



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

GOBIERNOS DIVIDIDOS EN MÉXICO

2000-2012

**EL MITO DE LA PARÁLISIS Y SUS IMPLICACIONES EN EL
SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**P R E S E N T A:
SUSANA ARACELI ÁNGELES QUEZADA**

ASESOR DE LA TESIS:

DR. RAMIRO CARRILLO LANDEROS



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F.

FEBRERO 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Para mi abuelita Susana, quien ahora comparte
conmigo este momento desde el firmamento.*

Para mi bisabuela Isabel.

Para mis tíos Salvador, Carlos y Nora.

*Más allá de lamentar su reciente ausencia, celebro su
presencia en mi vida y en gratitud por su cariño,
les dedico este esfuerzo en su memoria.*

*Para mis padres: Saúl y Angélica, quienes
son los verdaderos protagonistas de este pequeño gran logro en mi vida.*

Agradecimientos

A lo largo de los casi cuatro años que duró el desarrollo de este proyecto recibí el valioso apoyo de muchas personas e instituciones y en este breve espacio quiero agradecer a todas ellas por hacer posible la concreción del mismo. En el plano personal agradezco a mi papá por impulsarme, gracias a él mis horizontes se ensancharon y hoy estoy en la ruta correcta para dirigirme hacia mis metas. A mi hermosa mamá por confiar a ciegas en mi calidad profesional y procurar mi bienestar cerca y lejos del hogar, especialmente en momentos difíciles. A mis hermanas Adriana y Alejandra por ayudarme en la realización de trámites administrativos y desvelarse conmigo mientras ordenaba citas bibliográficas, aún sin entender el sentido del ejercicio. A mi querido Jorge, por facilitarme en varias ocasiones los recursos materiales para hacer más sencillos los trabajos y sobre todo, por apoyarme a resolver los numerosos altibajos emocionales que me produjo el proceso de elaboración de tesis. Cada uno de ustedes contribuyó a la culminación de esta etapa, muchas gracias.

También agradezco enormemente a mi tía Nelly, quien me brindó un cálido hospedaje durante mi estancia en la Ciudad de México y a mi amiga Silvana y su mamá Silvia, quienes también me abrieron las puertas de su casa. A mis tíos Luis, Ariel y Erick por su cariño y respaldo y muy especialmente a mis tíos Gabriel y Emma por su ejemplo profesional y consejos. A mis tías Lety, Lupita, Carmen y Juliana por considerarme en todo momento una profesional, a mi abuelita Ana María por su cariño y a todas las personas que han estado pendientes de mí durante este proyecto.

De igual modo, agradezco toda la confianza y el apoyo recibido por el señor Juan Núñez Perea a través de Sonia Hernández para atender con puntualidad todos los requerimientos administrativos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales aún en horarios laborales; así como a mis amigos José Guadarrama Márquez y Arturo Sánchez Jiménez por fortalecer la confianza en mis aptitudes y motivar mi crecimiento.

Agradezco muy fraternalmente al Dr. Ramiro Carrillo Landeros, excelente asesor que con destacable voluntad guío, apoyó y respaldó mi trabajo, permitiendo que mi determinación fuese definitiva. Así mismo, agradezco al Mtro. Ulises Lara López y al Dr. Héctor Zamitiz Gamboa por todas las facilidades recibidas en su calidad de miembros del jurado, y a la Dra. Adriana Baez Carlos y el Dr. Khemvirg Puente Martínez por el tiempo destinado a la lectura cuidadosa de mi trabajo.

Finalmente, doy gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme ofrecido educación profesional de calidad, crítica y gratuita a través del Centro de Estudios Políticos. Con este trabajo de titulación saldo una deuda con la sociedad que me patrocinó como estudiante de escuelas públicas desde la primaria hasta la universidad, y con las herramientas adquiridas espero algún día tener la oportunidad de contribuir a que más personas seamos titulados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y podamos participar desde diversas trincheras en la construcción de un país con instituciones eficaces y desarrollo igualitario.

Índice

Introducción	10
Capítulo 1. Marco teórico y conceptual	15
1.1 El enfoque neoinstitucional, una propuesta teórica.....	17
1.2 El presidencialismo, una forma de gobierno.....	22
1.2.1 María Amparo Casar, una primera aproximación operativa.....	23
1.2.2 Juan J. Linz, una crítica al presidencialismo.....	24
1.2.3 Arend Lijphart, el presidencialismo y la tendencia al mayoritarismo.....	26
1.2.4 Giovanni Sartori y los riesgos del presidencialismo.....	28
1.3 Sistema electoral y de partidos. Tipos y consecuencias de su diseño.....	29
1.3.1 La perspectiva histórico-empírica de Nohlen.....	30
1.3.2 La perspectiva teórica-normativa de Duverger y Sartori.....	32
1.4 Democracia: conceptos y teorías.....	38
1.4.1 Sartori y la liberal-democracia.....	39
1.4.2 Lijphart y los modelos de democracia mayoritaria y consensual.....	41
1.5 Gobierno Dividido.....	49
1.6 Conclusión.....	54
Capítulo 2. Sistema político mexicano: diseño institucional y efectos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo	56
2.1 Forma de gobierno.....	58
2.1.1 División del poder Ejecutivo y Relación Ejecutivo-Legislativo.....	62
2.1.2 Federalismo y división del poder Legislativo.....	63
2.1.3 Constitución y revisión constitucional.....	64
2.2 Sistema electoral y de partidos.....	66
2.2.1 Esbozo histórico de las reformas político-electorales, 1977-1997.....	66
2.2.2 Características y clasificación teórica del sistema electoral y de partidos mexicanos.....	69
2.2.3 Número efectivo de partidos y sistema electoral.....	74
2.3 Sistema de grupos de interés.....	78
2.4 Conclusión.....	81

Capítulo 3. Gobiernos Divididos en México: consecuencias en la actividad legislativa y la propuesta del gobierno de coalición.....	84
3.1 Panorama de los gobiernos divididos 1997-2012	85
3.1.1 Producción legislativa y alianzas desde el Congreso.....	87
3.1.2 Las iniciativas del Presidente.....	89
3.1.3 Balance legislativo	90
3.2 Gobierno dividido después de 2012: concertación y reformas.	94
3.2.1 El Pacto por México.....	94
3.2.2 Las reformas político-electorales de 2012 y 2014	99
3.3 Gobierno de coalición, una propuesta para hacer frente al gobierno dividido.....	101
3.3.1 Origen y definición	101
3.3.2 Antecedentes en la agenda pública	104
3.3.3 Implicaciones políticas de un gobierno de coalición	105
3.4 Conclusión	108
Conclusiones finales ¿Cuáles fueron las causas y las consecuencias de los gobiernos divididos en el sistema político mexicano?.....	112
Bibliografía.....	120

