo podemos situar de en la década de los setenta del pasado siglo; a partir de entonces el esquema jurídico-político que norma las instituciones y los procesos político-electorales ha ido evolucionando, pasando del debate sobre los procedimientos a la consecución de una nueva legitimidad electoral; de la impugnación sistemática, al establecimiento de mecanismos permanentes, donde el consenso ha sido factor primordial entre partidos, gobierno y sociedad civil.

3.1 El Sistema Electoral

Se puede empezar definiendo que “el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno”¹, sin embargo, “Los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política”². La anterior definición es nuestro punto de partida para encontrar los elementos necesarios.

Por lo que se puede definir que un sistema electoral es el procedimiento que tiene como función determinar las normas y los procedimientos para elegir a los titulares de ciertos órganos del poder público y con ello debe quedar claro quién o quienes son los triunfadores en una contienda electoral.

A simple vista se puede observar que son diversos los actores que quedan dentro de este juego; así podemos mencionar a los votantes, los partidos, los candidatos, medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso, etc., entre otros que podríamos mencionar.

En términos de sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación:

- ¿Quiénes pueden votar?
- ¿Quiénes pueden ser votados?
- ¿Cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión?
- ¿Quiénes deben encargarse y cómo organizar los comicios?
- ¿Quién gana la elección?

¹ Nohlen, Dieter *Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales*, en D. Nohlen et. Al (comps.): tratado de derecho electoral en América Latina, México, IFE-TEPJF-FCEW, 1998. Pág. 145

² Valdés, Leonardo. *Sistemas electorales y de partido*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 7. México, IFE., 1996, Pág. 9.

- ¿Cómo se resuelven los conflictos que puedan presentarse?

3.1.1 Tipos básicos de Sistemas Electorales

El estudio de D. Nohlen, concuerda en retomar el estudio para conceptualizar sobre la tipología de sistemas electorales en:

A. Mayoría:

Subdividido en;

a) *Mayoría absoluta:* Está asociado con más de una vuelta de votación y con limitaciones para el número de opciones que se pueden presentar en la segunda vuelta.

b) *Mayoría relativa:* Normalmente se aplica en distritos uninominales, es decir, en las partes en que se divide un país para elegir a un sólo representante popular, por mayoría en cada una de ellas.

B. Representación proporcional: Intenta resolver el problema de la sobre y subrepresentación, asignando a cada partido tantos representantes como correspondan a la proporción de su fuerza electoral

C. Sistemas mixtos: Se trata de sistemas que mezclan elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tiene además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por RP está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa.

A simple vista se puede detectar que el tipo que más se adecua al Estado mexicano y en particular al Estado de México es el sistema mixto, pues como podemos observar, se da una combinación de mayoría relativa con representación proporcional en la elección de Diputados Locales

3.1.2 Sistema de Partidos

Todo Estado presenta características propias, determinadas por la realidad sociopolítica en que se desenvuelve, por tanto, es difícil agrupar a sus sistemas de partidos en una categoría específica.

En primer instancia el concepto de sistema; debe entenderse como un conjunto de elementos interactuantes entre si; conjunto que debe exhibir propiedades que no correspondan a una consideración, separadas de las partes que lo componen.

En segundo lugar y siendo esta definición, se puede definir al sistema de partidos: "Es el espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político"³

La primera variable considerada por la mayoría de los autores, la constituye el número de partidos que presenta cada sistema político. Así por ejemplo, Maurice Duverger, habla de sistemas de partido único, de bipartidismo y de multipartidismo.

Para clasificar a los sistemas de partidos, Giovanni Sartori considera definir el número de partidos, nos permite conocer de manera aproximada de que grado y magnitud, se halla concentrado y disperso el poder político, para ponderar la importancia de dichos partidos, es necesario establecer criterios; Sartori considera que la trascendencia de los partidos se fundamenta en el peso político que puedan tener considerando hacia donde puede inclinar la balanza pero también, su capacidad para hacer cambiar el comportamiento competitivo de los otros partidos, y en particular, de aquellos que por su orientación hacia el gobierno, exhiben

³ Valdés, Leonardo. *Sistemas Electorales y de partidos*, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 7. México, IFE, 1997, Pág. 29

posibilidades de chantaje, por otra parte se refiere a la forma en que se comportan los partidos como elementos del sistema, frente a sus similares.

Considerando estos criterios, Sartori califica a los sistemas como competitivos y no competitivos

Un sistema es competitivo y se muestra abierto, si pueden entrar en él, nuevos agentes, que se presentan como opción ante el elector que es libre de preferirlos o no; en este caso todos los partidos tienen igualdad de derechos, los que utilizan para captar el mayor número de votos, que en cierta medida se traducen en poder político.

Un sistema se define como no competitivo y se muestra cerrado, cuando cierto partido monopoliza el mercado político, teniendo, un importante número de electores cautivos; no permite la entrada de nuevos actores políticos, y más aun, no permite la libre salida de sus militantes hacia otro instituto políticos. Aquí no existen expectativas de que el partido en el poder tenga que abandonarlo recurre a todos los medios a su alcance legales o no para perpetuarse en él.

Excluyendo como es lógico a los Estados sin partidos, podemos señalar seis clases de sistema:

1. De partido único
2. De partido hegemónico limitado.
3. De partido dominante extremo
4. Bipartidismo
5. De pluralismo moderado
6. De pluralismo extremo

1.- Partido único en este caso y al no existir adversarios, el sistema parte de la relación, Estado-Partido. Ambas instancias se deben mutuamente al grado que no se sabe con certeza cual domina a la otra en este tipo de sistemas "la canalización del partido sirve a los fines del Estado, no de la Sociedad".⁴

El unipartidismo presenta subtipos bajo las siguientes modalidades:

1.1. Unipartidismo totalitario: que presenta un partidos centralizado y fuertemente ideologizado, cuya función es politizar, movilizar y controlar a la ciudadanía. Es el partido de "integración total" de Heinz Marr y Sigmund Meuminan,

1.2. Unipartidismo autoritario: su ideología no es tan fuerte y su capacidad de movilización es menor, en muchas ocasiones surge en conyunturas especiales para afrontar situaciones de emergencia.

1.3. Unipartidismo pragmático: funciona como organización tendiente a absolver e integrar las diversas fuerzás políticas de la sociedad, no tiene la legitimación de una ideología como en los dos casos anteriores.

2.- Sistema de Partido Hegemónico Limitado: el sistema se centra en un solo partido, sin embargo, partidos secundarios que no esperan alcanzar el poder mientras este sistema tenga vigencia, existe, la posibilidad de alternancia en el poder, es contemplada legalmente, pero realmente no se vislumbra, la competencia es desigual y el mismo partido ejerce el poder y controla la maquinaria gubernamental por un extenso periodo de tiempo. Este partido asigna a su conveniencia parte de su poder a sus similares subordinados, en virtud de que estos lo legitiman.

3.- Sistema de Partido Dominante Extremo: en este sistema se presenta un régimen pluralista y competitivo, en el que sobresale un partido más fuerte que los demás, (considerados

⁴ Sartori, Giovanni. *Partidos y sistemas de partidos*. Vol 1, Alianza Universidad. 1ª reimpresión, Madrid. 1987, Pág. 73.

individualmente), estos se constituyen en adversarios reales que llegando el momento pueden tomar el poder. Sartori define un criterio para hablar de partido dominante y es el de alcanzar la mayoría absoluta (51% como mínimo) de la votación.

4.- Sistema bipartidista: en el se presentan dos partidos que compiten en igualdad de circunstancias por alcanzar la mayoría absoluta en las votaciones, la alternancia en el poder es una expectativa creíble, la ideología de estos partidos es similar y tiende al centro en un intento por ganarse a los electores flotantes que en éste tipo de sistemas son decisivos. Este sistema es considerado como un fenómeno del mundo Anglosajón.

5.- Sistema de pluralismo moderado: aquí los partidos presentan las mismas posibilidades, por lo que ninguno alcanza la mayoría y tienen que formarse gobiernos de coalición, por lo que la alternancia debe ser considerada entre las diversas coaliciones; la ideología de los contendientes es similar, por lo que tienen que observar cuidadosamente el comportamiento de sus oponentes, para aparecer como la mejor opción frente al electorado.

6.- Sistema de pluralismo extremo: en él se presentan varios partidos en condiciones de competencia casi perfecta, la distancia ideológica entre ellos, es profunda la que hace que se presente como característica específica: partidos anti-sistema que se oponen al régimen socavando su legitimidad, pretenden no solo cambiar el gobierno, sino al sistema mismo; su oposición es por principio, no por cuestiones concretas, lo que hace su postura en ocasiones irresponsable.

3.1.3 Partidos Políticos

Una concepción amplia de *partido político* dice que éste es "cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras que en Roma la historia de los hermanos Graco y la Guerra Civil entre Mario y Sila son ejemplo de este tipo de partidos"⁵ sin embargo otra explicación es la que se refiere a que "los partidos políticos son conductos de la mediación por que ponen en contacto a los ciudadanos dispersos con las instituciones estatales; son elementos organizativos que logran trascender la atomización de la vida social y a través de ellos se expresa la contienda entre los diversos diagnósticos y propuestas que existen en la sociedad"⁶.

Otra visión de lo que es un partido es que "son también organizaciones que reclutan a las elites políticas, representan y actúan como mediadores de las reivindicaciones de grupos de interés opuestos y elaboran programas"⁷, sin embargo se puede afirmar con desesperanza que los partidos políticos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales.

Proporcionar un concepto o definición de partido se torna complicado si consideramos que esto implica incluir temas como son: los órganos de control fiscalizadores de la actividad de los partidos, así como la regulación de figuras semejantes o próximas, tales como los frentes, las asociaciones políticas y las coaliciones. De acuerdo al panorama electoral en México todas las legislaciones consideran a los partidos políticos como entidades de interés público y se asemejan al contenido del precepto constitucional federal, que los define.

⁵ Cárdenas García Jaime *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 8, México, IFE, 1996, Pág. 20.

⁶ Woldemberg, José, *Sistema político, partidos y elecciones en México*, en Pedro Aguirre, Alberto Bagny y José Woldemberg *Sistemas políticos, partidos y elecciones*, México, Trazos Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2ª Edición, 17 Pág.308

⁷ Kitschelt, Herbert, *Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos*, en Dalton, Russel J.; y Kuechler (comps.): *Los Nuevos Movimientos Sociales*. Valencia.1992, Edicions Alfons el Magnánim Pág. 247

Teóricamente se han definido a los partidos como órganos del Estado, pero también como asociaciones privadas. Ambas pueden ser discutibles, la primera, porque al estatificar a los partidos limita su autonomía interna, y además rompe con la idea de que los partidos nacen de la sociedad, a la cual representan y se deben. La segunda, porque no pueden identificarse con cualquier asociación de derecho privado, como las sociedades mercantiles.

"Es importante considerar que los partidos tienen finalidades públicas y no exclusivamente privadas, por lo que debemos ubicarlos en un espacio intermedio entre lo público y lo privado, destacando obviamente, como preponderante, su origen en la sociedad civil y su pertenencia a ella",⁸

Los Partidos Políticos concebidos de manera restringida, son agrupaciones con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado pero sobre todo participa en la lucha por el poder político así como en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales. Es discutible si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica.

Los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII, y se organizan, a partir del XIX, después de las sucesivas reformas electorales Y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832, Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados nacionales y por la modernización del mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

⁸ Cárdenas García Jaime *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 8, México, IFE, 1996, Pág., 27.

"Se puede concebir a los partidos políticos como el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial"⁹ ó el mundo burgués, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o corporativas por nuevos modos de organización dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la integración de la clase política.

"La división entre la sociedad civil y la sociedad política o Estado exigía canales de comunicación que articulan intereses entre una y otra. Los canales de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública. Los partidos políticos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado"¹⁰; permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es indispensable en una sociedad plural en la que distintos grupos e intereses requieren participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares; por el contrario, "los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores garantes de la democracia"¹¹.

El término partido se incluye en el vocabulario político hasta el siglo XVII, los partidos reflejan una diferencia de principios y proyectos más allá de una facción, además de primordiar un proyecto común a los intereses personales de sus miembros. Burke, define al partido como "un conjunto de hombres unidos para promover, mediante su labor conjunta, el interés nacional sobre la base de algún principio particular acerca del cual todos están de acuerdo"¹². Mientras

⁹ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 10a reimpresión, 1987, Pág. 48

¹⁰ Cárdenas García Jaime *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 8, México, IFE, 1996, Pág. 30.

¹¹ *Ibíd.* Pág. 37

¹² Cárdenas García Jaime *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 8, México, IFE, 1996, Pág. 30.

que Bolingbroke distingue al partido como una "organización con fines superiores a los puros intereses mezquinos por obtener puestos y emolumentos"¹³

Actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones.

Duverger clasifica a los partidos en partidos de cuadros y de masas. Los de cuadros tendieron a conformarse en el siglo XVIII y principios de XIX como grupos de notables cuyos miembros eran reclutados en función de su prestigio o fortuna, en la actualidad son casi inexistentes.

Los partidos de masas, surgidos en el siglo XIX a la par de los partidos socialistas europeos, se caracterizan por ampliar las facultades de decisión de los congresos locales y nacionales de los partidos.

Existen otras clasificaciones que tienen en cuenta la forma de la organización, como la que distingue entre partidos directos e indirectos: otras diferencian a los partidos comunistas de los no comunistas; otras más, entre partidos de países desarrollados y de países en vías de desarrollo, etc.

"Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a las vertientes: la social y la institucional..."¹⁴ Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre estas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

¹³ *Ibíd.* Pág. 25

¹⁴ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 10a reimpresión, 1987, Pág. 108

Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes internas de partidos o electorales, siguen la obligación de promover los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y en general, con centros de transmisión ideológica, no solo para sus militantes, sino a todos los ciudadanos en general.

Como legitimadores del sistema político, requieren de mantenerse estables, ser eficaces y gozar de la aceptación de los ciudadanos, además de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder.

Además hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoristas e impiden excluir los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

Los partidos, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan que candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral.

Los partidos están presentes en la organización y composición de los poderes públicos y principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios; igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del Poder Ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no

existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfantes llenan casi en su totalidad los cargos públicos.

La regulación jurídica de los partidos ha tenido, a grandes rasgos, las siguientes posturas frente a los partidos. Primero, en la fase de oposición, propia del Estado liberal surgido de la Revolución Francesa, que condenaba totalmente a los partidos, tal como lo señala la Ley Chapelier de 1791, que rechazaba todo tipo de asociacionismo. .. En la segunda fase abarca casi todo el siglo XIX predomina una actitud de desconocimiento e indiferencia jurídica hacia los partidos, pues a pesar de que se admite su existencia sociológica se niega cualquier regulación, lo anterior se puede atribuir a la separación entre Estado y la sociedad civil. La tercera fase corresponde a los finales del siglo XIX y principios del XX; aquí, los partidos son reconocidos jurídicamente en las leyes electorales y en los reglamentos de las cámaras. La última fase es posterior a la Segunda Guerra Mundial y refleja el movimiento a favor de su constitucionalidad y, en algunos casos, su regulación jurídica exhaustiva.

La constitucionalidad de los partidos en el mundo entero significa varias cosas. La primera de ellas, es una repulsa a ellos por parte de los Estados autoritarios y totalitarios, por otro lado, la afirmación de que la democracia pluralista solo es realizable con el concurso de varios partidos. Pero como los partidos se encuentran en la base misma del sistema democrático, la necesidad de fórmulas de constitucionalidad debe existir en el sentido de sistemas de control, para que los partidos ajusten su actividad a los principios democráticos.

Los partidos, además de ser reconocidos por la Constitución, suelen estar regulados por leyes secundarias; "en América Latina tienen la característica de contar con una normatividad abundante, por lo que se hacen leyes electorales o, se elaboran leyes específicas para los

partidos, con el fin de dar cierta estabilidad política a los sistemas electorales y al propio gobierno.”¹⁵

En países como el nuestro se exigen requisitos mínimos de constitución y registro, y la autorización queda a cargo de un órgano electoral o de un órgano jurisdiccional electoral. Si la obligación del registro se utiliza para limitar el número de partidos, no afecta de manera directa los derechos de asociación y expresión de algunos ciudadanos que constituyen partidos nuevos o minoritarios.

El derecho primordial de los partidos es el de su reconocimiento legal, respecto del Estado, pero también el de recibir un trato justo y en igualdad de oportunidades por parte del gobierno y sus órganos.