Índice de tablas y figuras

Tabla 1. Diferencias entre el sistema presidencial y parlamentario.	24
Tabla 2. Clasificación de sistemas electorales	31
Tabla 3. Diferencias entre el modelo mayoritario y consensual de Lijphart	43
Tabla 4. Principales cambios en materia electoral 1977-1996	67
Tabla 5. Número efectivo de partidos 1991-2012	74
Tabla 6.- Composición de la Cámara de Diputados.	86
Tabla 7. Composición de la LXII Legislatura.	94
Tabla 8. Reformas estructurales aprobadas en el marco del Pacto por México	98
Figura 1. Emblemas de los partidos políticos nacionales con registro vigente para las elecciones intermedias de 2015.	71
Figura 2. Efecto centripeto del sistema electoral.	75
Figura 3. Tendencia del tamaño del sistema de partidos	76
Figura 4. Proporcionalidad del sistema electoral.	76
Figura 5. Diferencia en el número efectivo de partidos por porcentaje de votación y de escaños.	77
Figura 6. Decretos constitucionales por categorías	88
Figura 7. Genealogía de los gobiernos de coalición	102

“Los pesimistas democráticos también deben ser prevenidos de que su pesimismo conlleva el peligro de convertirse en una predicción de auto cumplimiento: si los políticos y científicos políticos están convencidos de que la democracia no puede funcionar en las sociedades plurales del Tercer Mundo, ni siquiera tratarán de introducirla o hacerla funcionar. Una actitud tan negativa, por consiguiente, de hecho aumentará la probabilidad de que prevalezcan las formas no democráticas de gobierno”

Arend Lijphart, Democracia en las sociedades plurales.

Introducción

En México, la transición de un sistema político autoritario a uno democrático, sólo fue posible de manera gradual a partir de la llamada “liberalización” de sus instituciones y procesos políticos. El trayecto seguido por las sucesivas reformas electorales iniciadas en 1977 a consecuencia de la presión ejercida por algunos grupos de la sociedad y los partidos políticos, hizo posible que en 1989 el poderoso Partido Revolucionario Institucional fuera derrotado por primera vez en la competencia electoral por la gubernatura del estado de Baja California, y que en 1997 perdiera su mayoría histórica en la Cámara de Diputados.

La emergencia del primer “gobierno dividido”, que denota una situación en la que los legisladores del mismo partido del Presidente no resultan suficientes para conformar por sí mismos la mayoría absoluta y aprobar su agenda legislativa, significó la caída de uno de los pilares del “*presidencialismo*”, lo que a su vez permitió el funcionamiento de un auténtico sistema de gobierno presidencial. A partir de entonces los mecanismos institucionales de pesos y contrapesos entre los Poderes de la Unión se activaron y los Presidentes de la República se enfrentaron a la necesidad de construir una nueva relación con el Congreso: donde antes había subordinación, ahora debía existir negociación. Tres años después, a esta nueva distribución del poder político se sumó la alternancia de partido en el poder Ejecutivo, lo que en conjunto modificó sustancialmente la relación entre poderes y los modelos tradicionales del ejercicio gubernamental.

La hipótesis principal que guía este trabajo supone que las características del sistema electoral y del sistema de partidos mexicanos fueron *condiciones necesarias*¹ de la aparición y prevalencia del gobierno dividido durante el periodo

¹ Sartori retoma de John Stuart Mill el análisis de *condiciones* como una vía de trabajo en busca de leyes en la ciencia social. Con base en la lógica, distingue entre condiciones *necesarias* y *suficientes*: “una condición es necesaria cuando se establece un *sine qua non*, cuando afirma **no sin esto**....con respecto a las condiciones necesarias una primera advertencia es que éstas son, o pueden llegar a ser, excesivas. Puesto que las condiciones necesarias son también las condiciones de aplicabilidad, de ello se desprende que enumerarlas

de estudio, lo cual acarreó dificultades para que los presidentes logaran la aprobación de sus agendas legislativas. El primer objetivo de esta hipótesis es confirmar o refutar la hipótesis de Linz en el sentido de que el gobierno presidencial, por su propio diseño y con la agravante de un gobierno dividido, tiende a provocar parálisis legislativa. El segundo objetivo es revalorar la división de poderes y retomar el debate entre eficacia y calidad en la elaboración de políticas públicas a la luz de la democracia bajo la premisa de que el gobierno dividido no es necesariamente una condición indeseable en el sistema político.

Prestigiosos autores como Sartori, Linz, Lijphart, Mainwaring y otros más se han ocupado del estudio de los sistemas de gobierno y su relación con los sistemas electorales y de éstos con el desempeño de los sistemas políticos y la democracia. Algunas de sus conclusiones son contradictorias e incluso, sus metodologías también son diversas, pero en todo caso, se pueden considerar complementarias. Un común denominador es que la mayoría de los estudios regidos por el método de política comparada, los países que forman parte de la muestra se encuentran en Europa y son pocas las obras que refieren a México, por lo que se percibe un área de oportunidad para poner a prueba teorías de carácter general.

En la lógica de Juan Linz -el primero en estudiar el sistema de gobierno parlamentario y presidencial en relación con las crisis democráticas-, ante los gobiernos divididos se esperaba que el diseño institucional del régimen presidencial en México obstaculizara la capacidad de superar posibles desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo debido a que ambos actores son producto de elecciones directas, generando un fenómeno de legitimidad dual que complicaría la salida del **impasse** por cualquiera de los dos poderes y que, por lo tanto, crearía el riesgo de una ruptura institucional o una crisis gubernamental.