La organización y estructura de los partidos han cambiado mucho. En la primera mitad del siglo XIX, cuando se hablaba de partidos se hacía referencia esencialmente a las ideologías más que a los hombres que las encarnaban. Marx y Lenin hablaron de partidos como modos de expresión de las clases en la vida política. Con Michels y Duverger se comenzó a identificar al partido con la estructura, el aparato o la organización, y nació la concepción del partido como maquinaria. Sin embargo no hay que olvidar que “los partidos deben analizarse como algo más que como meros elementos de un sistema de intermediación de intereses, y también como algo más que meros vehículos de la competición entre partidos...”¹⁶.

¹⁵ Cárdenas García Jaime *Partidos políticos y democracia*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 8, México, IFE, 1996, Pág., 34

¹⁶ Kitschelt, Herbert, *Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos*, en Dalton, Russell J.; y Kuechler (comps.): Los Nuevos Movimientos Sociales. Valencia. 1992, Edicions Alfons el Magnànim. Pág., 286

3.2 El sistema político en México

Existe una condición de relación correlación entre el sistema electoral, el de partidos y el régimen político. En unos casos, uno de ellos toma la posición de variable dependiente respecto de los otros, y en distintos momentos, es a la inversa, construyéndose relaciones recíprocas con una implicación mutua.¹⁷

Sin duda, la historia política de México confirma esta ambivalencia. Ello es así, ya que podemos afirmar que desde los años 50's hasta los 90's, el sistema electoral fue la variable dependiente del régimen político y del propio sistema de partidos y a partir de los 90's, el régimen político y el sistema de partidos se constituye como la variable dependiente del sistema electoral.

Para soportar lo anterior, recordemos que en el periodo entre los años 40's y 50's el poder político encabezado por el Partido Revolucionario Institucional, centraliza el control de los procesos electorales, al tiempo que disciplinaba a la élite política durante las sucesiones presidenciales, al grado de la eliminación de las candidaturas independientes (1946). El resultado fue evidente, control y reproducción autoritaria del poder por la vía electoral, constituyéndose la ideología de la revolución Mexicana como un factor fundamental de legitimación política.

Es en el periodo que va de 1962 a 1976, cuando se inicia una crisis sistemática de legitimidad, siendo el costo político que se tenía que pagar por la exclusión de actores importantes,

¹⁷ Ciertamente, el sistema electoral tiene un impacto en la (re)configuración de los sistemas de partidos, ya que establece los mecanismos mediante los cuales los partidos políticos participan en las contiendas electorales, al tiempo de que el propio sistema electoral determina, mediante sus propias reglas los requisitos de pertenencia o no de los partidos al propio sistema, así como su naturaleza constitucional, formas de participación, derechos y obligaciones. Por su parte, el sistema de partidos produce consecuencias dentro del sistema electoral, en cuanto que los partidos políticos (re)configuran las reglas del juego electoral vía los órganos legislativos a las nuevas exigencias socio-políticas tanto partidistas como de la sociedad; asimismo, se erigen junto con el cuerpo electoral las autoridades electorales, como la tríada institucional sobre la que se soportan los sistemas electorales, por lo que su fortalecimiento deviene invariablemente en el aseguramiento de una normalidad democrática.

representada por una deformación en la representación política y por una falta de credibilidad de los procesos electorales. Lo anterior, motivó la reforma constitucional de 1963, apareciendo los llamados diputados de partido, que sin ser un sistema puro de representación proporcional, permite el acceso de los partidos minoritarios a los órganos representativos. Con esta reforma, el régimen logra, por el momento, saldar el problema de legitimidad que se le presentaba, conformando un sistema basado en elecciones no competitivas, pero equipado de una oposición institucional permanente.¹⁸

No obstante el logro de esa aparente legitimidad, el hecho es de que tanto el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) como el Partido Popular Socialista (PPS), concebidos como partidos “satélites” del partido oficial, van perdiendo fuerza electoral al grado de no alcanzar votaciones mínimas al 2.5% que les permitiese seguir permaneciendo en el sistema electoral, sin embargo, a través de violaciones sistemáticas a la Constitución se les permite seguir en las luchas comiciales. Por otra parte, se va sumando otros fenómenos tales como la afectación recurrente al Partido Acción Nacional (PAN); la radicalización de las posiciones ideológicas en las universidades públicas; la crisis económica que anuncia el fin del milagro mexicano; pero sobre todo, las aún imborrables represiones de 1968 y 1971¹⁹ motivándose un primer quiebre del régimen político de 1976, cuando el entonces candidato del partido oficial a la presidencia José López Portillo, se presenta como único contendiente a la silla presidencial. Sin duda, el esquema posrevolucionario de sucesión presidencial se había adormilado, por lo que se hacía necesario, ante las presiones del régimen político y de la oposición, promover cambios en el Sistema Electoral.

Es así, como surge la reforma electoral de 1977 siendo las principales novedades presentadas:

1. La introducción de un sistema de representación proporcional; 2. El ofrecimiento de la

¹⁸ Ver, Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Cal y Arena, 1991 pp. 178-183

¹⁹ Ídem

posibilidad de obtener el registro partidario condicionado con un umbral de 1.5%; 3. La declaración a los partidos políticos como “entidades de interés público”; 4. La creación de la figura de la asociación política; y, 5. La mayoría de las atribuciones de organización y vigilancia electoral recaen en la Comisión Federal Electoral, reduciendo el papel de la Secretaría de Gobernación; además de que se crea el Comité Técnico de Vigilancia del Registro Nacional de Electores²⁰.

Posteriormente, a partir de los primeros años de los 80's, factores tales como: 1. El crecimiento electoral del PAN; 2. La crisis económica de final del sexenio de 1982; 3. Conflictos post electorales en Coahuila en 1984, Nuevo León y Sonora en 1985 y en Chihuahua en 1986; 4. El debilitamiento de las bases electorales del partido hegemónico; 5. Mayor competitividad a nivel distrital; 6. La ruptura de la corriente democrática en 1987; 7. La candidatura común a la presidencia de la república de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 con el PARM, PFCRN, PPS y PMS; 8. La famosa caída del sistema; 9. La pérdida de legitimidad del candidato triunfador; y, 10. La pérdida del PRI de la mayoría calificada en la cámara de diputados, nos llevan a un segundo quiebre del régimen político que impuso una nueva reforma del sistema electoral entre 1989-1990. De esta reforma surge el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral. Así, el imperativo ya no era garantizar la inclusión lograda hasta entonces, sino establecer las bases de una competencia equitativa y dotar de certeza los procesos electorales.

Así pues, hasta aquí los cambios en el régimen político mexicano habían precedido a las modificaciones en nuestros sistemas electorales y de partidos; sin embargo, la alteración inicia con los años noventa, por lo que a partir de ese momento, los resultados de las sucesivas reformas electorales de 1990, 1994 y 1996²¹, y con ellas sus resultados en las contiendas

²⁰ González Sánchez, José Fernando, *hacia un nuevo modelo de sistema electoral*, en Celaya Luria, (comp.), *Apuntes para la democracia*, México, SERSA, 1994, Pág.102

²¹ *Ibíd.* Pág. 107-127

electorales, van impactando y determinando los cambios en el régimen político. Para que se presentara ello, es necesario observar tres factores fundamentales: El primero que es el del triunfo que de manera consistente y creciente va logrando la oposición a niveles municipales y estatales; segundo, la paulatina desaparición de las mayorías calificadas en los órganos legislativos; y finalmente, la aparición de los llamados “gobiernos divididos” o “gobiernos compartidos”, en los que la afiliación política del ejecutivo, no corresponde a la de las mayorías en los congresos legislativos.

Cabe destacar por su importancia la reforma de 1996, ya que la ciudadanización, profesionalización y autonomía del órgano electoral federal, por un lado, y la promulgación de la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la adopción en el Poder Judicial de la Federación del Tribunal Electoral, por el otro, contribuyen a la consolidación de uno de los principios democráticos, esto es, el de brindar certeza y confiabilidad en los procesos electorales e incertidumbre en los resultados, posibilitándose al tiempo, la eventual alternancia en el Poder Ejecutivo de la Federación.

Bajo esta tesitura, es que el sistema electoral y los resultados que éste arroja, han venido a modificar la composición de nuestras instituciones democráticas dentro del régimen político, y por tanto, se ha hecho necesario explorar nuevos diseños institucionales que permitan enfrentar los nuevos contextos sociopolíticos en que estamos inmersos, confirmándose así, la regla de que el régimen político se constituye como variable dependiente del sistema electoral.

Así pues, podemos concluir en este apartado que durante los 70's el imperativo fue el de la inclusión; en los 80's lo fue el de la competencia; en los 90's lo era el de la alternancia; en el 2000 lo es la gobernabilidad; y en el 2003, tal vez lo sea nuestro sistema de partidos.

Esta situación por consecuencia se ha obligado que el partido del ejecutivo enfoque sus esfuerzos legislativos a construir un sinfín de coaliciones parlamentarias para así, poder gobernar. Situación que significó para los partidos conocer los elementos básicos de su actuar; es decir: las consecuencias electorales que arrastra la existencia o ausencia de cooperación al interior del Congreso, la difícil tarea que implica construir compromisos de largo aliento bajo la imposibilidad de una reelección consecutiva, así como la complejidad que representa la deliberación de fines e intereses en momentos de plena expansión de poder por parte de las legislaturas.

3.2.1 Los partidos políticos en México

Hablar de los partidos políticos, nos lleva invariablemente a uno de los temas fundamentales dentro de los sistemas electorales. Implica, reconocer en ellos un carácter de necesidad dentro de cualquier Estado democrático de derecho, en cuanto se erigen como los canales institucionales para la participación activa de la sociedad en la vida política del país y la base fundamental de la democracia representativa, al grado de afirmar que no existe democracia pluralista sin partidos, pues como lo sostiene Hans Kelsen: “la democracia moderna descansa [...] sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”²².

De igual suerte, discernir sobre dichas instituciones políticas conlleva al estudio de su impacto e implicación recíproca en los sistemas electorales y en los regímenes políticos, tal y como quedo apuntado en apartados previos. Al tiempo que, se infiltra en las discusiones actuales sobre la gobernabilidad, legitimidad y representatividad de los órganos públicos.

Bajo este contexto, en el presente apartado habremos de abordar algunas cuestiones relativas a dichas instituciones políticas, y que más allá de establecer cuestiones prioritariamente teóricas sobre los mismos, realizaremos bosquejos generales sobre su condición actual y de los aspectos que a nuestro juicio pueden reorientar una refundación de los partidos políticos en nuestro país.

Ciertamente, en México y a partir del reconocimiento constitucional de los partidos políticos en 1977, han sido considerados como “entidades de interés público”, por lo que son vistos como una pieza fundamental de nuestra ingeniería electoral, al grado de conferírseles como fines constitucionales los de: “[...] promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos,

²² Citado por Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, 2001, Pàg. 5.

hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.” (art. 41 constitucional).

Sin embargo, como en ocasiones nos recuerdan las prácticas políticas del México actual, “una cosa es de hecho, y otra de derecho”. Ello es así, ya que al igual que en otras latitudes los partidos políticos han mostrado cierta incapacidad para responder eficazmente a las nuevas realidades. La llamada crisis de los partidos, ha orillado a la doctrina a generar conceptos – negativos- como el del Estado de partidos y el de la *partidocracia*.

El caso mexicano, y concretamente nuestros partidos políticos no han sido ajenos a esta lamentable tendencia. Los excesos, diferencias y confrontaciones en que han incurrido, y que ahora resultan más visibles por la difusión que realizan los medios de comunicación, nos deben motivar a repensar en nuevos mecanismos de control sin que con ello se viole su libertad.

Lo anterior, sin dejar de lado el lamentable abstencionismo que más allá de considerarlo como un acto de cultura ciudadana, podríamos empezar por entenderlo como una manifestación por demás expresiva hacia nuestros partidos políticos y hacia las llamadas cuestiones políticas, que al final, éstas, no son exclusivas de aquellos, también cooperan alegremente las instancias gubernamentales en sus tres niveles y la falta de una acendrada cultura política.

Si bien podemos afirmar que a la fecha hemos venido consolidando una democracia fundada en métodos políticos, formal e institucional, y que, hasta cierto punto ha venido excluyendo consideraciones de tipo axiológicas, y que Michelangelo Bovero concibe bajo el concepto de “democracia en sentido adjetivo”²³; igualmente, debemos sostener que tal vez sea el momento de comprender, también, a la democracia en su sentido real, es decir, lo que Luigi Ferrajoli

²³ Bovero, Michelangelo y Luigi Ferrajoli, *Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas*, en *Colección. Temas de la Democracia. No. 13* México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 11-53.

entiende bajo el concepto de “democracia en sentido sustantivo”²⁴, y que se finca en el reconocimiento de los derechos fundamentales como base teleológica de la democracia, o como la concibe nuestra Constitución, en cuanto un sistema de vida, en el cual, indudablemente que los partidos políticos cumplen una función esencial de primer orden.

Una democracia que recobre la eficacia y efectividad de la norma jurídica. Que no se acostumbre a las arbitrariedades y nos permita criticar de manera responsable las conductas de los gobernantes y funcionarios inadecuados para esta forma de gobierno, y que éstas no queden impunes. Una democracia con órganos deliberantes abiertos, incluyentes, representativos y legítimos. Una democracia, y con ellas sus instituciones, que sean valuarte de una gobernabilidad y estabilidad políticas. Que evite el divorcio entre el discurso político y la realidad de nuestra sociedad. Que entienda que ésta no funciona si quien tiene la investidura no gobierna, y si quien ejerce la oposición, lo bloquea.

Sin duda, las elecciones federales del 2003 y sus resultados, son un nuevo momento coyuntural para nuestra democracia que nos da la oportunidad de repensar nuestras instituciones. Así como 1976 y 1988, fueron puntos de quiebre para el redimensionamiento de las instituciones político-electorales, ahora lo es el 2003.

Por ultimo para terminar este capítulo, la situación estructural del país a partir de 1997 cambió significativamente, las elecciones de aquél año instauraban formalmente la democracia en México, mientras que el PRI en el sentido más estricto, dejaba atrás poco más de siete décadas de gobiernos unificados, sepultando para siempre su carácter hegemónico al interior del sistema de partidos. El presidencialismo²⁵ desde entonces, retomó paulatinamente sus estrictos poderes

²⁴ Ídem.

²⁵ Por *sistema de partido hegemónico* entiéndase cuando un solo partido cuenta con la mayoría absoluta de los escaños, manteniéndose así durante muchos años; en otras palabras, esta estructura es posible cuando “un partido cuenta más que todos los demás juntos.” Sartori, G. *Partidos y Sistema de Partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, Pág. 165

de jure, sin poder activar ya los mecanismos *metaconstitucionales* que desde 1940 por lo menos, ha caracterizado el ejercicio de poder de los presidentes de México; consecuentemente, a partir de 1997, el país inauguró una nueva etapa en el presidencialismo mexicano, enmarcada principalmente por una serie de cambios significativos en la naturaleza del régimen, entre los que destacan: la caída del partido hegemónico, la primicia de un gobierno dividido, la restauración del poder legislativo, la autonomía del poder judicial, el retorno del federalismo, y por conducente, el fin del presidencialismo.

3.2.3 El Congreso en México

Par empezar hay que tener presente que en México, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se integra con una fórmula mixta de asignación de escaños. Actualmente conviven en ella 300 diputados electos bajo un sistema de mayoría en distritos uninominales, y 200 diputados electos bajo la fórmula de representación proporcional en cinco distritos plurinominales en los que se elige a 40 diputados, para hacer el total de 200. mientras que para el Senado

El sistema político mexicano ha presenciado una de las transformaciones profundas y que parece irreversible. El PRI como partido hegemónico con su control casi absoluto en todos los niveles de gobierno, ha llegado a su fin y estamos en presencia de un sistema electoral cada vez más competitivo. Las históricas elecciones federales de 1988 privaron por primera vez en la historia al PRI de la mayoría calificada para efectuar reformas constitucionales en la Cámara de Diputados. En los años siguientes los partidos de oposición lograron avances notables, comenzando con el reconocimiento del triunfo del PAN en las elecciones de gobernador en Baja California, en 1989, y culminando con la victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales de 2000.

En 1997 año en el que el PRI, además de perder la primera elección abierta de jefe de Gobierno del Distrito Federal, también perdió por primera vez en la historia el control del 50%+1 de los asientos de la Cámara de Diputados. Esta situación, novedosa en el ámbito federal desde la conformación del PRI, fue objeto de gran especulación en los medios, y también de algunos estudios académicos sobre cómo se ajustaría el funcionamiento gubernamental. Durante este período, la conformación del Congreso, y en particular la de la Cámara de Diputados, ha reflejado este proceso de cambio. Si bien todavía en 1988, 1991 y 1994 el PRI logró conservar la mayoría absoluta en ambas Cámaras, las elecciones de 1997 marcaron un “punto de

inflexión”²⁶ en el que por primera vez nuestro país entró en un contexto de gobierno sin mayoría.

La trayectoria hacia un gobierno sin mayoría se confirmó en las elecciones federales de 2000 y 2003, pues tampoco el PAN, que se había obtenido la presidencia, logró la mayoría absoluta de los asientos en el Congreso. Estas circunstancias ha llevado a que se hable de “parálisis gubernativa” o de falta de gobernabilidad, dando lugar a la percepción generalizada de que de alguna forma nuestras instituciones políticas están fallando. Estos temores se fundan sobre todo en el publicitado enfrentamiento que el presidente Fox ha sostenido con los grupos legislativos de oposición, sobre todo a partir de 2002, y que han alimentado la idea de una “crisis de gobernabilidad” que, inclusive, ha llevado a cuestionar la eficiencia de la conformación actual de nuestro sistema político-electoral.

Este tipo de situaciones son bien conocidas en el ámbito de la teoría política. De hecho, existe un amplio debate sobre los incentivos que tienen los partidos políticos para cooperar entre sí, sobre todo en el marco de un gobierno sin mayoría, con un sistema electoral de mayoría simple y de una sola vuelta, como es el caso de México en la actualidad²⁷.

Los partidos políticos en este contexto tienen los menores incentivos para la cooperación, al no tener cabida los gobiernos de coalición, y siendo el único verdadero estímulo la victoria en las siguientes elecciones. Sin embargo, parece apartarse de esta pauta el caso mexicano en años recientes. El PAN cooperó consistentemente con el PRI, desde la época de Carlos Salinas (1988-1994) y también bajo la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), y no parece haber sufrido en demasía por esta alianza para las elecciones federales de 2000, en las que resultó victorioso.

²⁶ Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro, J. (comp.), *Tipos de presidencialismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2000, Pág. 251

²⁷ Linz, J. “Democracia Presidencial o parlamentaria ¿qué diferencia implica?”, en Linz, J. y Valenzuela, A. (edits.) *La crisis del presidencialismo (perspectiva comparada)*, Madrid, Alianza, 1997, Pág. 53

J. Linz se explica que la cercanía de las nuevas elecciones hace necesario la diferenciación entre las fuerzas políticas. Si los partidos de oposición cooperan en políticas exitosas con el partido gobernante, éste recibirá el crédito, mientras que si algunos partidos de oposición apoyan medidas impopulares impulsadas por el gobierno, tendrán que compartir los costos electorales²⁸. En suma, un escenario donde cooperar con el gobierno es una opción sólo en los primeros años de mandato, antes de que la lógica de competencia electoral rompa la posibilidad de gestar acuerdos. Sin embargo, justamente una de las razones que se aducen para explicar la actual “parálisis legislativa” en México es la falta de voluntad de la oposición para negociar con el presidente en turno, tanto en las dos legislaturas pasadas (57 y 58) como en la actual.

Se puede concluir en este capítulo que el actual panorama político, el sistema de representación proporcional vino en dos sentidos: minorías y nuevos actores políticos que demandaban más participación promoviéndola desde abajo; al mismo tiempo los partidos establecidos, al ver 'amenazada' por estos grupos su permanencia en el poder, la apoyaron desde arriba para asegurar su integración en el gobierno.

Por lo que la representación proporcional puede promover la fragmentación del sistema de partidos al hacer más fácil la incorporación de grupos minoritarios a la participación política. En México, la existencia de un sistema mixto para la integración de la Cámara de Diputados compensa los posibles vicios de un sistema de mayorías y evita los inconvenientes de la representación proporcional. Al contar con ambas reglas, se contribuye a alcanzar un equilibrio²⁹.

²⁸ *Ibíd.* Pág. 77

²⁹ Sin embargo “la legitimidad de las votaciones no basta por sí misma para garantizar la gobernabilidad. Numerosos autores, han demostrado que los sistemas políticos necesitan otro *quantum* de legitimidad que se consigue, por un lado; en ámbito de la representatividad, cuando las fuerzas políticas quedan representados en los órganos del Estado, cuando los votos se convierten en escaños”... Pérez Fernández del Castillo, Germán, “Gobernabilidad en México una materia de ingeniería constitucional”, en Pérez Germán y Martínez Antonia, (comp.), *La Cámara de Diputados en México*, México, LVII Legislatura, Cámara de diputados-Porrúa, 2000, Pág. 5

3.3 Sistema político en el Estado de México

El proceso de democratización local en México ha estado marcado por el paso de gobiernos conformados por mayorías hegemónicas hacia la pluralización de los espacios de representación en las asambleas locales. En la actualidad al menos el 46% de los Congresos unicamerales locales en el país cuentan con mayorías legislativas de un partido distinto al del Gobernador, haciendo que la presencia de los gobiernos sin mayoría y divididos en los estados sea habitual.

El Estado de México, igual que los demás Estados del país, organiza y administra las diversas actividades económicas, políticas y sociales de la población, a través de su gobierno, los ciudadanos lo eligen de manera democrática, y éste basa sus acciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México.

El gobierno se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la sede de los tres poderes del gobierno se encuentra en la ciudad de Toluca, capital del Estado. Entre las principales funciones del gobernador del Estado de México, son: planear y conducir al desarrollo del Estado, vigilar que se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado de México, presentar a la legislatura los proyectos de ley de las contribuciones y de los gastos del Estado.

El poder legislativo del Estado de México es unicameral, sólo cuenta con una asamblea llamada legislatura, integrada por diputados que son electos todos ellos cada tres años.

1. La Legislatura del Estado de México está integrada por 45 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa (ganadores de los 45 distritos electorales

uninominales en que se divide el Estado de México), y por 30 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (ganadores de cada una de las tres circunscripciones en las que se divide el Estado de México). Ejemplo: de los 45 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa (45 distritos electorales)³⁰.

³⁰ Tras varias reformas, la LII Legislatura estuvo integrada por 66 diputados, y finalmente con la reforma integral a la Constitución de 1995 se define que los diputados serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente y la Legislatura del Estado se integrará con 45 diputados electos en distritos electorales según el principio de votación mayoritaria relativa y 30 de representación proporcional, (LIII, LIV y LV Legislaturas).

3.3.1 Los partidos políticos en el Estado de México

El Estado de México posee uno de los grupos orgánicos de poder con mayor coherencia interna. Sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional ha cedido espacios en los últimos años a las fuerzas de oposición, principalmente en los municipios conurbados al Distrito Federal.

El aliento que los gobiernos del estado ofrecieron desde los años cincuenta para la instalación de empresas, detonaron con el curso de los años tres efectos que aún perduran en la problemática estatal:

- a) Fuerte inmigración que satura las poblaciones del Valle de México y que aún continúa.
- b) Falta de correspondencia entre el crecimiento económico y el desarrollo armónico de las regiones, que impacta la prestación de los servicios públicos.
- c) La ausencia de mecanismos de participación política, frente a poderes centralizados y alejados geográficamente de los puntos de mayor crecimiento donde se producen muchas de las demandas sociales.

En los últimos años es el deterioro de priistas, a generado que los municipios de zonas conurbadas, florezcan a favor de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática. El esquema electoral mexicano de competencia tripartidista y al margen de los resultados de 1988, se había considerado al PAN como la segunda fuerza política en la entidad. Sin embargo, en una situación coyuntural todavía no suficientemente analizada y que algunos estudiosos quieren atribuir al "factor Cárdenas", en la elección federal de 1997, el PRD se pudo ubicar como segunda fuerza política en el estado, a muy corta distancia del PRI y mostrando una muy alta capacidad de competencia, por encima de la que había logrado el PAN a lo largo de todos sus años como segunda fuerza estatal.

Se puede manifestar las siguientes observaciones:

- a) El crecimiento perredista de 1997 se había producido apoyado en una baja sustancial de la tendencia del electorado hacia el panismo por los efectos coyunturales mencionados arriba, que fueron influidos por el bajo perfil de la campaña de Carlos Castillo Peraza en el Distrito Federal. No debe perderse de vista que tan sólo unos meses atrás, en las elecciones locales de 1996, el PAN había conseguido sus mejores resultados porcentuales en el estado hasta ese momento.
- b) Estaba directamente relacionado con el peor escenario electoral del Partido Revolucionario Institucional tanto en la entidad como en el resto del país.
- c) Por tratarse de movimientos coyunturales, un posible reposicionamiento del PAN o del PRI en la elección de 1999, tendría que apoyarse en la atracción de una parte importante de la fuerza electoral impulsada por el PRD en 1997.

La nueva elección iba a poner a prueba tanto los procesos de selección interna de los partidos como al proceso electoral mismo, dado que el electorado mexiquense había dado muestras de diferenciación del voto principalmente manifiestas en los procesos de 1996 y 1997.

Las elecciones que se llevaron a cabo en el 2000, sigue existiendo la competitividad entre estos tres partidos principales, sólo que comienza a presentarse mayor participación del resto de los partidos pequeños, ya que fueron dos partidos más, que en la elección de 1996, el PT, PVEM, Convergencia, PCD, PSN, PARM, PAS y Democracia Social.

El PRI tuvo como clave para estas elecciones municipales mantener sus 73 municipios del Estado de México; así como para el PAN y el PRD aumentar sus triunfos, sobre todo en municipios grandes en población (los cuáles se traducen en votos para las elecciones presidenciales), como Ecatepec, Naucalpan, Tlanepantla, Toluca, entre otros.

Sin embargo, a pesar de estos intereses de las tres fuerzas principales, tuvieron cambios como: el PRI perdió municipios, ya que solo ganó 70 de 122 municipios existentes; el PAN ascendió con 7 municipios más que en las elecciones de 1996, es decir, ganó 29, entre ellos Ecatepec, Naucalpan y Toluca; el PRD descendió, sólo ganó 21 municipios, pero retuvo Nezahualcóyotl (municipio con gran población). El PCD y PT ganaron 1 municipios cada uno.

El sistema de partidos en el Estado de México ha sobrellevado cambios valiosos, sobre todo en el seno del PRI, el cuál ha ido precipitando en relación inversa al PRD y el PAN. Esto, teniendo en cuenta que la entidad federativa ha tenido cambios en su estructura electoral, como la Reforma Electoral de 1996.

3.3.2 La Reforma Electoral en el Estado de México (1995-1996).

EL gobierno dividido en el Estado de México, las variables que pueden explicarlo son múltiples, pero ante todo es el resultado de la voluntad de la ciudadanía, no obstante, independientemente de ésta, la aparición del gobierno dividido se vio favorecida por una serie de cambios electorales que se implementaron en el sistema electoral de la entidad. Por tanto el sistema electoral³¹ es una de las muchas variables que dieron origen al gobierno dividido en la entidad. El sistema electoral, en opinión de Sartori es, una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo es el instrumento político más fácil de manipular sino que también conforma el sistema de partidos y afecta la amplitud de la representación (Sartori, 1996: 10).

El sistema electoral no determina del todo la composición de un sistema político, ya que como afirma Nohlen los intentos de establecer relaciones monocausales conducen casi siempre al error; es decir, es riesgoso pretender que los sistemas electorales son el único factor que influye en la conformación de cualquier escenario político, pero debe reconocerse que si juega un papel importante para el proceso de formación de voluntad política y para la transferencia del poder. Los sistemas electorales orientan las actitudes y los resultados electorales (Nohlen, 1994: 36).

El sistema electoral se compone de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación (Valdés, 1995: 10) por tanto debe quedar en claro que el sistema electoral es concretamente una estructura jurídica que regula las elecciones y que transforma los votos en curules. Por otra parte existen elementos -electores, candidatos, medios de comunicación, organizadores del proceso, organismos electorales, etcétera- que intervienen en el sistema electoral pero no forman parte intrínseca de éste.

³¹ “Los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política” Valdés, Leonardo. *Sistemas Electorales y de partidos*, 1996. Pág. 10.

En 1995 se realizó una amplia reforma a la Constitución Política del Estado de México, que implicó, entre otros puntos, una profunda revisión al sistema electoral del Estado, el artículo 11 de la Constitución, estableció la creación de un organismo público autónomo encargado de la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, surgiendo así el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM); de igual forma el 2 de marzo de 1996 se aprobó por unanimidad el Código Electoral, estas acciones innovaron el ambiente comicial con el propósito de lograr un ejercicio electoral convincente que ante todo proporcionara resultados transparentes y fidedignos. A través del artículo 13 del Código Electoral, se creó el Tribunal Electoral con el fin de resolver las controversias que se susciten en los procesos electorales.

En el nuevo Código se establecen derechos y obligaciones de los ciudadanos, se ratifica el voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible de los ciudadanos y a ellos corresponde su ejercicio; al igual que tienen el derecho de constituir y pertenecer a los partidos políticos, y como figura nueva, el de participar en forma individual o agrupada como observadores en todas las fases del proceso electoral.

En cuanto a la integración del Poder Legislativo, el artículo 21 de la ley Electoral, estableció que se mantuviera mixta, se ratificaron las bases establecidas por la Constitución para la asignación de diputados de representación proporcional, con la acreditación de postulación de candidatos propios de mayoría relativa en por lo menos 30 distritos electorales y obtener un porcentaje de al menos 1.5% de la votación válida emitida en el Estado.

Según establece el artículo 39 de la Constitución del Estado, se podrán constituir hasta tres circunscripciones electorales, integradas cada una con distritos electorales que se determinen. Para las elecciones locales de 1996, se determinó a través del nuevo Código Electoral que el

Estado se constituyera en una sola circunscripción electoral³². Así mismo, se amplió la representación ciudadana en la Cámara de Diputados, pasando de 66 a 75 en su totalidad -45 de mayoría relativa y 30 de representación proporcional. La fórmula electoral para la repartición de diputaciones de representación proporcional también se modificó, para tal fin, se realizó un apartado que lo explica.

³² Art. 22.- Para efectos de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. se constituirá una circunscripción plurinominal que comprenderá los cuarenta y cinco distritos de mayoría relativa en que se divide el territorio del Estado

3.3.3 El Instituto Electoral del Estado de México.

El Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) es un organismo público autónomo en sus decisiones, que tiene la función de organizar, desarrollar Y vigilar los procesos electorales estatales. De acuerdo con el arto 82 del Código Estatal Electoral se rige bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad Y objetividad. El IEEM es el encargado de realizar el cómputo, certificación Y validación de los resultados electorales tanto de diputados locales como de Ayuntamientos Y del titular del Poder Ejecutivo de la Entidad a través de sus diversas instancias electorales (Casillas Electorales, Consejos Distritales o Municipales Y el Consejo General del Instituto), de tal manera que el antes Colegio Electoral deja de existir. De esta manera, se impide que el proceso electoral sea sujeto de manipulación o cualquier otro tipo de irregularidad, así como el aseguramiento de la toma de decisiones con un apoyo técnico y administrativo profesional e imparcial.

De acuerdo con el Código Electoral del Estado de México (CEEM) -expedido l mediante el decreto No. 134 de la LII Legislatura-, los fines del Instituto son los siguientes:

- I.- Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- II.- Contribuir al fortalecimiento del régimen de Partidos Políticos;
- III.- Garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político- electorales Y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- IV.- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes del Poder Legislativo, del Titular del Poder Ejecutivo y los integrantes de los ayuntamientos;
- V.- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y
- VI.- Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática.

Los órganos centrales del IEEM son:

Consejo General;

La Junta General; y

La Dirección General.

De acuerdo al artículo 86 del CEEM, el Consejo General es el órgano superior de dirección, se integra por un presidente -con voto de calidad en caso de empate-, cuatro consejeros del poder Legislativo, seis consejeros electorales electos por la Legislatura con derecho a voz y voto; así como un representante de cada uno de los partidos políticos que tengan registro, y que sólo tienen derecho a voz (Código Electoral, 1996: 67).

El Consejo General es el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del instituto (Código Electoral, 1996: 66 artículo 85).

La Junta General es presidida por el Director General y se integra con el Secretario General y los Directores de Organización, Capacitación, Partidos Políticos y Administración, todos designados por el Consejo General (Código Electoral, 1996: 76 artículo 98).

La Dirección General, preside y coordina la Junta General, así mismo tiene a su cargo la conducción y supervisión del adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto (Código Electoral, 1996:77 artículo 100).

Sin duda alguna, esta nueva conformación va de la mano con las actuales condiciones de pluralidad que imperan no sólo en el Estado de México, sino en el ámbito nacional; da pauta también, a un equilibrio de fuerzas prácticamente inexistentes con el anterior órgano electoral;

la Comisión Estatal Electoral donde la integración de la misma ya ponía en desventaja a los partidos llamados de oposición, ya que el partido oficial tenía una preeminencia aplastante.