Con el paso de los años se profundizó en el nivel analítico y se dejó de considerar a la forma de gobierno como una unidad de análisis. La ampliación de variables institucionales consideradas relevantes condujo a la relativización de las primeras

es importante". Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, España, Alianza, 2008, quinta reimpresión, pág. 284-285.

afirmaciones y a la necesidad de contextualizar social y políticamente las hipótesis originales. Es el caso de autores como Chasquetti, Mainwaring y Shugart, quienes principalmente en el contexto latinoamericano, han moderado o incluso rechazado esta tesis de Linz. A pesar de ello, su trabajo sigue constituyendo un referente importante en la ciencia política y quizás por la reciente historia democrática en México se trata de un campo poco explorado, por lo que la consideración de su trabajo se consideró pertinente para establecer algunas de las siguientes preguntas de investigación:

¿Existe una relación entre las características del sistema electoral y de partidos en México y la existencia de gobiernos divididos?, ¿De qué manera se transformó la relación entre Ejecutivo y Legislativo ante la ausencia de mayorías en el Congreso?, ¿Cuáles fueron las tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales en las cinco Legislaturas comprendidas antes y después de los gobiernos divididos?, ¿Los gobiernos divididos produjeron la parálisis legislativa que esperaban los teóricos de la corriente neoinstitucional?, ¿Qué consecuencias han tenido en la actividad legislativa estos formatos de gobierno?, ¿El Pacto por México resolvió las dificultades presidenciales frente a los gobiernos divididos?, ¿Cómo lograr la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para que se aprueben políticas públicas con el mayor consenso posible? ¿Un gobierno de coalición sería la respuesta?, ¿Son perniciosas para el sistema político las diferencias entre Ejecutivo y Legislativo?

Tras el desarrollo de los tres capítulos que componen este trabajo de investigación se halló que en efecto, la evolución del sistema electoral y de partidos jugó un papel imprescindible en la aparición de los gobiernos divididos; que las tasas de aprobación de las iniciativas presidenciales antes y después de la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados por parte del Partido Revolucionario Institucional se modificó pero se mantuvo por encima del 75%, si bien la tasa de aprobación de iniciativas presidenciales con alcances constitucionales disminuyó hasta el 46%; que la tesis de Linz no se cumplió al no existir un caso de parálisis, y

que existen diversas consecuencias en la relación entre los poderes Ejecutivo-Legislativo después de los gobiernos divididos, entre otros hallazgos.

Más adelante la revisión de los acontecimiento posteriores al 2012, incluyendo el Pacto por México, permitió visualizar la experiencia aliancista entre los tres principales partidos políticos, el efecto moderador del proceso legislativo, las implicaciones de un eventual gobierno de coalición y la relación del diseño institucional con el desempeño del sistema político. Sin cambiar las reglas del juego institucional ni ser necesaria una nueva reforma en materia electoral, el Presidente logró la aprobación de gran parte de su agenda legislativa.

Para conseguir los objetivos de investigación se diseñó una ruta de tres capítulos. El primero de ellos *“Marco teórico y conceptual”*, presenta algunos de los desarrollos teóricos más relevantes dentro de la corriente neoinstitucional para comprender los conceptos de institución, cambio institucional y organización, entre otros; así como para conocer algunos de los estudios más relevantes dentro de la corriente. Se exponen algunos trabajos de Casar, Linz, Lijphart y Sartori para explicar el presidencialismo; se retoma la perspectiva de Nohlen, Duverger y Sartori para advertir las relación entre sistemas electorales y de partidos y se incluyen las propuestas teóricas de Sartori y Lijphart para abordar la democracia. Se dedicó una sección especial a la definición de los gobiernos divididos, qué son, dónde y cuándo se presentan, cuáles se espera que sean sus consecuencias, etc.

El capítulo dos *“Sistema político mexicano: diseño institucional y efectos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo”* es un capítulo contextual que comienza por la caracterización de la forma de gobierno. Se tomaron en cuenta las variables empleadas por autores como Linz, Lijphart, Sartori y Casar. El análisis del sistema electoral y de partidos se realizó con base en las teorías de Nohlen, Duverger y Sartori y se realizó un interesante ejercicio de cálculo del “número efectivo de partidos” de Laakso y Taagepera.

El tercer capítulo denominado *“Gobiernos Divididos en México: consecuencias en la actividad legislativa y la propuesta del gobierno de coalición”* integra un análisis

cuantitativo de la actividad legislativa durante el periodo 1997-2012 con datos extraídos principalmente de Casar, una revisión de los acontecimientos sucedidos después de 2012 que incluye el Pacto por México y la reformas en materia política y electoral y el estudio del gobierno de coalición como una de la propuestas recientemente aprobadas para adoptar mecanismos *parlamentarizados* desde la propia Constitución.

Finalmente, la investigación produjo conclusiones que amplían los resultados de esta investigación a modo de aportación personal. En ellas se concentran los esfuerzos por relacionar los hallazgos, establecer tendencias probables, encontrar puntos de intervención, detectar amenazas y principalmente, dar respuesta desde la perspectiva presidencial, legislativa y democrática a las interrogantes que motivaron esta investigación.

Febrero de 2015

Capítulo 1. Marco teórico y conceptual

“Las instituciones llevan a los mismos actores a distintas conductas”

Juan J. Linz, *Las crisis del presidencialismo*²

Es común y recomendable iniciar el contenido de un trabajo de titulación con un capítulo que explique el enfoque, las teorías y conceptos que serán utilizados en el desarrollo del mismo. La importancia de este capítulo reside en que su elaboración y posteriormente, la lectura de su contenido, sugiere por sí mismo algunas preguntas de investigación. Asimismo, es relevante porque precisa un cierto nivel de abstracción en los conceptos y encuadra la discusión académica en un cierto marco teórico, lo que permite evitar confusiones en cuanto al significado de las palabras.

La estructura de este capítulo está conformada por cinco apartados y una conclusión. El primer apartado denominado *“El enfoque neoinstitucional, una propuesta teórica”*, tiene por objeto exponer un esbozo del tal enfoque, comenzando por el contexto académico de su origen, pasando por los pilares sobre los que se erige y terminando con una propuesta teórica general y algunas nociones de sus alcances explicativos. Los principales autores a los que se hace referencia son March y Olsen, Douglass North y Guy Peters.

El segundo apartado *“El presidencialismo, una forma de gobierno”*, tiene el propósito de establecer las bases institucionales del presidencialismo en oposición al parlamentarismo: la relación entre poderes, la procedencia de su legitimidad, la duración de los mandatos, etc. Para tal propósito se echó mano de las exposiciones de María Amparo Casar, Juan J. Linz, Arend Lijphart y Giovanni Sartori, todos los cuales se encuentran dentro de la corriente neoinstitucional.

² Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas.*, España. Alianza Universidad, 1994, pág. 127

La tercera parte “*Sistema electoral y de partidos. Tipos y consecuencias de su diseño*” se concentra en dos de las variables más relevantes en la diferenciación entre países con la misma forma de gobierno. Su importancia es tal, que algunos autores como Mainwaring sugieren que el éxito de un determinado diseño institucional en un país particular depende en gran medida de sus dinámicas. Este apartado se incluyó por dos razones: su importancia en la caracterización y expectativas de la forma de gobierno en el estudio de caso y la relación directa con la hipótesis principal de trabajo que pretende demostrar la relación entre el sistema electoral y de partidos mexicano y la condición de gobierno dividido como una de las causas *necesarias* para su aparición. Los principales autores revisados son Dieter Nohlen, Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

La siguiente sección aborda un concepto con carácter globalizador: “*Democracia: Conceptos y teorías*”; en ella se pretende establecer un modelo de *deber ser* que permita comparar la realidad con las expectativas de la democracia y, al mismo tiempo, evitar desviar la atención de los resultados hacia otros tópicos de investigación. La primera parte desarrolla la perspectiva de Sartori, quien comienza con un abordaje histórico y remata con definiciones puntuales de amplias implicaciones institucionales y operativas. La segunda parte se deriva de los trabajos de Lijphart y merece particular atención, pues a partir de sus modelos de democracia se derivan diez variables que serán retomadas para delinear las características del sistema político mexicano en los capítulos siguientes.

La quinta y última sección “*Gobierno Dividido*” presenta un ejercicio de definición y describe sus principales implicaciones en el contexto institucional con base en autores como Mainwaring y Lijphart. Por referencia indirecta, también se recuperan algunos resultados de las investigaciones de Mayhew y Fiorina para el caso de Estados Unidos. Finalmente, la sección expone algunos dilemas en relación con la separación de poderes y abre interrogantes que conducirán al siguiente capítulo.

1.1 El enfoque neoinstitucional, una propuesta teórica.

El «nuevo institucionalismo» se considera un enfoque *renovado* porque es más flexible y menos formalista que el institucionalismo anterior, el cual según Guy Peters estaba caracterizado por la influencia del *legalismo*, el *estructuralismo*, el *holismo* y el *historicismo*³ Surgió como corriente teórica en la ciencia política a partir de la crítica que hicieron James G. March y Johan P. Olsen en 1984⁴ a las teorías de la época, las cuales a su juicio adolecían de un exceso de *contextualismo*, *reduccionismo*, *utilitarismo*, *funcionalismo* e *instrumentalismo*⁵. Su diagnóstico y propuesta las resumían de la siguiente manera:

Contemporary theories of political tend to portray politics as a reflection of society, political phenomena as aggregate consequences of individual behavior, action as result of choices based of calculated self-interest, history as efficient in reaching unique and appropriate outcomes, and decision making and the allocation of resources as the central foci of the political life. Some recent theoretical thought in political science, however, blends elements of these theoretical styles into an older concern with institutions. This new institutionalism emphasizes the relative autonomy of political institutions, possibilities for inefficiency in history, and the importance of symbolic action to an understanding of politics. Such ideas have a reasonable empirical basis, but they are not characterized by powerful theoretical forms. Some directions for theoretical research may, however, be identified in institutionalism conceptions of political order⁶.

³ Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, España, Gedisa, 2003, pág. 20-27.

⁴ James G. March y Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" [en línea], *The American Political Science Review*, Vol. 78, núm. 3, Septiembre 1984, dirección URL: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf>; [consulta: 25 de diciembre de 2014]

⁵ Una explicación más amplia de las críticas realizadas por March y Olsen se encuentra en: Guy Peteres, *óp. cit.*, pp. 33-35

⁶ James G. March y Johan P. Olsen, *op. cit.*, pág. 734.

En ese entonces la ciencia política estaba fuertemente influenciada por el conductismo y la teoría de la elección racional, cuyas bases se encontraban en el individualismo metodológico. Frente a ello, el eje central de la propuesta teórica de March y Olsen es la relativa autonomía de las instituciones políticas. No niegan la importancia del contexto económico y social ni de las motivaciones de los actores individuales para el análisis político, pero reclaman el derecho de las instituciones a ser consideradas como un actor en sí mismo a partir de su coherencia y autonomía como colectividad.

En 1990, interesado en desarrollar una propuesta teórica que ocupara el vacío existente en modelos explicativos del desempeño económico a lo largo de la historia de las sociedades, el economista Douglass North propuso una relación recíproca entre instituciones y desempeño económico, la cual considera extensiva a otras ciencias sociales. 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”⁷. Su principal función en la sociedad es “reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”⁸ y agrega que “la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente”⁹.

North considera dos tipos de instituciones: las informales y las formales. Las primeras, relacionadas con la cultura, consisten en: “1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conductas sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente”¹⁰; las

⁷ North Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, cuarta reimpresión, pág. 13

⁸ *Ibid.*, pág. 16

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibid.*, pág. 58-59

reglas formales “incluyen reglas políticas (y judiciales), reglas económicas y contratos”¹¹. El autor explica que la diferencia entre ambas es de grado:

Imaginemos un *continuum* de tabús, costumbres y tradiciones en un extremo y en otras constituciones escritas. La marcha, larga y dispareja, de tradiciones y costumbres no escritas a leyes escritas ha sido unidimensional conforme nos hemos movido de sociedades menos complejas a más complejas, y está claramente relacionada con la creciente especialización y división del trabajo asociada con sociedades más complejas¹².

La función de las normas como reguladoras de los intercambios (políticos y económicos) las hace susceptibles a su transformación por la intervención de las organizaciones en juego. En palabras de North: “el grado de diversidad de los intereses económicos y políticos, dada la fuerza de negociación relativa, influirá en la estructura de las reglas”¹³. En las sociedades modernas por ejemplo, la pluralidad y complejidad de actores provocan que “mientras más numerosos sean los intereses, menos probable será que la simple mayoría (en la política) triunfe y más grande será la probabilidad de que el intercambio se estructure para facilitar formas complejas de intercambio (parcialmente formal pero también parcialmente informal)”¹⁴

El autor advierte que lo anterior no significa que una democracia en la cual compiten diversos intereses se vuelva un mercado político *eficiente*, al menos no en términos económicos. Para North eficiente significa “una situación en que el conjunto de limitaciones existentes producirá un crecimiento económico”¹⁵. Hay que considerar que “las reglas son, al menos en gran parte, ideadas para favorecer los intereses del bienestar privado, no del bienestar social”¹⁶; sin embargo, lo que sí impiden las democracias modernas es que ante la gran cantidad de intereses los actores

¹¹ *Ibid.*, pág. 67

¹² *Ibid.*, pág. 66

¹³ *Ibid.*, pág. 67

¹⁴ *Ibidem.*

¹⁵ Douglass North, *Óp. Cit.*, pág. 121

¹⁶ *Ibid.*, pág. 68

(legisladores, por ejemplo) formen mayorías por sí mismos y, por lo tanto, el «mercado» político los orilla a negociar, incluso con quienes no tienen intereses en común.