La Comisión se integraba por un Presidente que era el Secretario General de Gobierno (voto de calidad); un Comisionado del Poder Ejecutivo, que era el Director General de Gobierno; tres Comisionados del Poder Legislativo de los cuales dos pertenecían a la fracción parlamentaria mayoritaria y uno a las minoritarias; Un Comisionado de los Ayuntamientos, el cual era electo a través de la insaculación de la lista de presidentes municipales; un Comisionado de cada partido político debidamente registrado; seis Comisionados ciudadanos, propuestos por el Ejecutivo y designados por la Legislatura; todos con derecho a voz y voto. A éstos, se sumaban el titular de la Secretaría General de Comisión Electoral, un Secretario de Actas y Comisionados de los partidos con registro condicionado quienes sólo tenían derecho a voz.

La Dirección General tiene a su cargo cuatro direcciones:

a).- Dirección de Organización (Art. 106) es la encargada de apoyar la integración, instalación y funcionamiento de las juntas distritales y municipales ejecutivas, elabora los formatos de la documentación electoral, provee lo necesario para la impresión y distribución de la documentación electoral, lleva las estadísticas de las elecciones estatales, entre otras actividades importantes.

b).-Dirección de Capacitación (Art. 107) es la encargada de elaborar y proponer los programas de educación cívica y capacitación electoral, prepara el material didáctico y los instructivos electorales, orienta a los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político electorales, entre otras funciones.

c).- Dirección de Partidos Políticos (Art. 108) entre sus atribuciones se encuentra el conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos locales, recibir la solicitud de registro de las organizaciones que hayan cumplido con

los requisitos establecidos en el CEEM, suministrar a los partidos políticos nacionales o r locales con registro el financiamiento público a que tienen derecho, entre otras.

d).- Dirección de Administración (M. 109) entre sus atribuciones esta aplicar las políticas, normas y procedimientos para la administración de los recursos financieros y materiales del IEEM, formular el anteproyecto anual de presupuesto de del IEEM, establecer y operar los sistemas administrativos para el ejercicio y control presupuéstales, entre otras.

De tal manera que a partir de la creación del Instituto, así como s u profesionalización y ciudadanización, los procesos electorales en el Estado se encuentran más organizados, vigilados y las posibilidades de fraudes electorales se han disipado. Cabe hacer mención de que nuestro Estado, e s promotor de una nueva forma de practicar la democracia, ya que fue de las primeras entidades del país que contó con un nuevo marco jurídico en materia electoral que permitió transferir su experiencia a otros Estados.

3.3.4 El Tribunal Electoral

El Tribunal Electoral se constituyó como un organismo público autónomo que, de acuerdo con el artículo 282 del Código Electoral, haciendo referencia a la Constitución Política del Estado se considera como la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y contra sus resoluciones no procederá recurso alguno (Código Electoral, 1996: 140) con la finalidad de resolver las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales.

El tribunal se integra por tres magistrados numerarios y dos supernumerarios, que son electos a propuesta del Tribunal Superior de Justicia por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes en sesión (Código Electoral, 1996:163 artículo 283).

Esta situación no tiene precedentes ya que a raíz de la reforma constitucional de 1995, se avanzó sustancialmente en el tema de la justicia electoral, lo cual permitió mayor equidad en los resultados finales del proceso electoral.

Concretamente, el Tribunal Electoral se encarga de conocer y resolver a través de los medios de impugnación con que cuentan los partidos políticos y la ciudadanía, las inconformidades que se susciten durante un comicio electoral o en el periodo intermedio entre un proceso y otro. En el primer caso, existen tres - tipos de medios de impugnación: recursos de revisión, recursos de apelación y r recursos de inconformidad. Con respecto a los medios de impugnación entre un proceso y otro, encontramos solamente al recurso de apelación en dos sentidos: para los partidos políticos y para la ciudadanía.

La existencia de estas herramientas legales, permite que de darse el caso de anomalías en cualquier fase del proceso electoral y, especialmente en los cómputos para el otorgamiento de constancias de mayoría y la distribución de la representación proporcional, se aclaren

oportunamente y se resuelvan imparcialmente con el fin de propiciar certidumbre en los resultados obtenidos.

De la misma manera, el hecho de que existan estos instrumentos, impiden en gran medida que se intente recurrir a actos ilícitos que perjudiquen los resultados y, por ende al buen desarrollo democrático del Estado.

Cabe señalar que en 1996 se reformó el Artículo 99 de la Constitución general de la República, con lo cual se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³³, siendo independiente del Poder Ejecutivo y adquiriendo nuevas Y más amplias facultades en materia electoral. Así mismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo resuelve conflictos federales, sino que también puede resolver controversias de carácter local, dado que si los partidos políticos o los ciudadanos no quedan conformes con las resoluciones de las autoridades electorales locales, tienen la posibilidad de recurrir a la autoridad federal en la materia como segunda instancia para resolver su inconformidad, circunstancia que refuerza la transparencia de los procesos electorales y permite mayor certidumbre a los resultados.

³³ El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación funciona con una Sala Superior integrada por 7 Magistrados Electorales y Cinco Salas Regionales -una para cada circunscripción- integrada cada una por tres Magistrados. Todos designados por el Senado de la República a propuesta de la Suprema Corte de Justicia.

3.3.5 La Redistribución Electoral

La redistribución electoral es otro de los cambios que se llevaron a cabo con la reforma electoral, ya que hasta antes de las elecciones de noviembre de 1996 la distritación electoral se organizaba en 40 distritos electorales según el principio de representación mayoritaria y 26 representantes por el principio de representación proporcional que se efectuaba bajo la constitución de hasta 3 circunscripciones plurinominales en el Estado. Entre los diputados de representación proporcional y los de mayoría relativa, sumaban 66.

Con las modificaciones de 1996, el total de diputados con representación en la Cámara es de 75; 45 electos en distritos electorales según el principio de representación mayoritaria y 30 por el principio de representación proporcional en una sola circunscripción plurinomial.

Aunado a lo anterior, la legislación electoral de 1993 establecía que un partido político tenía derecho a diputaciones de representación proporcional, registrando candidatos de representación mayoritaria en al menos la tercera parte (30) de los distritos electorales que en total eran 40 (ver Ley de organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, 1993)

Con la legislación electoral de 1996, hubo una ampliación en el número de distritos electorales (de 40 a 45); bajo este contexto también se modificó el requisito para que los partidos políticos tuvieran derecho a ocupar posiciones de representación proporcional, ya que debían tener candidatos de mayoría relativa en al menos 30 distritos, electorales, es decir, menos de la tercera parte que se requería con la legislación anterior. Esto hizo más flexible la condición para que los partidos políticos tuvieran derecho a ocupar posiciones plurinominales, particularmente para los partidos más pequeños. Hay que aclarar que esta modificación en la

legislación electoral de 1996 no determinó los resultados de representación proporcional, pero si mostró mayor flexibilidad en las condiciones para tener derecho a ella.

La justificación de la nueva distritación electoral gira en torno al aumento de la población en el Estado, no sin tomar en cuenta diversas variables socioeconómicas Y geográficas. En materia demográfica se consideró que de acuerdo al número de habitantes en el Estado, se dividiría entre los 45 distritos electorales.

Respecto al elemento geográfico se tuvo en cuenta que del territorio total del Estado, el Valle Cuautitlán- Texcoco que representa el 25% de la extensión territorial, se encuentra con la mayor concentración poblacional, mientras que el resto del Estado alberga al 30% de la población, concentrándose la mayor parte en el Valle de Toluca (Ver Memoria Procesos Electorales, 1996).

Finalmente, dentro del aspecto Socioeconómico se tomaron en cuenta 11 indicadores de bienestar: alfabetismo, escolaridad, ocupantes en actividades primarias, ocupantes en actividades secundarias y terciarias, ingresos menores al salario mínimo, ingresos superiores al salario mínimo, drenaje, agua, electricidad, viviendas con un cuarto y ocupantes por cuarto. (Memoria Procesos Electorales, 1996: 45). También se tomaron en cuenta los grupos étnicos que radican en el Estado, ya que el número de habitantes indígenas es elevado.

Con las consideraciones anteriores, la demarcación territorial quedó conformada de la siguiente manera: los distritos electorales de Nezahualcóyotl y Ecatepec se fragmentaron en un distrito más cada uno, en tanto que Cuautitlán Izcalli, Nicolás Romero y Zinacantepec fueron creados. De los cuales dos fueron ganados por el PAN (Nicolás Romero y Cuautitlán Izcalli) y uno por el PRD (Nezahualcóyotl), los dos restantes fueron para el PRI.

3.3.6 La Distribución de Curules

El sistema electoral del Estado de México es de tipo mixto, es decir, utiliza tanto el principio de mayoría relativa -45 distritos electorales- como el principio de representación proporcional -1 circunscripción plurinominal para 30 curules-. Por tanto, en un 60% se rige bajo el principio mayoritario y el 40% por el de representación proporcional.

El poder legislativo del Estado de México es unicameral, sólo cuenta con una asamblea llamada legislatura, integrada por diputados que son electos todos ellos cada tres años. "El ejercicio del poder legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por diputados electos en su totalidad cada tres años conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional".³⁴ La Legislatura del Estado de México está integrada por 45 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa (ganadores de los 45 distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de México), y por 30 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (ganadores de cada una de las tres circunscripciones en las que se divide el Estado de México). Ejemplo: de los 45 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa (45 distritos electorales).

La fórmula es uno de los elementos definitorios de la composición de la Cámara, ya que es la que convierte los votos en escaños. Claro está que los escaños obtenidos por cada partido dependen del porcentaje de votos que haya alcanzado cada uno, pero tendrá mayor o menor proporcionalidad de acuerdo a la técnica que se utilice para convertir votos en escaños, aunado al tamaño de la circunscripción. En el caso del Estado de México, se utilizó el método del cociente que consiste en que cada partido recibe la cantidad de escaños como veces está comprendido el cociente en la cantidad de votos obtenida por el mismo (Nohlen, 1994: 93).

³⁴ Constitución Política. Art. . 38

En 1993 los elementos que se contemplaron en la fórmula que se utilizó para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional fueron el 1.5% de la Votación Válida Emitida, el Cociente Natural³⁵, la Votación Total Efectiva Minoritaria³⁶ (VTEM) y el Resto Mayor.

En 1996, con el nuevo Código Electoral la fórmula se simplificó, integrándose con el 1.5% de la Votación Válida Emitida, el Cociente de Unidad³⁷ o Natural y el Resto Mayor³⁸, excluyendo así, la VTEM lo que significó un cambio sustancial al momento de llevar a cabo el cómputo electoral.

Sumado a los cambios mencionados, también se modificaron y se crearon artículos y fracciones. Concretamente se creó el Art. 264, que establece los casos en los que los partidos políticos no tiene derecho a la asignación de diputados de representación proporcional; el Art. 265 -el similar al 179-D de la LOPPEEM- en sus fracciones I y II claro está, con reformas adaptadas al nuevo tamaño de la Legislatura, estableció lo contenido en la fracción IV de su similar, así mismo, la Ley Electoral de 1996 contempló nuevas disposiciones en el artículo mencionado en sus fracciones III y IV, dentro de las cuales no quedó enmarcada la situación de ningún partido político.

³⁵ Según la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México, es el resultado de dividir la votación total electiva minoritaria restante de los partidos entre el numero de las curules que faltan por distribuir. De acuerdo con Nohlen, "el cociente natural se obtiene mediante división, donde el dividendo es siempre igual al total de votos válidos emitidos, mientras que el divisor cambia según la fórmula aplicada" Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F, Fondo de Cultura Económica. 1998, Pág. 74

³⁶ Según la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México: es la suma de los votos que obtengan los partidos políticos en los distritos uninominales, en los que no obtuvieron la mayoría relativa, sin contar los votos de los partidos que no alcanzaron el 1.5% de la votación total válida emitida en el Estado, ni los votos nulos.

³⁷ Según el Código Electoral del Estado de México, es el resultado de dividir la votación válida efectiva entre el total de diputados de representación proporcional que deban asignarse.

³⁸ El resto mayor para ambos casos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político

Las reformas al sistema electoral tuvo una profunda influencia en la conformación de la LIII Legislatura, generándose el gobierno dividido en el Estado de México, debido a que en 1993 sólo existían 40 distritos uninominales, se redistribitaron los 5 que se crearon para 1996, por lo que el número de constancias de mayoría que los partidos políticos se hubieran llevado es diferente al que se les otorgó. Las curules de mayoría relativa se hubieran repartido de la siguiente manera:

Cuadro 1	
Partido	No. Curules
PRI	29
PAN	7
PRD	4

De acuerdo a los resultados mostrados, de no haberse efectuado una reforma electoral, la LII Legislatura se hubiera conformado como un gobierno unificado con el PRI como partido mayoritario como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2						
CONFORMACIÓN DE LA UN LEGISLATURA CON 40 DISTRITOS UNINOMINALES Y 26 CURULES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL						
PARTIDO	MR	%	RP	%	TOTAL	%
PRI	29	72.5	8	30.76	37	56.06
PAN	7	17.5	7	26.92	14	21.21
PRD	4	10	6	23.07	10	15.15
PVEM	0	0	3	11.53	3	4.54
PT	0	0	1	3.84	1	1.51
PC	0	0	1	3.84	1	1.51
TOTAL	40	100	26	100	66	100

CAPÍTULO 4

LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO DIVIDO Y GOBERNABILIDAD EN EL ESTADO DE MÉXICO

4. Gobierno dividido y Gobernabilidad en el Estado de México

Como se puede ver la hipótesis con la que partimos se comienza a aclarar, pues nos hemos centrado en el problema del gobierno sin mayoría, y en particular, el problema de la gobernabilidad un contexto de partidos disciplinados y centralizados, como es el caso en México. A partir del siguiente capítulo me centrare exclusivamente en la alternancia de la Estado de México, que aunque no se ha experimentado alternancia en el gobierno estatal, los gobernadores; de acuerdo con esta investigación César Camacho Quiroz (1993-1999) y Arturo Montiel (1999-2005) han compartido el poder con un Congreso multipartidista en donde el PRI ha sido una de las bancadas minoritarias en tres legislaturas consecutivas: la LIII (1996-2000), la LIV (2000-2003) y la LV (2003-2006).

En las siguientes secciones se analizan datos empíricos de producción legislativa y disciplina partidista en el período, para finalizar con un análisis de la aprobación de proyectos provenientes del Ejecutivo durante el período.

4.1 la LIII Legislatura, una nueva relación.

La integración de la LII legislatura, las elecciones locales de 1993 resultaron favorables al Partido Revolucionario Institucional en todos los distritos electorales, es decir, se llevó el triunfo mayoritario. Los comicios electorales derivaron en la repartición de las curules de la siguiente manera: 40 para el PRI; 12 el PAN; 9 el PRD; 2 el PFCRN; 2 el PVEM y 1 el PPS, es decir, el PRI se llevó íntegros los cuarenta distritos uninominales y las posiciones plurinominales o de representación proporcional, se otorgaron a todos los partidos de oposición. Esto es que el PRI por poco se convierte en mayoría calificada, es decir, las dos terceras partes de la Legislatura.

Cuadro No.3 COMPOSICIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS PERIODO LII LEGISLATURA 1993-1996							
ESTADO DE MEXICO	PRI	PAN	PRD	PVEM	PFCRN	PPS	TOTAL
LII Legislatura	40	12	9	2	2	1	66
Curules	60.60%	18.18%	13.63%	3.03%	3.03%	1.51%	100%

Fuente: elaboración propia con datos de www.ieem.org.mx

Como se puede apreciar en el cuadro anterior el gobierno estatal unificado¹ la gobernabilidad no se advirtió amenazada por la toma de decisiones contrarias entre los poderes ejecutivo y legislativo, por lo que el trabajo parlamentario transcurrió sin mayor sobresalto, salvo por la frustración constante de los partidos de oposición.

Para la LIII legislatura el cambio dramático para el PRI con los resultados del proceso electoral del 10 de Noviembre de 1996 que se presentó en el Estado de México, específicamente la de los diputados locales; se establecía un panorama único; ya que por primera vez el Partido

¹ Las leyes y las iniciativas aprobadas en este periodo mantuvieron la tradición de ser dictaminadas por unanimidad de votos, puesto que el PRI poseía el control mayoritario en la Cámara, por lo que los partidos llamados de oposición, aunque se unieran en un frente común no alcanzaban a rebatir las decisiones unilaterales del revolucionario institucional.