En cuanto al *cambio institucional*, el autor considera que éste es promovido a través de *organizaciones*, las cuales son a su vez direccionadas por *agentes*. Las organizaciones u organismos “son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos”¹⁷, ellos influyen en el marco institucional y a su vez son influidos por él, “por consiguiente, el énfasis está marcado en la interacción entre instituciones y organismos”¹⁸

Siguiendo con la lógica del cambio, indica que “las organizaciones con fuerza de negociación suficiente usarán la política para alcanzar objetivos cuando el resultado de la maximización en esa dirección excede el resultado de invertir dentro de las limitaciones existentes”¹⁹ pero también insiste en que de esta interacción no se desprenden resultados eficientes necesariamente ya que “la misma naturaleza del proceso político alienta el crecimiento de limitaciones que favorecen a los actuales grupos influyentes de negociación”²⁰. Las instituciones sin embargo, proveen certidumbre y estabilidad a las sociedades, además de reducir el costo de la expresión de las preferencias a través de mecanismos mediadores como el voto.

A partir de la definición de equilibrio institucional, considerado como “una situación en que dada la fuerza negociadora de los jugadores y el conjunto de operaciones contractuales que componen un intercambio económico total, ninguno de los jugadores considera ventajoso dedicar recursos a reestructurar los acuerdos”²¹, North describe el proceso de cambio institucional de la siguiente manera:

Un cambio en los precios relativos induce a una o a ambas partes a un cambio, sea político o económico, por considerar que ambas partes o una de

¹⁷ *Ibid.*, pág. 15

¹⁸ *Ibidem*

¹⁹ *Ibid.*, pág. 106

²⁰ *Ibid.*, pág. 109

²¹ *Ibid.*, pág. 114

ellas podría pasarla mejor con un acuerdo o contrato alterado. Habrá un esfuerzo por renegociar el contrato. Sin embargo, debido a que los contratos están encajados en una jerarquía de normas, la renegociación puede no ser posible si no hay una reestructuración en un conjunto más elevado de normas (o violando alguna norma de conducta).²²

La propuesta teórica de North establece que la dinámica de cambio institucional es siempre *incremental*, aún en los casos de conquista o revolución, donde a pesar de los cambios en las instituciones formales, persisten las limitaciones informales a través de la cultura; de hecho sostiene que “las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales”²³

Autores como Guy Peters sostienen que existen diversos tipos de «institucionalismo» y entre ellos, considera que es en el *institucionalismo empírico* donde en mayor medida se “examina el impacto de las diferencias entre los regímenes presidencialista y parlamentario respecto del desempeño de los sistemas políticos”²⁴. En este caso el desempeño puede conceptualizarse como supervivencia, por los tipos de políticas que ponen en práctica o por su capacidad para legislar²⁵. Esta última definición es útil para los fines de esta investigación porque se orienta a dilucidar el fenómeno de los gobiernos divididos, tema de estudio desde finales de la década de los ochenta en Estados Unidos con autores como J.L. Sundquist (1988)²⁶, M.P. Fiorina (1996)²⁷ o D. Mayhew (1991)^{28,29}.

Por todo lo anterior se considera que el enfoque neoinstitucional es el más adecuado para responder a las preguntas de investigación, conocer cuáles son las

²²*Ibidem*

²³ *Ibid.* pág. 65

²⁴ Guy Peters, *Op. cit.*, pág. 124

²⁵ *Ibid.*, pág. 125-126

²⁶ J.L. Sundquist, “Needed: A Political Theory of New Era Coalition Government in the United States”, *Political Science Quarterly*, No. 103, pp. 613-635, citado por: Guy Peters, *Op. cit.*, pág. 127

²⁷ M.P. Fiorina, *Divided Government*, Boston, Allyn and Bacon, 1996, citado por: *Ibidem*.

²⁸ David Mayhew, *Divided We Govern*, Connecticut, New Haven, Yale University Press, 1991, citado por: *Ibidem*.

principales instituciones del sistema política mexicano, describir sus principales características, verificar si hay alguna relación entre sistema electoral y sistema de partidos, analizar la relación entre el Presidente y el Congreso en el ámbito legislativo y procesar qué diferencias se perciben en estas variables antes y después de los gobiernos divididos.

1.2 El presidencialismo, una forma de gobierno.

En su obra *“Cómo hacer ciencia política. Lógica y método de las ciencias sociales”*, Sartori alerta a los científicos sociales sobre el uso incorrecto de los conceptos. Para evitarlo, sugiere tener clara la diferencia-relación entre denotación y connotación, lo que permite comprender que la manera correcta de subir en la escala de abstracción sería: *“para aumentar la extensión de un término se debe reducir su connotación”*³⁰. Enseguida ofrece un esquema de tres zonas de altura en la escala: a) alto nivel de abstracción (AN); b) nivel medio de abstracción (MN); c) bajo nivel de abstracción (BN). Los primeros son categorías universales, las segundas categorías generales que ponen de manifiesto similitudes en menoscabo de las diferencias y las terceras son categorías específicas en donde las diferencias prevalecen sobre las semejanzas³¹.

Las definiciones de presidencialismo que a continuación se presentan están situadas en el nivel medio de abstracción, ya que se limitan a describir las características institucionales de esta forma de gobierno y evitan profundizar en las diferencias entre diferentes presidencialismos. Se revisan las definiciones de Casar, Linz, Lijhpart y Sartori y después se analizan las semejanzas y diferencias entre sus diversos enfoques, principalmente en lo concerniente al énfasis que imprimen en tal o cual variable.

³⁰ Giovanni Sartori, *Óp. Cit.*, pág. 35

³¹ Giovanni Sartori, *Óp. Cit.* pág. 36-37

1.2.1 *María Amparo Casar, una primera aproximación operativa.*

De manera sencilla, Casar describe que “las dos formas de gobierno o tipos de régimen más comunes en el mundo son el parlamentario y el presidencial (...) El primero ha sido conceptualizado como un sistema de ‘fusión de poderes’ y el segundo como uno de ‘división de poderes y de pesos y contrapesos’”³². Su explicación es la siguiente:

El parlamentario es un sistema de “fusión de poderes” donde el Ejecutivo surge del Parlamento y las funciones ejecutiva y legislativa se concentran en un mismo cuerpo. Los ciudadanos eligen a sus representantes ante el Parlamento o Asamblea y éstos eligen al jefe de gobierno, quien, a su vez, forma gobierno con otros integrantes del órgano legislativo. Aun cuando el jefe de gobierno es elegido por un periodo determinado, su permanencia depende de que la mayoría parlamentaria mantenga la confianza en él y en el gobierno que ha formado.