Revolucionario Institucional perdió la mayoría absoluta de la Cámara y más aún los partidos de oposición conjuntamente hacían la mayoría, la Legislatura se instaló el 5 de Diciembre de 1996. Respecto a la participación, Emmerich G., afirma que “En 1996 la participación fue baja, como es habitual en las elecciones municipales y de diputados locales en el estado, pero es esta ocasión la baja afluencia de votantes perjudicó especialmente al PRI”.²

La LIII Legislatura (1996-2000) del Congreso Local del estado de México se instaló el 5 de diciembre de 1996, en el marco de una conformación plural en donde ninguna fuerza política ostentaba la mayoría absoluta. Todos los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, coincidieron en que el trabajo legislativo se llevaría a cabo en un marco de diálogo y consenso, comprometiéndose a trabajar con apego a la legalidad. La composición de la LIII Legislatura otorgaba tres escenarios posibles de formar mayoría absoluta (38 diputados) como se observa en el cuadro 4: PRI-PAN, PRI-PRD Y PAN-PRD, de tal manera que a cualquiera de estos tres partidos no les sirve acordar con los minoritarios (PC, PVEM, y PT).

En el Estado de México una de las primera experiencias de gobierno dividido se dio en la LIII Legislatura, el partido dominante que fue el Partido Revolucionario Institucional, perdió la mayoría absoluta por primera vez ya que sus miembros que integraban el órgano legislativo, se vieron forzados a formar acuerdos en las distintas fracciones legislativas, sin embargo mantuvo la mayoría relativa, ya que la conformación de la oposición formada por el Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), incluyendo el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Comunista (PC) dio pauta en la importancia del juego político que tomaron los partidos de oposición, claro pero no en las mismas dimensiones cada uno.

² Emmerich, Gustavo E., “Estado de México: pírrica victoria del PRI”, en Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996. (Coord. Ricardo Espinoza Toledo y Manuel Larrosa) México, UAM-I. 1999. Pág. 82

Cuadro No. 4 Integración de la LIII Legislatura (1996)			
AÑO/NÚM. LEGISLATURA	PARTIDO / OTROS	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACION PROPORCIONAL
LIII Legislatura 1996	PRI	30	0
	PAN	10	12
	PRD	5	11
	OTROS	0	7*
	TOTAL	45	30
*4 PVEM, 2 PT, 1PC			
Fuente: elaboración propia con datos de www.icem.org.mx			

Bajo la clasificación que se dio en el capítulo 2 correspondiente al estudio de Alonso Lujambio, ubicamos el gobierno dividido del estado de México dentro del Tipo "B", donde el partido del gobernador cuenta con la mayoría relativa de las curules en el Congreso local, sin embargo como se ve en el cuadro anterior, dentro de esta tipología podemos observar dos subtipos: donde el partido en el poder haga coalición con los partidos pequeños para lograr la mayoría en el Congreso y donde la coalición la realice con partidos grandes. Este último es el caso de nuestra entidad; al PRI (30) no le sirve de nada hacer alianza con el PVEM (4), el PT (2) Y PC (1), puesto que para lograr la mayoría.

Lo anterior, pudo tener como consecuencia, que el Partido Revolucionario Institucional, que representaba al Poder Ejecutivo Estatal y la fracción legislativa mayor, se pudiese enfrentar a una mayoría opositora en el Congreso local. Es importante señalar que las coaliciones pudieron tener varias raíces, las cuales se hubiese finalizado por cuestiones ideológicas, por intereses de los grupos legislativos, por desarrollo de proyectos en común, así como también por cuestiones políticas y las cuales pueden tener una referencia temporal definida, ya sea por el contexto interno del órgano legislativo, por períodos electorales o por el desarrollo de la administración pública estatal, sin olvidar el peso que guardaban las fracciones legislativas a coaligarse.

Bajo este contexto el jefe del Ejecutivo, César Camacho Quiroz, propuso un pacto de civilidad y señaló que se buscarían nuevas formas de trabajar, "incluso llegar a la concertación de

alianzas permanentes o coyunturales" (El Sol de Toluca, 03/12/96) para sacar adelante el trabajo legislativo. La pluralidad en la Cámara de Diputados significaría un trabajo más intenso previo al envío de iniciativas, durante el desahogo de las mismas en la Legislatura, teniendo que llegar al cabildeo para lograr su aceptación.

En los primeros días de la LIII Legislatura comenzaron las negociaciones; se designó por unanimidad de votos como primer presidente de la Mesa Directiva de la Legislatura al diputado priísta Miguel Angel Terrón Mendoza, se acordó la distribución de las 25 comisiones de trabajo y 7 comités permanentes, estableciéndose que ésta sería de acuerdo a la proporcionalidad de votos obtenidos en las elecciones, se realizaron algunas adecuaciones legales de acuerdo a las nuevas circunstancias, reformando los artículos 60 y 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; donde se incluyó la posibilidad de que los partidos políticos minoritarios participaran en la Gran Comisión, ampliando el número de sus integrantes de 7 a 9, por otro lado, también se incrementó el número de integrantes de la Comisión de Examen Previo, con el fin de que los partidos que obtuvieron mayor votación tuvieran mayor participación.

Cabe hacer mención que para llevar a cabo esta última reforma, la negociación se prolongó por más de siete horas y a la cual sólo tuvieron acceso los tres partidos políticos más grandes, hecho que molestó a los pequeños partidos, pero como lo explicamos en el apartado precedente, para que las iniciativas propuestas al pleno puedan ser aprobadas, es necesario hacer mayoría entre dos de los tres partidos mayoritarios en la Cámara, de esta forma, aquí se vislumbra que en adelante cobrará suma importancia la negociación y concertación constante entre PRI-PAN y PRI-PRD, aunque en ocasiones se de entre el PAN y el PRO sumándose a éstos los partidos minoritarios. Finalmente, las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México fueron aprobadas por mayoría de votos, ya que como lo mencionamos, los pequeños partidos estuvieron al margen de las negociaciones (ver El Sol de Toluca, 18/12/96).

Durante el primer periodo ordinario de sesiones, el trabajo legislativo no se vio interrumpido por imposiciones partidistas, sino al contrario, los legisladores adoptaron una postura de apertura al diálogo y la negociación, aunado a que el trabajo legislativo fue poco, ya que las iniciativas presentadas y discutidas fueron escasas. En total, tomando en cuenta el primer periodo de receso y el primer periodo extraordinario de sesiones, se aprobaron 28 iniciativas de ley, de las cuales sólo 4 fueron por mayoría y el resto por unanimidad de votos, lo que muestra el alto nivel de acuerdos que se logró durante este periodo legislativo.

Esta primera etapa denotó una profunda influencia del Revolucionario Institucional a la hora de llevarse a cabo la aprobación de los trabajos legislativos; claro está, hubo casos en los que las negociaciones se prolongaron más de lo usual e incluso, llegaron a dificultarse, pero finalmente los proyectos de ley lograron el consenso.

Para septiembre se reformó por consenso la Constitución Política del estado de México, se modificaron los artículos 11, 12, 13, 61 fracciones XIII y XVII, 71, 72, 73, 74, Y se adicionó la fracción VI del artículo 68 y un párrafo, y los incisos A y 8 del artículo 69 constitucionales. Estas reformas se caracterizaron por el consenso logrado entre las diferentes fracciones parlamentarias para alcanzar la unanimidad, aunque este hecho, se le atribuyó más que al presidente de la Gran Comisión, al Secretario General de Gobierno, ya que sostuvo intensas pláticas con las distintas fracciones parlamentarias con representación en la Cámara de Diputados, con el fin de promover las reformas constitucionales por unanimidad.

La sesión del 22 de septiembre, fue de la más importante de todo el cuarto periodo ordinario de sesiones dado que en ella se trató lo relacionado con la reforma electoral, previa al proceso en el que se elegiría al gobernador del Estado. Entre las principales reformas constitucionales en materia electoral destacaron la renovación del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, elevándose a rango constitucional la integración del Instituto Electoral y las

funciones que debe cumplir, se fortaleció la autonomía del Tribunal electoral, con la competencia y jurisdicción que determinó la propia Constitución estatal; así mismo se precisó el marco de acción de los partidos políticos como entidades de interés público, agregándose la garantía de equidad para que llevaran a cabo sus actividades. Estas reformas fortalecieron aún más la transparencia e imparcialidad que se busca en los procesos electorales.

Cabe resaltar, que la última quincena de septiembre se caracterizó porque todos los acuerdos a los que se llegaron en el Pleno, fueron aprobados por unanimidad. PRI, PAN Y PRD, trabajaron intensamente en dichas reformas, teniendo menor participación los partidos políticos minoritarios.

El Quinto Periodo Ordinario de Sesiones se desarrolló sin sobresaltos, teniendo una desahogada actividad en lo concerniente a las negociaciones, destacando entre otros puntos, la ágil aprobación por unanimidad de votos de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del estado de México; que contrario a la costumbre se aprobó siete días antes del vencimiento legal (31 de diciembre).

El 4 de marzo de 1999 concluyó el Quinto Período Ordinario de Sesiones y comenzó el Periodo de Receso. Cabe destacar que la mesa directiva de este período estuvo presidida por los coordinadores de las fracciones legislativas, lo cual denota una clara negociación con vista al proceso electoral del 4 de julio.

En total durante el Quinto Periodo Ordinario y de Receso fueron aprobadas 29 iniciativas, de las cuales 12 fueron de unanimidad y 17 de mayoría. Cabe destacar que a partir de mayo y acentuándose en junio, la actividad legislativa disminuyó bastante, debido a que la mayoría de los legisladores se concentraron en labores proselitistas a favor de sus respectivos candidatos a la gubernatura del Estado.

El Sexto Periodo Ordinario³ de Sesiones inició el 15 de julio y culminó el 15 de octubre de 1999, es quizás el período que más ha caracterizado el cambio en el ambiente del gobierno dividido mexiquense.

Las elecciones ordinarias para elegir gobernador en la entidad se realizaron el 4 de julio, resultando vencedor el candidato del PRI, Arturo Montiel Rojas. Destaca que la lista nominal de la entidad fue de 7 millones 114 mil 257 votantes⁴, según datos del Instituto Electoral del Estado de México la participación fue de 3 millones 358 mil 628 ciudadanos correspondientes al 47.21%; se registró un abstencionismo del 52.79%. (ver Internet <http://www.ieem.uaemex.mx>)

La votación favoreció al PRI con 1 millón 379 mil 228 votos (41.07%); le siguió la coalición PAN-PVEM, con su candidato José Luis Durán Reveles obtuvo una votación de 1 millón 151 mil 514 votos (34.29%); el candidato de la coalición PRD-PT, Higinio Martínez Miranda, obtuvo 714 mil 814 votos (21.28%). Los votos no registrados sumaron 3 mil 592 (0.11 %) Y los votos nulos fueron 109 mil 480 (3.26%).

Al inicio del Sexto Periodo Ordinario de Sesiones, el bloque opositor utilizó su mayoría para cambiar el orden del día y dejó sentir su hegemonía en el desarrollo de las discusiones en contra de la bancada priísta.

³ La gobernabilidad del estado no se vio en riesgo prácticamente durante los primeros cinco periodos ordinarios de la Legislatura. Fue hasta la etapa poselectoral cuando se presentaron algunos rasgos de ingobernabilidad, pues los partidos políticos de "oposición" se mostraron renuentes a aceptar al nuevo gobernador electo, incluso estuvieron a punto de no asistir a la toma de posesión del Ejecutivo, sin embargo al cabo de algunas horas de negociación el, quórum requerido para llevar a cabo la sesión se completó con 10 diputados de la fracción parlamentaria del PRD y los 2 del PT.

⁴ Ajustes realizados por los consejos distritales en la sesión ordinaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México del 10 de Junio de 1999

Los diputados de las fracciones parlamentarias de los partidos PAN, PRO, PVEM, PT y PC conjuntados en un "bloque democrático", expresaron su determinación de reformar el Código Electoral de la entidad con miras a los comicios locales del año 2000 y modificar la Ley Orgánica del Poder Legislativo para hacer rotativa la presidencia de la Gran Comisión. Asimismo el 27 de julio las dirigencias estatales de dichos partidos, informaron que los 45 diputados de oposición del Congreso local no asistirían a la sesión solemne donde Arturo Montiel Rojas rendiría protesta como gobernador constitucional. Dicha afirmación fue negada por algunos diputados de oposición, el escenario no era nada alentador para el Gobernador electo. Mientras tanto el gobernador César Camacho Quiroz, se enfrentaba a una Asociación de Municipios de Oposición que aseguraban no lo recibirían en ningún acto del gobierno estatal con los gobiernos municipales.

Las fracciones parlamentarias del PAN y PRD se abocaron a elaborar sus respectivas propuestas de reformas al Código Electoral, entre las que se vislumbraba la posible redistribución del territorio mexiquense que influiría en la conformación de la próxima legislatura, la posibilidad de modificar la integración de la legislatura, así como la regulación de tiempos, etapas y procedimientos de las precampañas de los partidos políticos; mecanismos para verificar durante el proceso electoral el cumplimiento de los topes de campaña; dotar de mayores atribuciones al órgano electoral para ejercer sus facultades en materia de fiscalización, e insistieron en la necesidad de poder contar con candidaturas comunes.

La "governabilidad" que había mantenido la LIII Legislatura en su escenario de gobierno dividido, parecía desmoronarse ante la actitud exaltada de la oposición por la interpretación varios legisladores de la oposición para no asistir y formar el quórum necesario. Sin embargo, la falta de quórum en la sesión de la Legislatura no puede impedir el cumplimiento constitucional del inicio del periodo constitucional ni la asunción de su titular al desempeño de esta función. Asimismo, la falta de quórum, no puede provocar vacío de poder, porque se ha

dado el proceso electoral, se ha calificado la elección, se ha declarado gobernador electo y existe y está presente ante la Legislatura el titular del Poder Ejecutivo entrante. Y por último la falta de quórum a la sesión de la Legislatura para la protesta constitucional es una hipótesis totalmente distinta a la ausencia del titular del Ejecutivo, como lo quisieron plantear algunos diputados.

La sesión de 15 de septiembre contó con el quórum legal para llevarse a cabo, A pesar de las amenazas del grupo opositor de no asistir a la misma 42 diputados de los 75 con que cuenta el Congreso local asistieron para recibir la protesta de Arturo Montiel Rojas como Gobernador Constitucional del Estado de México. Asistieron 30 diputados del PRI, 10 del PRO y 2 del PT.

Arturo Montiel Rojas hizo uso de la palabra y rindió la protesta de ley. Posteriormente dio un pequeño mensaje donde invitó a los diputados a buscar acuerdos justos y dignos para encontrar alternativas políticas, económicas y sociales que permitan vencer la pobreza e injusticia. Se comprometió a tener un gobierno honesto y abierto al diálogo.

Los diputados priistas se mantuvieron unidos. Recibieron la protesta de Arturo Montiel Rojas y en todo momento dieron su apoyo al Gobernador criticando la postura de los legisladores de oposición.

Los diputados del PAN y PVEM no asistieron a la sesión del 15 de septiembre Los del PAN ofrecieron una conferencia de prensa en un restaurante de Naucalpan, donde argumentaron que su ausencia en la sesión solemne obedecía a una sanción política al gobierno estatal y federal, al PRI y a su candidato, a fin de que los abusos que se dieron en la elección del 4 de julio no se den en el futuro.

En la sesión del 9 de octubre, por mayoría de votos quedó resuelta la aprobación de las reformas al Código Electoral del Estado de México en la LIII Legislatura. Sin embargo se consideró postergar para su análisis dos de los aspectos fundamentales de las propuestas de los cinco partidos con representación en el Congreso: la representación pura y coaliciones. A las 18:30 horas se aprobó la modificación de más de 200 artículos de la Ley electoral que regirá los comicios del año entrante con un padrón de 7.5 millones de ciudadanos, once partidos y alrededor de dos mil 200 candidatos a presidentes municipales, diputados federales y locales y senadores.

Sobre las reformas a la Ley Electoral el Gobernador de la entidad Arturo Montiel Rojas, aclaró que “no hay enfrentamiento entre poderes, lo que existe es una absoluta decisión por trabajar y esto se demuestra con la aprobación de las modificaciones al Código Electoral Estatal”. Afirmó que –en este territorio no existe revanchismo, sino respeto, armonía de los poderes- tal y como quedó plasmado con la participación de los institutos políticos en las reformas a dicho Código.

El PAN pretendió incluir entre los temas pendientes de las reformas al Código Electoral la redistribución, la candidatura común y la representación pura. El PAN, PRD, PVEM y PT, trabajaron para impulsar candidaturas comunes que les permitan no solo conservar el poder en las 49 presidencias municipales que ya gobiernan, si no además afianzar el triunfo en 46 alcaldías más, así como en los 36 distritos electorales federales de la entidad. Al respecto el PRI acepta la figura de coaliciones, más no la candidatura común.

El 15 octubre de 1999 concluyó el Sexto Periodo Ordinario de Sesiones, las fracciones legislativas del PAN, PRO, PVEM, PT Y PC, no aprobaron la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 1998, hecho o en el Congreso local.

Al principio las fracciones legislativas del PAN y PRD acordaron excluir al PRI de los trabajos de revisión de la Cuenta Pública correspondiente ejercicio fiscal 1998. En lugar de tres fueron dos Comisiones presididas por diputados opositores, las que se encargaron de ejecutar el escrutinio al trabajo de la administración estatal. Así pues las Comisiones de Finanzas Públicas (PRD) e Inspectoría de la Contaduría General de Glosa (PAN), iniciaron la revisión de la Cuenta Pública dejando fuera a la Comisión de Planeación y Gasto Público (PRI).

De los treinta diputados del PRI que se encontraban se desesperaron ante la negativa del bloque opositor para aprobar la Cuenta Pública, el diputado Isidro Muñoz Rivera aconsejó a los legisladores esperar los resultados de los trabajos de fiscalización, los cuales se conocerán en febrero del 2000. De nada sirvieron argumentos, los opositores se basaron en irregularidades de la pasada administración que rebasaban poco más de 2 mil 596 millones de pesos, mientras que en materia de transferencias y aplicaciones presupuestales llegó a los 22 mil 444 millones de pesos violando también en ese caso, disposiciones del Presupuesto de Egresos.

De igual forma en la sesión se aprobaron por mayoría los puntos pendientes de la reforma electoral, de tal suerte que los partidos contendientes podrán coaligarse indistintamente en distritos y municipios, sin ceñirse a un partido político en todos los casos. Fue aprobada la representación pura, donde cada partido deberá contar con similar número de curules al porcentaje que obtuvieron en la votación distrital (artículo 265 del Código Electoral). Por tanto la asignación de diputados de representación proporcional será mínima, solo hasta completar el equivalente del porcentaje obtenido en las urnas por cada instituto político. Desaparece la cláusula de gobernabilidad⁵ con la que, hasta 1996, el partido con mayor representación lograba adjudicarse la mayoría del Congreso local.

⁵ El Código Electoral establece en su artículo 265, fracción 111 Que: "Si ningún partido obtiene el 51% de la Votación Válida Emitida y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la legislatura, al partido con más constancias de mayoría y por lo menos el 45% de la Votación Emitida, le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría de la Legislatura."

El PRI se ha inconformado por todos los acuerdos aprobados; por la no-aprobación de la Cuenta Pública, el diputado Ignacio Rubí Salazar aseguró que intentarían revertir desde instancias como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud que desde su punto de vista, se violentó el proceso legislativo al no ser sometido a votación nominal un proyecto de dictamen presentado por su bancada y, en el cual, se rechazaban los cambios electorales (Acta Semanal, 17/10/99).

En total durante el Sexto Periodo Ordinario⁶ de Sesiones fueron aprobadas por unanimidad 10 iniciativas y 8 por mayoría.

Cabe destacar que la sesión del 29 de octubre de 1999 fue suspendida por falta de quórum (faltó un diputado para alcanzarlo), por lo que no se ratificó que ya habían aprobado y para lo cual ya no estarán en tiempo y forma, toda vez que de hacerlo trasgreden la ley que señala que toda modificación al Código Electoral debe hacerse por lo menos 90 días antes del proceso correspondiente, y el proceso inicia en la primera semana del mes de enero del 2000.

En la sesión del 3 de Noviembre la mayoría opositora como se había denominado "mayoría democrática", aprobó por mayoría el punto de acuerdo en el que no dan por aceptadas las objeciones a la reforma electoral enviadas por el gobernador por considerarlas extemporáneas, puesto que fueron recibidas por el legislativo a las 23:54 horas, "fuera del horario de un día hábil".

Los legisladores del "bloque democrático" aseguran que el gobernador debe de promulgar y publicar la reforma electoral del 15 de Octubre, de no hacerlo pueden fincársele

⁶ Durante los Sexto y Séptimo Periodos Ordinarios de Sesiones fue cuando el gobierno dividido del estado presentó más dificultades. Sin embargo la negociación en gran parte de los casos, evitó mayores consecuencias. Destaca la controversia generada en tomo a la iniciativa de la reforma electoral, su aprobación por mayoría y el veto constitucional que el Ejecutivo aplicó a la misma.

responsabilidades. Las reformas no se aplicarán en la elección del 2000, en caso de que el Ejecutivo las promulgue entrarán en las elecciones del 2003.

El 11 de Noviembre concluyó el periodo extraordinario de sesiones, se acordó que se integrarían a propuesta de las fracciones las comisiones de protocolo para informar al Gobernador y al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la conclusión del periodo y de los acuerdos tomados en él.

El 24 de noviembre la Legislatura local recibió del Secretario de Finanzas y Planeación, el paquete fiscal para el año 2000 Destaca que los egresos del estado serán de 46 millones de pesos, 15% más que en este año. El 85% lo ejercerá el Ejecutivo y el resto entre Legislativo y Judicial⁷.

El 30 de noviembre el Subsecretario de Planeación y Presupuesto estatal, presentó ante las comisiones de Finanzas y Planeación y Gasto Público, la propuesta del Ejecutivo para Presupuesto de Egresos del año entrante. Los diputados del PRI y PRD coincidieron en la necesidad de incrementar los recursos para la Procuraduría de Justicia y para la Secretaría de Desarrollo Agropecuario. Destaca en la propuesta del Ejecutivo el incremento en orden del 0.6 al 4.2 por ciento para las Secretarías de Desarrollo Económico.

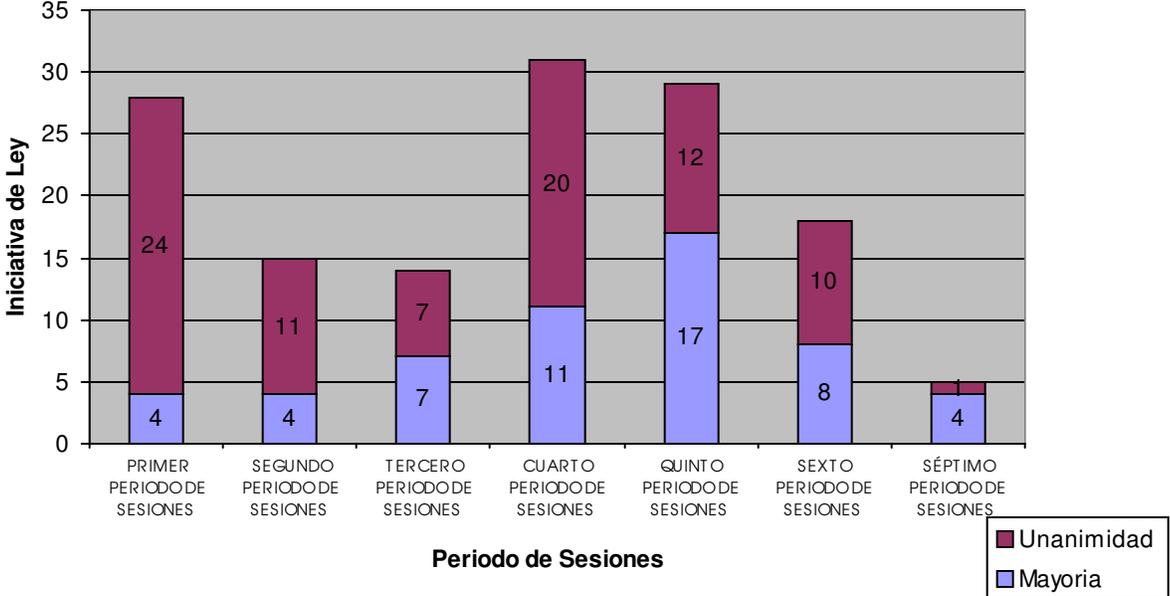
EL 14 de Diciembre inició el proceso de dictaminación del Paquete Fiscal para el año entrante. Las Comisiones de Finanzas Públicas y Planeación y Gasto Público acordaron por unanimidad las bonificaciones del 10, 8 Y 6 por ciento a los contribuyentes que realicen su pago anual anticipado de predial y agua potable en los meses de enero, febrero y marzo respectivamente.

⁷ A pesar de los momentos difíciles del Sexto Periodo Ordinario de sesiones, en el Séptimo, las Leyes de Ingresos del Estado y sus Municipios y el Presupuesto de Egresos estatal para el ejercicio fiscal del 2000 fueron aprobados sin mayores modificaciones, la primera por mayoría y la segunda por unanimidad; lo que refuerza la postura de negociación que los diputados de la LIII Legislatura conservan.

Sumado a lo anterior, los gobiernos divididos traen consigo un beneficio para la sociedad en el sentido de que los legisladores ponen mayor atención en las iniciativas propuestas, así como en el cuidado más estricto del destino de los recursos público. Ahora bien, de no existir un adecuado apego a la ley y de no presentarse una negociación sólida y constante entre las diversas fuerzas políticas, un gobierno dividido puede ocasionar perjuicios a la sociedad, así en al LIII Legislatura en materia de aprobación de leyes, durante las sesiones que realizó dicha legislatura se puede observar el siguiente comportamiento en el grafico 1.

Cuadro No. 5 Comportamiento legislativo de la LIII Legislatura			
	Aprobación de iniciativas		Acontecimiento
	Mayoría	Unanimidad	
PRIMER PERIODO DE SESIONES	4	24	*Influencia del PRI
SEGUNDO PERIODO DE SESIONES	4	11	*Solicitud de revocación de Presidente municipal de Valle de bravo y Tenancingo
TERCERO PERIODO DE SESIONES	7	7	*Se incluyo el Presupuesto de Egresos del Edo. de Méx. para ejercicio fiscal de 1998
CUARTO PERIODO DE SESIONES	11	20	*La reforma Electoral previo a la elección a Gobernador para 1999 *menor injerencia de partidos pequeños *mayor aprobación por unanimidad
QUINTO PERIODO DE SESIONES	17	12	*Diputados se concentran en labores proselitistas para la elección a gobernador
SEXTO PERIODO DE SESIONES	8	10	*Elecciones realizadas el día 4 de julio de 1999 para elegir gobernador
SEPTIMO PERIODO DE SESIONES	4	1	
TOTAL	55	85	
Fuente: elaboración Propia con datos del diario de Sesiones			

Comportamiento legislativo de la LIII Legislatura



4.2 El desempeño legislativo de la LV legislatura

La LV Legislatura (2003-2006) del Congreso Local, al igual que la LIII Legislatura, tuvo una conformación tripartidista⁸ Los tres principales partidos alcanzaron una magnitud similar en sus bancadas legislativas; el PRI obtuvo 24 curules, el PAN 23, el PRD 19 y los partidos pequeños PVEM 4, PT 3 y CONVERGENCIA 2 escaños respectivamente. Bajo esta composición de fuerzas las únicas posibilidades de construir coaliciones exitosas se basan en combinaciones (PRI-PAN) (PRI-PRD) (PRI-PRD-PAN), lo que por supuesto ha exigido moderación en la agenda del gobernador y una disposición a negociar las piezas de legislación.

Cuadro No. 6 Integración de la LV Legislatura (2003)			
ANO/NUM. LEGISLATURA	PARTIDO / OTROS	MAYORIA RELATIVA	REPRESENTACION PROPORCIONAL
LV Legislatura 2003	PRI	24	0
	PAN	11	12
	PRD	10	9
	OTROS	0	9*
	TOTAL	45	30
*4 PVEM, 3 PT, 2 PCD.			
Fuente: elaboración propia con datos de www.ieem.org.mx			

Durante casi dos años de trabajo legislativo, se observa que el titular del Ejecutivo no ha sido el principal iniciador de proyectos ante la legislatura; su tasa de contribución es de 23 puntos porcentuales, mientras que las bancadas del PRI y el PAN en conjunto alcanzan una contribución de 34 puntos porcentuales. Incluso, la contribución del PRI, es poco importante, pues solo ha presentado 29 proyectos, 10 de los cuales fueron puntos de acuerdo.

⁸ La integración de la LIV legislatura estuvo enmarcada por un régimen de gobierno dividido ya que la integración de esta fue de “75 diputados que integran la LIV Legislatura del Estado de México realizan sus funciones organizados en siete fracciones: 25 representan al PRI, 16 al PAN, 16 al PRD; 13 que conforman la fracción Independiente; 2 al PVEM; 2 al PT y 1 al PDS.” López Islas María Isabel “la composición de las legislaturas en México” en Revista iniciativas núm. 12, Toluca.

En este estudio es necesario subrayar que el gobernador aglutina en su agenda en los proyectos relacionados con reformas o modificación a leyes ya existentes y que no destaca como promotor de nuevas leyes, ni de reformas constitucionales. Por lo que, los diputados fueron más activos en la presentación de nuevas leyes y en la proposición de reformas constitucionales tal como se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 7 Iniciativas y/o proyectos presentados en la LV Legislatura						
Iniciador	Iniciativas de reforma, adición o derogación	Nueva ley	Puntos de acuerdo	Reforma a la Constitución Estatal	Reformas a la Constitución Federal	Total
Gobernador	65	6				71
PAN	21	5	8	7		41
PRI	9	5	10	2	3	29
PRD	17	9	35	4		65
PVEM	8	5	5			18
CONVERGENCIA	2	2	2	1		7
PT	4	2	4	1		11
Municipios/Ayuntamientos	19					19
Congreso del Estado de México	19	1	21			41
Otros	5			1	2	8
Ciudadano/as	1					1
Total	170	35	85	16	5	311

Fuente: elaboración con información de la dirección de investigación del instituto de investigaciones legislativas del Congreso del Estado de México.

Si bien la proposición de proyectos es un indicio de la actividad legislativa, es importante registrar en qué medida las iniciativas alcanzan un resultado exitoso. En el cuadro, se da cuenta de la cantidad de iniciativas aprobadas en términos absolutos y relativos. Es de señalarse que solo 45 de los proyectos aprobados por unanimidad tuvieron como iniciador al gobernador, también es importante hacer notar que 16 de los proyectos pendientes son de su autoría. La bancada con más proyectos sin resolución es la del PRD, lo cual puede ser interpretado como una expresión de limitaciones para concertar acuerdos en torno a su agenda legislativa. Por lo demás el rezago afecta a todas las bancadas y al conjunto de la legislatura, pues a la fecha 39 de los proyectos presentados no han sido votados en el pleno de la asamblea.

Cuadro No.8 Comportamiento legislativo de la LV Legislatura					
Iniciador	Aprobación de iniciativas presentadas por iniciador			Total	%
	Mayoría	Unanimidad	Pendientes		
Gobernador	10	45	16	71	22.83
PAN	1	23	17	41	13.18
PRI	3	16	10	29	9.32
PRD	2	24	39	65	20.90
PVEM		5	13	18	5.79
CONVERGENCIA		3	4	7	2.25
PT		3	8	11	3.54
Municipios	1	17	1	19	6.11
Congreso del Estado de México	3	38		41	13.18
Otros	4	4		8	2.57
Ciudadano/as		1		1	0.32
Total	24	179	108	311	100.00
Fuente: elaboración con información de la dirección de investigación del instituto de investigaciones legislativas del Congreso del Estado de México.					

Como se puede observar la productividad de la legislatura, en términos porcentuales, el resultado de la proporción de proyectos presentados que alcanzan la aprobación legislativa, El gobernador es el iniciador con más exitoso, pues registra un nivel porcentual de 23% en la producción legislativa. Sin embargo, este dato debe ser ponderado con el número de proyectos presentados, pues como hicimos notar anteriormente, el Ejecutivo no ha sido un iniciador muy activo.