Si hubiese duda de que tal fuera el caso, existe la posibilidad de convocar a elecciones anticipadas con el fin de constatar que el gobierno en funciones sigue manteniendo la mayoría para seguir gobernando. En estos sistemas el jefe de gobierno coexiste, por lo general, con un jefe de Estado que representa a la nación y cuyas funciones suelen ser protocolarias.

En contraste, el sistema presidencial se caracteriza por la división de poderes y por sus pesos y contrapesos. En este régimen, el jefe del Ejecutivo es elegido popularmente con independencia de los representantes del congreso; tanto el Presidente como los legisladores son elegidos por un tiempo fijo y determinado, y ni el Ejecutivo puede disolver el Congreso ni éste tiene la facultad de remover al Presidente por la vía de un voto de no confianza y la convocatoria a elecciones anticipadas.

El Presidente tiene la atribución de nombrar y remover libremente a los integrantes de su gobierno, pero éstos no pueden pertenecer a ninguno de

³² María Amparo Casar, *Sistema Político Mexicano*, México, Oxford, 2012, pág. 42

los otros poderes. También es simultáneamente jefe de Estado y de gobierno y, además de otras facultades, ejerce poderes legislativos.³³

La autora ofrece una tabla que resume lo anterior:

Tabla 1. Diferencias entre el sistema presidencial y parlamentario.

	Sistema Presidencial	Sistema Parlamentario
Forma de elección del titular del Ejecutivo	Efecto por voto popular	Electo por el Parlamento
Periodos de duración	Fijos para el Ejecutivo y el Legislativo	Variables (dependen del apoyo del Parlamento)
Gabinete	Nombrado por el titular del Ejecutivo	Los ministros son generalmente miembros del Parlamento
Poderes legislativos	El Ejecutivo tiene poderes legislativos	Parlamento

Fuente: Casar, *Op. Cit.*, pág. 43

1.2.2 Juan J. Linz, una crítica al presidencialismo.

Linz afirma que “la mayoría de las democracias presidenciales se parecen probablemente más unas a otras de lo que se parecen entre sí las más numerosas democracias parlamentarias”³⁴. Esta situación la atribuye a que las democracias presidenciales se basan en el modelo norteamericano y que los países que lo adoptaron tienen características similares entre sí. La afirmación, sin embargo, no se apoya en algún tipo de demostración empírica, lo que conlleva a –por lo menos– tener reservas ante tal cuestión y preguntarse si tal generalización puede constituir una debilidad de su argumento en contra del presidencialismo.

³³ *Ibidem.*

³⁴ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *Op. Cit.*, pág. 31.

En cuanto a las diferencias entre presidencialismo y parlamentarismo, Linz expone lo siguiente:

En los sistemas parlamentarios la única institución democráticamente legitimada es el parlamento y el gobierno que deriva su autoridad de la confianza del parlamento, bien mediante mayorías parlamentarias o por la tolerancia parlamentaria de gobiernos minoritarios, y sólo por el tiempo que la legislatura esté dispuesta a apoyarle entre elecciones y, excepcionalmente, en tanto el parlamento no sea capaz de producir un gobierno alternativo.

Los sistemas presidenciales se basan en el principio opuesto. Un ejecutivo con considerables poderes en la constitución y, generalmente con absoluto control de la composición de su gobierno y la administración, es elegido por el pueblo (directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin) por un periodo de tiempo fijo, y no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un parlamento; el presidente no es sólo el que ejerce el poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico del estado, y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (*impeachment*), entre elecciones.

Dos características se destacan en los sistemas presidenciales:

- 1) Tanto el presidente, que controla el ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electora elegido por el pueblo con ese único fin), como el legislativo elegido (de una o dos cámaras) tienen legitimidad democrática. Es un sistema de «legitimidad democrática dual».
- 2) Tanto el presidente como el congreso que son elegidos por un periodo fijo, el cargo del presidente es independiente del legislativo y la duración del legislativo es independiente del presidente. Esto lleva a lo que vamos a caracterizar como la «rigidez del sistema presidencial»³⁵.

³⁵ *Ibidem*, pág. 32

En la caracterización del presidencialismo el autor considera que “una característica tan normal que a menudo se incluye en las definiciones es que la presidencia es un puesto unipersonal”³⁶, y agrega que “ha habido solo dos casos de «presidencias» pluripersonales directamente elegidas: la administración chipriota con dos personas (1960-1963) y el Colegio uruguayo (que gobernó dos veces: 1918-33 y 1952-67)”³⁷.

Tiempo después de la publicación de su obra, en su *excursus*, Linz hace un recuento de los estudios disponibles al momento sobre la relación entre el tipo de gobierno y el quiebre de las democracias, especialmente del trabajo de Shugart y Carey³⁸ y llega a la conclusión de que “quizás las sociedades y sus líderes presidenciales han aprendido de fracasos pasados y podemos encontrar en el futuro sistemas presidenciales tan estables como las democracias parlamentarias en Europa”³⁹. Tal presunción modera de algún modo su crítica al presidencialismo como forma de gobierno y lo lleva a reconocer que “indudablemente, otros factores, aparte del tipo de régimen, explican las dificultades, pero no es desacertado argumentar que el presidencialismo multiplica las dificultades por causas congruentes con nuestro análisis”⁴⁰:

1.2.3 *Arend Liphjart, el presidencialismo y la tendencia al mayoritarismo.*

Arend Liphjart no escapa de la dicotomía entre presidencialismo y parlamentarismo para describir sus características y basa sus respectivas definiciones en tres diferencias: el tiempo de mandato, el tipo de elección y la composición del Ejecutivo:

Primero, en democracias parlamentarias el jefe de gobierno –que puede tener distintos títulos oficiales, como primer ministro, premier, canciller, presidente del gobierno, ministro-presidente y (en Irlanda) *taoiseach*- y su equipo de gobierno, no dependen de la confianza de la legislatura, que pueden, mediante un voto de confianza o de censura, cesarles en el cargo. En los sistemas presidenciales, el jefe de gobierno –invariablemente llamado

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, Cambridge University Press, 1992, citado por: *Ibidem*, pág. 143

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ *Ibidem.*

presidente- es elegido para un mandato fijo, prescrito por la constitución, y en circunstancias normales no puede ser obligado por la legislatura a dimitir (aunque es posible destituir a un presidente mediante el excepcional y poco frecuente proceso del juicio político). La segunda diferencia crucial es que los jefes de gobierno presidenciales son elegidos popularmente, bien directamente o por un colegio electoral, mientras que a los primeros ministros los seleccionan las legislaturas. Utilizo deliberadamente el término «seleccionar» porque el proceso de selección puede variar mucho, desde una elección formal a discusiones informales entre los partidos en la legislatura⁴¹.

La tercera diferencia orientada a la composición del Ejecutivo tiene para él una especial importancia: “El presidente es un ejecutivo de una sola persona, en tanto que el primer ministro y el gobierno forman un cuerpo ejecutivo colectivo”⁴². De esta última característica Lijphart deriva la tendencia del presidencialismo al *mayoritarismo*, explicando que “en tanto que la separación de poderes ejerza cierta presión en dirección a una democracia consensual, la elección popular del presidente y la concentración del poder ejecutivo en una persona son grandes influencias en dirección del mayoritarismo”⁴³:

Este autor coincide con Mainwaring⁴⁴ al considerar que existen numerosos sistemas presidenciales con presidentes «débiles». En Estados Unidos esto se debe a la estructura de Comités en el Congreso, la indisciplina partidista y el federalismo, según Fred W. Riggs⁴⁵. En América Latina, propone la hipótesis de que el miedo al autoritarismo ha producido límites y acotaciones constitucionales al poder Ejecutivo. De cualquier modo, conviene considerar que “si un poder legislativo separado está eficazmente organizado, especialmente con una estructura de

⁴¹ *Ibid.*, pág. 149.

⁴² *Ibid.*, pág. 150

⁴³ *Ibid.*, pág. 159

⁴⁴ Scott Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, Latin American Research Review 25, número 1: 157-79, citado por: *Ibid.*, pág. 162.

⁴⁵ Fred W. Riggs, *The Survival of Presidentialism in America: Para-Constitutional Practices*, International Political Science Review 9, número 4, pág. 247-78, citado por: *Ibid.*, pág. 163

comités especializados y una buena infraestructura administrativa, la separación de poderes puede significar un equilibrio aproximado de poder entre presidente y legislatura, y una presidencia que está lejos de ser todopoderosa”⁴⁶.

1.2.4 *Giovanni Sartori y los riesgos del presidencialismo.*

Como ya es costumbre en este autor, su definición del presidencialismo comienza por oposición al parlamentarismo. Elabora un concepto acumulativo, según el cual la forma de gobierno de un país será considerado presidencial si y sólo si el jefe de estado cumple con las siguientes características: “1) llega al cargo por elección popular, 2) durante su mandato preestablecido, el parlamento no puede destituirle, y 3) encabeza el gobierno o gobiernos que él nombra”⁴⁷.

En la propuesta del autor el presidencialismo puro o estadounidense “gira en torno de la división y separación de poderes entre presidente y congreso”⁴⁸. Por separación debe entenderse «separar» el ejecutivo del apoyo parlamentario y su opuesto sería «compartir» el poder, lo cual significaría que el ejecutivo se mantiene gracias al apoyo del parlamento y cae sin él⁴⁹. En relación al caso americano, Sartori considera que funciona *a pesar* de él gracias a tres factores: “la flexibilidad ideológica, o mejor, pragmática, partidos débiles y sin disciplina y una política centrada en el ámbito local”⁵⁰

Para él no existe una mejor forma de gobierno como tal pero se pronuncia a favor de las figuras mixtas tales como el semipresidencialismo o el semiparlamentarismo que suponen un poder compartido. A partir de este punto, el arreglo institucional específico que más conviene a un país estaría dado por su contexto entendido como: “1) el sistema electoral, 2) el sistema de partidos y 3) la cultura política o el grado de polarización”⁵¹.

⁴⁶ *Ibidem*

⁴⁷ *Ibid.*, pág. 168

⁴⁸ *Ibid.*, pág. 171

⁴⁹ *Ibid.*,pág. 171-172

⁵⁰ *Ibid.*,pág. 173

⁵¹ *Ibid.*,pág. 175

Finalmente, el politólogo italiano encuentra dos problemas con el presidencialismo: 1) que la división de poderes exige mayorías no divididas y 2) su orientación a la videopolítica.

1.3 Sistema electoral y de partidos. Tipos y consecuencias de su diseño.

Dentro del enfoque neoinstitucional, el estudio del sistema electoral y el sistema de partidos de un país es relevante porque que partir de sus reglas “se accede y se distribuye el poder”⁵², además resulta útil para profundizar en el análisis de las formas de gobierno. Mainwaring, por ejemplo, ocupado en estudiar los diferentes tipos de presidencialismo latinoamericano y sus consecuencias, considera que “el número “efectivo” de partidos en el Congreso y el nivel de disciplina partidaria”⁵³ son rasgos fundamentales para comprender su funcionamiento en distintos contextos. Pero ¿Qué es un sistema electoral y un sistema de partidos? María Amparo Casar ofrece una definición de ambos:

Un *sistema electoral* es el conjunto de reglas y procedimientos que regulan la forma en que los ciudadanos pueden expresar sus preferencias políticas y la manera en que los votos se traducen en asientos parlamentarios o en cargos de gobierno.

Un *sistema de partidos* remite al conjunto de organizaciones políticas que tiene el derecho de participar en las elecciones a través de la presentación de candidatos a los puestos de elección popular. Los sistemas de partidos están definidos fundamental, aunque no únicamente, por el número de partidos que lo integran.⁵⁴

A continuación se presentan algunas de las propuestas teóricas más relevantes en la materia.

⁵² María Amparo Casar, *Óp. Cit.*, pág. 169.

⁵³ Scoot Mainwaring y Mathew Sobert Shugart (compiladores), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, México, Paidós, pág. 17

⁵⁴ María Amparo Casar, *Óp. Cit.*, pág. 169.

1.3.1 La perspectiva histórico-empírica de Nohlen

En el estudio de los tipos de sistema electoral y de partidos, Nohlen⁵⁵ distingue tres enfoques: el teórico-normativo, el empírico-estadístico y el histórico-empírico. Del primero critica su contenido axiomático con afirmaciones como “el principio de mayoría es *mejor* que el principio de representación proporcional” o “el principio de representación proporcional es *más* democrático”. En cuanto al enfoque empírico-estadístico, señala que con frecuencia se concentra más en el componente matemático y desplaza el interés politológico, el cual debe orientarse no sólo al resultado de las operaciones sino a la relación de estos resultados con el comportamiento de otras instituciones. Finalmente se inclina a favor del enfoque histórico-empírico porque integra la contingencia histórica de cada sistema político y es útil para estudios comparativos.