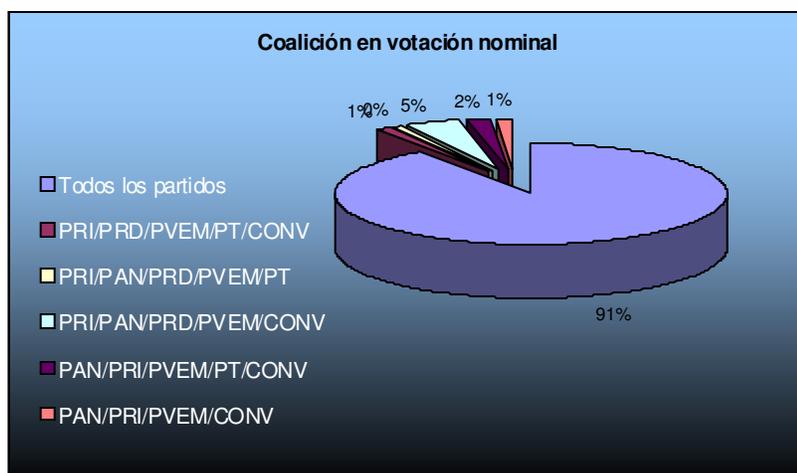
Así mismo uno de los temas centrales de la agenda legislativa del gobernador Arturo Montiel fue la reforma de la administración municipal y las iniciativas relacionadas con la impartición de justicia y seguridad pública. Le siguen, aquellas relacionadas con nombramientos y autorizaciones. No destacamos la presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto, ya que estas son iniciativas que son de facultad exclusiva del gobernador y se presentan de manera recurrente en cada ejercicio anual.

Las resoluciones del pleno han concentrado la agenda de aprobada por la legislatura en los temas relacionados con la justicia y la seguridad pública ya que de este se han presentado hasta 37 en total de las cuales 11 quedaron pendientes, además 25 fueron aprobados por unanimidad y 1 por mayoría; para la administración municipal que se presentaron en total 38 en total de los cuales 6 quedaron pendientes, 29 aprobados por unanimidad y 3 por mayoría; otro de los temas que mayor importancia ha tenido es la transparencia y rendición de cuentas y las cuentas públicas municipales.

Así mismo se destacan también, las aprobaciones por unanimidad de reformas de índole político electoral y al régimen interno de la asamblea.

Se puede afirmar que de las iniciativas presentadas en la legislación y que han sido aprobadas han contado con el respaldo de amplias coaliciones encabezadas por al menos dos de los partidos importantes de la asamblea. El cuadro (cuadro no. 9) siguiente muestra que 90 % de los proyectos aprobados fue con la participación de todos los partidos integrantes de la legislatura. Solo en dos de las coaliciones ganadoras no figuran los tres partidos principales, lo cual demuestra que el intercambio y la negociación legislativa han propiciado las decisiones de consenso.

Cuadro No. 9 Coalición de partidos en votación nominal		
Coalición en votación nominal	frecuencia	%
Todos los partidos	183	90.1
PRI/PRD/PVEMPT/CONV	3	1.5
PRI/PAN/PRD/PVEM/PT	1	0.5
PRI/PAN/PRD/PVEM/CONV	9	4.4
PAN/PRI/PVEMPT/CONV	4	2
PAN/PRI/PVEM/CONV	3	1.5
Total	203	100
Fuente: elaboración con información de la dirección de investigación del instituto de investigaciones legislativas del Congreso del Estado de México.		



Sin embargo el panorama no es tan alentador, cuando constatamos que una buena parte de los proyectos aprobados por todos los partidos son en realidad puntos de acuerdo (75 de las propuestas hechas), los cuales no tienen consecuencias para cambiar el statu quo. La coalición de todos los partidos solo ha promulgado 20 nuevas leyes, y procesado 5 reformas a la Constitución estatal como se puede observar en el cuadro 10.

Cuadro N. 10 Coaliciones ganadoras y tipos de iniciativas LV Legislatura						
Coalición	Iniciativas de reforma, adición o derogación	Nueva ley	Puntos de acuerdo	Reforma la Constitución Estatal	Reforma la Constitución Federal	Total
Coalición de todos los partidos	106	20	51	5	1	183
PRI/PRD/PVEM/PT/CONV	3					3
PRI/PAN/PRD/PVEM/PT			1			1
PRI/PAN/PRD/PVEM/CONV	4		3	1	1	9
PAN/PRI/PVEM/PT/CONV	2		2			4
PAN/PRI/PVEM/CONV	3					3
Total	118	20	57	6	2	203

Fuente: elaboración con información de la dirección de investigación del instituto de investigaciones legislativas del Congreso del Estado de México.

A pesar de esto se puede decir que en el caso del Estado de México, el gobierno dividido parece incentivar la cooperación. Sin embargo, pese a que se observa una amplia política de coaliciones, es factible suponer que todos los actores y especialmente el Ejecutivo local, no inicia proyectos de ley que de antemano enfrentarían la oposición de las bancadas en el

legislativo: esta suerte de moderación de las preferencias es quizá una de las razones ocultas detrás del amplio consenso.

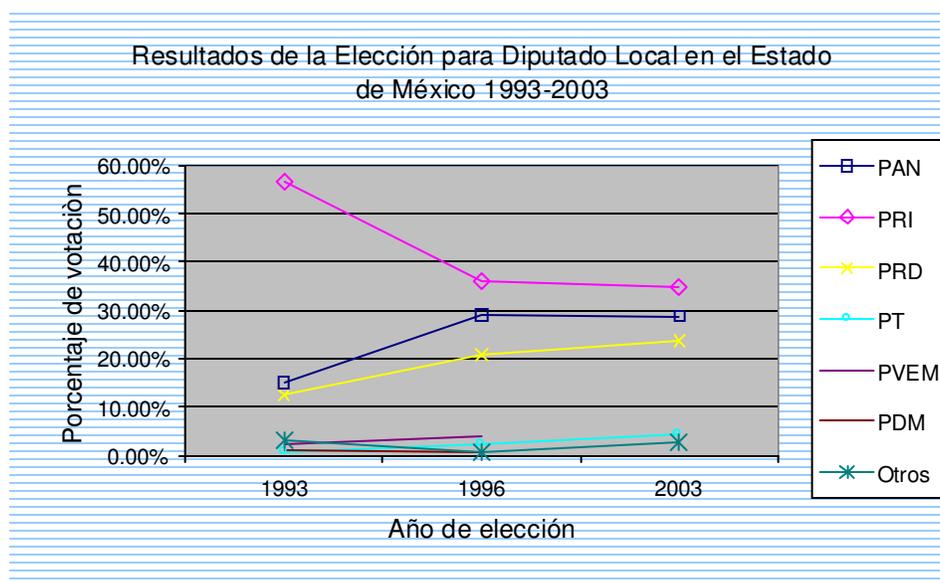
Después de analizar la votación nominal de este período, se puede afirmar que las bancadas de la LV Legislatura del Estado de México, tienden hacia la cooperación más que al conflicto, prefieren el comportamiento de oposición leal antes que de una oposición obstruccionista. Y desde luego, han mantenido una notable cohesión legislativa, “Como se puede apreciar, ningún partido registra mayoría dentro de la Legislatura, situación que prevalece desde la LIII Legislatura, como consecuencia de la cada vez más constante pluralidad y apertura de las instituciones democráticas en el país.”⁹

⁹ Hurtado, Cisneros Mauricio, “Foro Legislativo: El Trabajo de la H. LIV Legislatura del Estado de México” en Revista iniciativas núm. 13, Toluca.

4.3 La competencia electoral

Para concluir este trabajo se realiza un último análisis de las variables que generan el fenómeno de los gobiernos divididos para el ejercicio del poder en el Estado de México. Partiendo de un conjunto de proposiciones analíticas sobre el desempeño de la legislatura y la formación de coaliciones, se estructura un argumento que sostiene que el gobierno dividido no implicó una reducción significativa en la productividad de la legislatura, pero sí afectó la calidad de la legislación aprobada. Por otra parte, se intenta demostrar que el pluralismo legislativo instauró un régimen político más complejo que en lugar de polarizar, reforzó la cooperación entre los partidos legislativos con representación en el Congreso estatal.

En este análisis la competencia por los cargos al Congreso local, fue poco significativa, por lo menos hasta la elección de 1993. ya que en los comicios de 1990 y 1993 el PRI alcanza porcentajes de votación de 57 y 60 %, y obtiene el triunfo en todos los distritos de mayoría relativa. De tal suerte, que los gobernadores del período aseguraron el apoyo de amplias mayorías en el Congreso local para llevar a cabo su agenda de gobierno.



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM

El anterior gráfico también describe las trayectorias de las votaciones porcentuales obtenidas por los partidos competidores en las elecciones de mayoría relativa. Claramente se observa que el descenso de la votación priísta ocurre hasta los comicios intermedios de 1996, cuando el PRI obtiene un porcentaje de votación menor al 40% y pierde por primera vez curules de mayoría relativa.

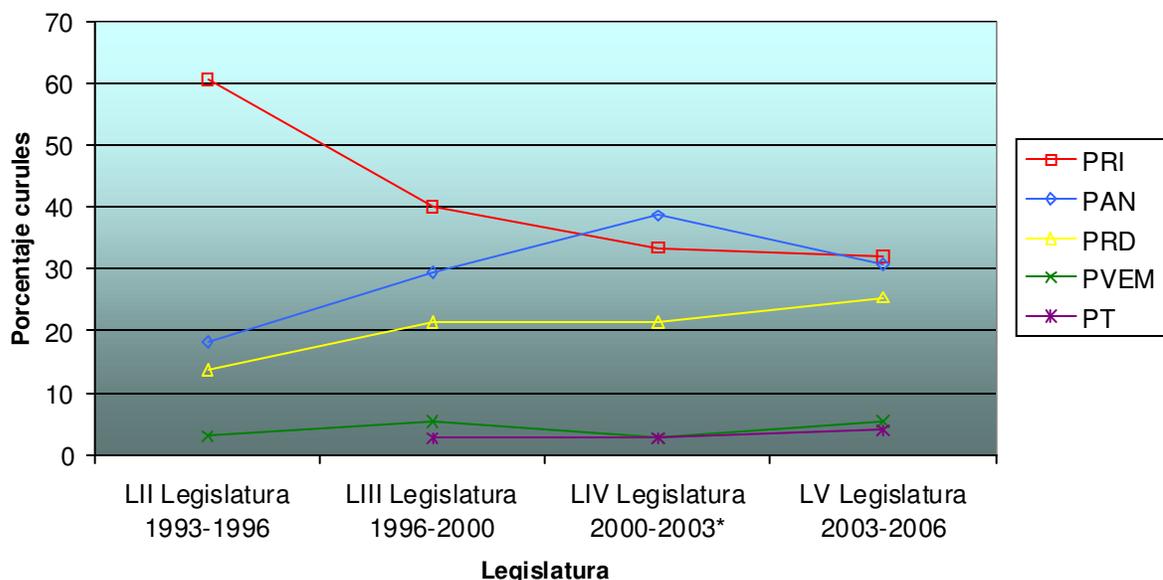
Precisamente, el punto de arranque de la experiencia del gobierno dividido en el Estado de México se localiza en los comicios intermedios del 10 de noviembre de 1996. Como resultado de una más alta competitividad, el PAN se ubicó como primera fuerza electoral en 10 distritos de mayoría relativa y el PRD llegó en primer lugar en 15. Aplicando las reglas de reparto de escaños plurinominales prescritas en la legislación electoral, la integración de la legislatura local arrojó un equilibrio de fuerzas en donde el PRI perdió la mayoría absoluta del Congreso y los partidos de oposición obtuvieron en conjunto más de la mitad de las curules (Cuadro no. 11).

Cuadro No. 11 Histórico de la integración del Congreso Local en el Estado de México 1993-2003								
Partidos	LII LEGISLATU RA 1993- 1996	%	LIII Legislatura 1996- 2000	%	LIV Legislatura 2000-2003*	%	LV Legislatura 2003-2006	%
	Curules		Curules		Curules		Curules	
PRI	40	60.6	30	40	25	33.3	24	32.00
PAN	12	18.18	22	29.33	29	38.6	23	30.67
PRD	9	13.63	17	21.33	16	21.3	19	25.33
PFCRN	2	3.03						
PVEM	2	3.03	3	5.33	2	2.67	4	5.33
PPS	1	1.51						
PT			2	2.67	2	2.67	3	4.00
PC			1	1.33				
PDS					1	1.33		
PCD							2	2.67
Total	66	100	75	100	75	100	75	100
*El PRI formó junto con el PVEM la "Alianza para Todos"								
Fuente: elaboración propia con datos de www.ieem.org.mx								

Comparados con los resultados de los comicios anteriores de 1993, la elección intermedia de 1996, produjo sensibles cambios en la distribución de la influencia partidaria. Al perder la

mayoría absoluta, el PRI solo estaba en condiciones de aprobar legislación construyendo coaliciones con las bancadas del PAN o el PRD, que por su porcentaje de representación, eran las únicas alternativas para armar coaliciones ganadoras como se puede observar en el siguiente gráfico.

Histórico de la integración del Congreso Local en el Estado de México 1993-2003



El gráfico anterior explica una lenta pero progresiva erosión que tienen factores explicativos en las contiendas electorales del PRI en el Estado de México - tales como el crecimiento de la urbanización, mayores niveles de información política y las fracturas en la clase política local- es pertinente considerar el impacto de los cambios en el sistema electoral de la entidad como una causa eficiente en la formación del gobierno dividido.

La competitividad y el pluralismo legislativo en el Estado de México, solo alcanzaron a consolidarse como producto de una profunda reforma a la legislación electoral de la entidad. Así para las elecciones del 02 de julio de 2000 “el número de municipios gobernados por partidos políticos distintos al PRI, aumentó de 48 en 1996 a 53 en el año de referencia; mientras que en la composición del congreso local se pasó de 45 en 1996 a 50 en el 2000. A nivel

federal, podemos ilustrar algunos resultados que han sido motivo de análisis en distintos foros del estado, y que han representado un avance significativo en los mismos, tomando en cuenta que el PRI durante años se había mantenido como el partido hegemónico en la entidad, tanto en el ámbito local como federal: en las diputaciones federales, la llamada "oposición" ganó 25 de los 36 distritos electorales uninominales en que se divide el Estado de México, comparado con lo obtenido en 1997, donde el PRI obtuvo 16 distritos por 20 de los partidos distintos a aquél. En el senado, en esta ocasión favoreció el triunfo al PAN, ganando los dos por el principio de mayoría relativa, y el PRI, como segunda fuerza en la entidad, es decir, primera minoría, recibió un senador por este principio. En 1997, el PRI había recibido los dos por mayoría relativa, por uno del PAN, al ser primera minoría en dicho estado”¹⁰.

Por último y a manera de cierre de este último capítulo, el gobierno dividido en el Estado de México, tiene como elemento característico una baja fragmentación parlamentaria: se puede decir que tres partidos concentran la representación y el poder parlamentario de aprobar la agenda. Se puede ver un mayor grado de competitividad por parte de los partidos políticos en la entidad. Por lo que en las tres legislaturas en que se ha presentado el fenómeno - la LIII, LIV y LV- el número efectivo de partidos parlamentarios es cercano a tres fuerzas. Ello a pesar de que la representación del Congreso se ha integrado con 6 partidos en la LIII Legislatura, con 5 partidos en las LIV y LV.

Cuadro No. 12 Número efectivo de Partidos en el estado de México 1993-2003	
Partidos	Numero efectivo de partidos
1993	2.5
1996	3.8
2000	3.3
2003	3.8
Promedio	3.35

¹⁰ Rodríguez, Manzanares Eduardo, “La marea azul en el Estado de México. Elecciones federal y local del 02 de julio de 2000. ¿un signo de alternancia política en la entidad?” en Revista Iniciativas núm. 14, Toluca.

Conclusiones

La estructura esencialmente presidencialista como una forma de gobierno ha conservando sus rasgos generales del presidencialismo (legitimación popular, manejo de la política exterior, funciones de control otorgadas al Congreso), sin embargo los defectos del mismo ha generado el fenómeno del gobierno dividido, derivado de un sistema electoral inadecuado y de la debilidad de los partidos políticos, imposibilidad de dar solución a los bloqueos institucionales. Podemos resaltar de su propuesta la introducción de mecanismos importados del parlamentarismo (disolución del Congreso y moción de censura), que conllevarían a la definición por parte de una decisión popular favorable a una de las dos posiciones institucionales mediante una contienda electoral simultánea para presidencia y Congreso.

Así mismo igual que Linz y otros estudiosos de Latinoamérica proponen como solución acabar con el sistema presidencialista; en efecto, al considerar que lo mejor sería eliminarlo del todo y, en su lugar, estructurar un sistema parlamentario. Su argumento radica en sostener que el sistema presidencialista es menos capaz de mantener un régimen democrático estable, dada su rigidez, al contrario de los sistemas parlamentarios los cuales, al ser flexibles, reducirían al mínimo los riesgos, debido a sus propios engranajes que se renuevan, a diferencia de un sistema rígido, mientras que las de los sistemas presidencialistas se tornan inmanejables. Por otro lado, y a diferencia de esta salida, Sartori ve como alternativa al presidencialismo no el sistema parlamentario sino el semi-presidencialismo.

Sin embargo a pesar de estos argumentos en la gran mayoría de Estados con sistema presidencialista (Gobierno unificado), en los que la indisciplina partidista es una constante se trabaja en materia legislativa sin sobresaltos, pero, en cambio, en condiciones de un gobierno dividido tal anomalía evita el estancamiento o supera la crisis, ya que le permitiría al presidente “negociar con quien se preste”, lo cual constituye una práctica cotidiana en el ejercicio del gobierno.

Me queda claro que la gobernabilidad democrática es imperfecta; y de hecho, la gobernabilidad perfecta sólo se da en los gobiernos autoritarios. Esto quiere decir que en las democracias como la nuestra, los gobiernos de los estados soberanos tienen que lidiar con una gran diversidad de variables que dificultan el establecimiento de los consensos, de los acuerdos y los pactos de gobernabilidad necesarios para gobernar en dinamismo y no caer en la parálisis operativa que atrofia hasta los resortes más insignificantes de la operación política.

Claro está que la gobernabilidad de hoy no compagina con la parálisis política; la gobernabilidad de hoy, pasa más por la palabra y la razón que por los palos y los fusiles. Así mismo se puede ver a través de este trabajo que la descentralización del poder activó puntos de que parecían no existir en la nueva relación Legislativo-ejecutivo lo que modificó la fuerza e influencia de la presidencia mexicana, por un lado, los poderes formales del presidente se han reducido al grado que su capacidad de influencia para persuadir a los actores políticos se ha visto cuestionada, por el otro, el equilibrio de poderes produjo riesgos en la toma de decisiones al grado que la negociación debe ser permanente para evitar la ingobernabilidad y el obstruccionismo de las políticas.

Así el estudio centrado en la experiencia del Estado de México tiene sus valoraciones ya que las reformas al sistema electoral, que comprendieron el aumento de distritos electorales de 40 a 45, una sola circunscripción plurinominal para todo el estado, la creación de un órgano autónomo a cargo de realizar las elecciones, la aparición del Tribunal Electoral y las modificaciones a la fórmula para repartir las curules de representación proporcional, todo ello enmarcado por la modificación de las preferencias del electorado mexiquense dando una mayor representatividad a los partidos políticos en el congreso generando gobiernos divididos.

Concretamente, refiriéndonos a nuestra hipótesis, ésta se comprobó ya que de acuerdo con los datos arrojados por la investigación, se muestra que en el estado de México, el gobierno dividido funcionó satisfactoriamente hasta que las elecciones para renovar el poder Ejecutivo y los resultados arrojados por la misma, provocaron la inconformidad de los legisladores de oposición. Recordando que "la existencia de gobiernos divididos beneficia el desempeño de los gobiernos, promueve la democracia, acota la actuación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y permite obtener un mayor entendimiento entre los partidos políticos, por lo tanto, bajo escenarios como éste, el gobierno dividido no enfrenta efectos adversos, siempre y cuando exista apego a la ley, que deberá contener los elementos para enfrentar cualquier escenario democrático, es posible percatarse que los partidos políticos no se apegaron al marco legal ya que su inconformidad se debió más a actitudes de revanchismo político que a supuestas irregularidades en el desarrollo del proceso electoral,

de tal forma que si en todo momento los partidos políticos observaran la Constitución, los riesgos de ingobernabilidad en un contexto de gobiernos divididos serían mínimos.

Por último referente al veto que por primera vez en la historia aplicó el Gobernador de la entidad, podemos hacer algunas observaciones respecto a lo establecido en los artículos 59 y 77 de la Constitución local, donde se confiere al Ejecutivo la facultad de formular observaciones a las leyes y decretos que expida la Legislatura, y que para la aprobación de estas serán necesarios los votos de al menos las dos terceras partes de sus integrantes. La esencia del veto constitucional es que el consenso del legislativo debe ser mayor una vez que se interpuso el veto del Ejecutivo, y no la misma mayoría para su aprobación como se establece en nuestra Constitución local. Por lo que en el gobierno dividido de nuestra entidad, el veto constitucional del Gobernador solo sirve para retrasar las iniciativas.

Por lo que la gobernabilidad, en el contexto político actual de gobierno dividido y de falta de mayorías parlamentarias, dependa de la construcción de consenso es mucho más que un deteriorado recurso persuasivo. Lograr acuerdos indudablemente constituye un problema de actitudes, pero no basta; no puede reducirse sólo a la mera voluntad de las partes en ponerse de acuerdo, sino que demanda, en primer lugar, el reconocimiento de la necesidad y de la trascendencia de los consensos como eje de la política gubernamental, lo que requiere, además, de una operación política de altísimo nivel de parte del gobierno para lograrlos.

Bibliografía

- Aguilar, Camín Héctor A la sombra de la revolución mexicana, México, Ed. Cal y Arena, 1992.
- Alcántara Sáez Manuel, Gobernabilidad, crisis v cambio, México, FCE, 1995.
- Anaya, Cadena Vicente Diccionario Política. Gobierno y Administración Pública Municipal, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1997.
- Arbós, Xavier y Salvador Giner La gobernabilidad, Ciudadanía v democracia en la encrucijada mundial, Madrid, Siglo XXI. 1993.
- Aristóteles, La política, México, Ed. Espasa-Calpe, 1990.
- Arnaiz, Amigo Aurora, Ciencia Política, México, UNAM, 1997.
- Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, La nueva administración pública, Madrid, Ed. Alianza, 1997.
- Bobbio&Bovero, Sociedad y Estado en la filosofía moderna, El modelo iusnaturalista y el modelo hegeliano-marxiano, México, FCE, 1998.
- Bobbio, Norberto Diccionario de Política A-J, México, Siglo XXI, 1998.
- Bobbio, Norberto Diccionario de política L-Z, México, Siglo XXI, 1998.
- Bobbio, Norberto Estado, Gobierno y Sociedad, México, FCE, 1992.
- Bodin, Jean Los seis libros de la República, Madrid, Ed. Tencnos, 1997.
- Bovero, Michelangelo y Luigi Ferrajoli, “Teoría de la democracia. Dos perspectivas comparadas”, en Colección. Temas de la Democracia. No. 13 México, IFE, 2001.
- Calderón. Ortiz Gilberto. Estado. Gobernabilidad v Administración Pública, Ed.Gernika. México, 2002.
- Camou, Antonio, Los desafíos de la Gobernabilidad, México, Ed. Plaza y Valdes. 2001.
- Campos, Álvarez Tostado Ricardo Apuntes sobre el estado, la Administración Publica y sus Reformas, liberalismo y Democracia, México, Géminis Editores, 2000.
- Campos, Álvarez Tostado Ricardo Gobernación y Ética Pública, México, Géminis, Editores, 1999.
- Cansino, César "Democratización y Liberalización" en Cuadernos de la Divulgación Democrática, Núm. 3, México, IFE, 1997.
- Cárdenas, García Jaime, “Partidos políticos y democracia”, en Cuadernos de divulgación

de la cultura democrática, No. 8, México, IFE, 1996.

- Carpizo, Jorge El presidencialismo mexicano, Siglo XXI, México, 1993
- Carrillo, Landeros Ramiro Metodología y Administración, Ed. Limusa, México, 1996.
- Conde, Francisco Javier El hombre, animal político, Madrid, Artes Gráficas Clavileño, 1957.
- Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1972.
- Cosío, Villegas Daniel El estilo personal de gobernar, México, Ed. Joaquín Mortiz, 1974.
- Duverger, Maurice. Los partidos políticos, México, Fondo de Cultura Económica, 10a reimpresión, 1987.
- Emmerich, Gustavo E., “Estado de México: pírrica victoria del PRI”, en Elecciones y Partidos Políticos en México, 1996. (Coord.) Ricardo Espinoza Toledo y Manuel Larrosa) México, UAM-I. 1999.
- Fraga, Gabino Derecho Administrativo. México, Ed. Porrúa. 1993.
- González Sánchez, José Fernando, “Hacia un nuevo modelo de sistema electoral”, en Celaya Luria, (comp.), Apuntes para la democracia, México, SERSA, 1994
- González, Casanova Pablo La democracia en México, México, Ed. Era, 1991.
- González, Pedrero Enrique (coord.) México: Transiciones Múltiples. Gobernabilidad y Estado Nacional, FCE, México, 2003.
- González, Pedrero Enrique País de un solo hombre: el México de Santa Ana Vol. 11 La sociedad del fuego cruzado 1829-1836, México, FCE. 2003.
- González. Pedrero Enrique La cuerda floja, México, FCE, 1993
- Habennas, Jurgen Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Argentina, Ed. Amorrortu. Buenos Aires. 1975.
- Hernández Rodríguez, Rogelio Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993, México, El Colegio de México. 1998
- Hobbes, Thomas Leviatán, FCE, México 1984.
- Hurtado, Javier El Sistema Presidencial Mexicano (Evolución y Perspectiva), Universidad de Guadalajara, FCE, México 2001.
- Hurtado. Javier “Sistemas de gobierno y democracia” en Cuadernos de Divulgación Democrática, No. 19. México, IFE, 2000.

- Kitschelt, Herbert, “Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos”, en Dalton, RusseII J.; y Kuechler (comps.): Los Nuevos Movimientos Sociales. Valencia. Edicions Alfons el Magnànim. 1992,
- Labastida, Martín de la Campo Julio Globalización, Identidad y Democracia. México y América Latina, México, Siglo XXI, 2001
- Levy, Daniel y Gabriel Székely, Estabilidad v cambio, Paradojas del sistema político mexicano. México, COLMEX, 1985.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (edits.)La crisis del presidencialismo (perspectiva comparada), Madrid, Alianza, 1997.
- Lipset, Synchron, El hombre Político, Las bases sociales de la Política, Madrid., Ed. Tecnos, 1987.
- López. Villafañe Víctor La formación del sistema político mexicano. México, Siglo XXI, 1999.
- Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad: Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro, J. (comp.), Tipos de presidencialismo en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- Lujambio, Alonso, Gobiernos divididos en la federación mexicana. México, UAM-IFE-CNCPAyP, 1996
- Maquiavelo, Nicolás El Príncipe, México, Ed. Porrúa, 1989.
- Marcos, Patricio ¿Que es democracia?, México, Cruz O., S.A., 1997.
- Martínez, Silva Mario. et. al., Ensayo de un diccionario de política v administración pública V.2, México, INEP, 1978.
- Montesquieu. Del Espíritu de las leyes. Ed. Porrúa. México, 1988.
- Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, El ordenamiento constitucional de los partidos políticos, México, UNAM, 2001.
- Nohelen, Dieter, Sistemas electorales y partidos políticos. México D.F, Fondo de Cultura Económica. 1998
- North, Douglass Instituciones, cambio institucional v desempeño económico, México, FCE. 1986
- Offe, Claus, Contradicciones en el Estado del Bienestar, Madrid, Ed. Sistema, 1997
- Osorio. Jaime Despolitización de la ciudadanía v gobernabilidad, México, UAM. 1997.
- Pérez Germán y Martínez Antonia, (comp.), La Cámara de Diputados en México,

México, LVII Legislatura, Cámara de diputados-Porrúa, 2000.

- Pérez, Fernández del Castillo Germán Evolución del Estado Mexicano V.I. México, UNAM-Plaza y Valdés, 1988.
- Pichardo, Pagaza Ignacio Introducción a la Administración Pública de México, Bases y Estructuras, México, INAP, 1998.
- Pineda, Guadarrama Juan de Dios Enfoques de políticas públicas v gobernabilidad, México, CNCPyAP1999.
- Rodríguez Manzanares, Eduardo “¿La conformación de un escenario de competitividad electoral en el Estado de México? Un acercamiento a los resultados electorales del PAN, PRI y PRD, 1990-2003”, en: Arreola Ayala, Álvaro, Comportamiento político y tendencias electorales en el Estado de México, México, Instituto Electoral del Estado de México, Universidad Iberoamericana. 2003
- Rodríguez, Araujo Octavio, “Los partidos políticos en México, origen y desarrollo”, en Carlos Sirvent (coord.), Partidos políticos y procesos electorales en México, México, Porrúa/FCPyS-UNAM, 2002.
- Rose, Richard El Gran Gobierno, un acercamiento desde los Programas gubernamentales. México, FCE. 1996.
- Rousseau. Juan Jacobo El Contrato Social. México, FCE, 1984.
- Sartori, Giovanni Ingeniería constitucional comparada. México, FCE, 2000.
- Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. Vol 1, Madrid, Alianza Universidad. 1ª reimpresión, 1987.
- Soberanes, Fernández José Luis Historia del Sistema Jurídico Mexicano. México, UNAM, 1990.
- Valdés, Diego "Constitución y Reforma del Estado" en Enrique González Pedrero (coord.), México: Transiciones Múltiples. Gobernabilidad y Estado Nacional. México, INAP-FCE, 2003
- Valdés, Leonardo. “Sistemas Electorales y de partidos”, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 7. IFE, México, 1996.
- Ver, Molinar Horcasitas, Juan, El tiempo de la legitimidad: elecciones, autoritarismo y democracia en México, México, Cal y Arena, 1991.
- Villoro, Luis Estado plural, pluralidad de culturas. México, Paidós-UNAM, 1987.
- Weber, Max Economía y Sociedad, México, FCE, 1981.

- Weber, Max El político y el científico, Madrid, Ed. Alianza, 2000.
- Woldemberg, José, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en Pedro Aguirre, Alberto Bagne y José Woldemberg Sistemas políticos, partidos y elecciones, México, Trazos Centro de Investigación, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, 2ª Edición, 2000

Hemerografía

- Abascal y Macías, Rafael “El PRI: fin de una era”, en revista: la Crítica política, No.71, Nov. 2005
- Abascal y Macías, Rafael “El PRI: fin de una era”, en revista: la Crítica política, No.71, Nov. 2005
- Aburto, Muñoz Hilda "Estado, régimen y sistema político" en Revista de Administración Pública No. 96, México, INAP. 1997.
- Aguilar, Camín Héctor A la sombra de la revolución mexicana, México, Ed. Cal y Arena, 1992 Rodríguez, Araujo Octavio "México: dos regímenes políticos sobrepuestos- en Revista de Administración Pública. No. 96, INAP, México, 1997
- Boeninger, Edgardo "La gobernabilidad un concepto multidimensional" en Estudios Internacionales, No. 105. Chile, enero-marzo 1994.
- Cansino, César. “México: ¿transición o ruptura?”. Este País, núm. 51, junio 1995
- Casillas, Carlos. 1998. “Gobierno dividido en México. Una nueva manera de hacer política en México”. Nexos, núm. 250 (octubre): I-VIII.
- Flisfisch, Angel “Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión" en Revista Mexicana de Sociología, No. 3, julio-septiembre 1989.
- López Islas María Isabel “la composición de las legislaturas en México” en Revista iniciativas núm. 20, Toluca.
- Mejía, Guadalupe “la Cuenta Pública medias; se quedo en la puerta de la Sesión” en el Sol de Toluca, 15 de octubre, núm., 17551, Toluca, 1997
- Mejía, Guadalupe “lucha de los Panistas por controlar Glosa” en el Sol de Toluca, 04 de diciembre, núm, 17354, Toluca, 1996.
- Mejía, Guadalupe “No pueden despegar; Trabados los diputados en asuntos de Comisiones” en el Sol de Toluca, 18 de diciembre, núm., 17365, Toluca, 1996.

- Mosqueda , Saúl “Montiel si rendirá protesta: Burgoa Orihuela”, En Liberación, 24 de agosto, Toluca 1999
- Pantoja, David, “gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia, en Este país, núm. 75, México, 1999
- Romero Martínez, Donají, “integración de la LV legislatura del estado de México” en Revista iniciativas núm. 20, Instituto de Estudios legislativos, Toluca.
- R. Dos Santos, Mario, "Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina" en Revista Mexicana de Sociología, No. 1, enero-marzo 1991.
- Rial, Juan "Gobernabilidad, partidos y reforma política en Uruguay" en Revista Mexicana de Sociología, No.2, abril-junio 1988.
- Rodríguez, Araujo Octavio "México: dos regímenes políticos sobrepuestos- en Revista de Administración Pública. No. 96, INAP, México, 1997
- Villarreal Martínez Juan Carlos, la crisis de la representación popular el caso de los diputados tráfuga en el Estado de México, en un escenario de gobiernos divididos, en Revista iniciativas núm. 14, Toluca
- Villarreal, Martínez Juan Carlos "Gobernabilidad y Administración Pública" Revista IAPEM, No. 45 Enero- Abril 2000.

Legislación

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Código Electoral del Estado de México.
- Ley Reglamentaría del Poder Legislativo del Estado de México.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.
- Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

Internet

www.ieem.org.mx

www.cddiputados.gob.mx

www.ife.org.mx