Dieter Nohlen observa que mientras la forma de gobierno y el sistema electoral dependen del legislador constitucional, “en lo que refiere a sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales”⁵⁶ y bajo esta consideración, el sistema de partidos “es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro”⁵⁷. Respecto a su estudio, el autor señala que los elementos tratados por los investigadores son: “a) el número de partidos, b) su tamaño, c) la distancia ideológica entre ellos, d) sus pautas de interacción, e) su

⁵⁵ Dieter Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, [en línea], México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999, pág. 69-90, dirección URL: <http://www.trife.gob.mx/prensa/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>, [consulta: 02 de enero de 2015]

⁵⁶ Dieter Nohlen, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, [en línea], México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999, pág. 5, dirección URL: <http://www.trife.gob.mx/prensa/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>, [consulta: 15 de agosto de 2014]

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 6

relación con la sociedad o grupos societales, f) su actitud frente al sistema político”⁵⁸.

En relación con los sistemas electorales, el autor ofrece una tipología con diez combinaciones diferentes a partir de su división en sistemas mayoritarios y proporcionales:

Tabla 2. Clasificación de sistemas electorales

Sistemas mayoritarios	Sistemas proporcionales
1. De pluralidad en circunscripciones uninominales.	6. Proporcional en circunscripciones plurinominales variables.
2. De mayoría absoluta en circunscripciones uninominales	7. Proporcional compensatorio
3. De mayoría en circunscripciones uninominales con representación de minorías.	8. Personalizado con barrera legal.
4. Mayoritario en circunscripciones electorales pequeñas	9. Single transferible vote
5. Mayoritario con lista proporcional adicional o sistema segmentado	10. Proporcional puro

Fuente: Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 1998, pág. 114.

Adicionalmente distingue tres tipos de sistemas electorales personalizados denominados así porque combinan la circunscripción uninominal con la fórmula proporcional; se trata de los sistemas electorales de representación proporcional personalizada, de representación proporcional compensatoria y de representación por mayoría con lista adicional proporcional o sistema segmentado. Nohlen ubica a México en esta última clasificación que tiene las siguientes características:

⁵⁸ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, [en línea], México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 38., dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1959/5.pdf>, [consulta: 02 de enero de 2015].

El resultado total de la elección se conforma a partir de dos resultados parciales separados, uno desproporcional y otro proporcional. Los sistemas segmentados se ubican en una zona gris entre la representación por mayoría y la representación proporcional. El efecto desproporcional depende aquí de manera decisiva de la relación numérica entre los escaños adjudicados según la fórmula mayoritaria en circunscripciones uninominales y los escaños adjudicados mediante una lista de partido de acuerdo con la fórmula proporcional (mitad-mitad; dos tercios-un tercio; etc.) Los sistemas segmentados muestran un efecto desproporcional menor que el de los sistemas mayoritarios clásicos, pero como, respecto a sus consecuencias sobre la proporcionalidad entre votos y escaños se acercan más a la representación por mayoría que a la proporcional, se pueden ordenar generalmente en el principio de representación por mayoría.⁵⁹

1.1.1 1.3.2 *La perspectiva teórica-normativa de Duverger y Sartori*

En contraste con la perspectiva de Nohlen, autores como Duverger⁶⁰ y Sartori⁶¹ han coincidido en reconocer la existencia de ciertas tendencias a modo de *leyes*. De hecho, Sartori retoma el trabajo de Duverger y lo pone a revisión, pero antes de comenzar su empresa, establece que las leyes en ciencias sociales tienen naturaleza probabilística, no en el sentido estadístico, sino en el ordinario. Tras su análisis, concluye que las proposiciones de Duverger son verdaderas pero es conveniente imprimirles un efecto de moderación. Sus resultados son los siguientes:

Ley de tendencia 1: El sistema uninominal facilita (es una condición que facilita) un formato bipartidista y, al contrario, obstaculiza (es una condición que obstaculiza) el multipartidismo.

⁵⁹ Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, [en línea], México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pág. 117, dirección URL: ftp://ftp.icesi.edu.co/jpmilanese/Sistemas/Clase%204/Nohlen_representacion_por_mayoria_y_representacion_proporcional.pdf, [consulta: 14 de agosto de 2014].

⁶⁰ Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1980, séptima reimpresión.

⁶¹ Giovanni Sartori, *Óp. Cit.*

Ley de tendencia 2: Los sistemas proporcionales facilitan el multipartidismo.⁶²

La relación entre legislación electoral y composición del poder Legislativo es casi obvia, pero no sucede lo mismo con la relación entre legislación electoral y sistema de partidos. Esto es así porque el vaso comunicante entre los dos sistemas son los partidos políticos, quienes son al mismo tiempo sujetos y objetos de la legislación electoral. La situación complica el tratamiento de alguno de los dos como variable independiente, por ello su tratamiento conjunto es frecuente.

Maurice Duverger afirmó que “las formas y modalidades de la coexistencia de varios partidos en un mismo país definen al ‘sistema de partidos’ del país considerado”⁶³, y que “los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y unos generales (...) entre los factores generales, el régimen electoral es el más importante”⁶⁴; sin embargo el régimen electoral es a su vez, un condicionante del sistema de partidos. Su explicación es la siguiente:

Se ha estudiado su influencia (del régimen electoral) en ciertos aspectos de la estructura de los partidos: incluso en este terreno, constituye un elemento del sistema de partidos, ya que la forma de escrutinio orienta en el mismo sentido a las estructuras de todos los partidos de un país. Su acción es preponderante sobre el número, la dimensión, las alianzas y la representación. A la inversa, el sistema de partidos desempeña un papel capital en el régimen electoral: el dualismo favorece la adopción de un escrutinio mayoritario de una vuelta; la existencia de partidos con estructura de Bund se separa de este sistema; la tendencia natural de las alianzas se opone a la representación proporcional, etc. En definitiva, sistema de partidos y sistema electoral son dos realidades indisolublemente ligadas, a veces incluso difíciles de separar mediante el análisis: la exactitud mayor o menor de la representación política, por ejemplo, depende del sistema electoral y

⁶² *Ibid.*, pág. 301

⁶³ Maurice Duverger, *Óp. Cit.*, pág. 231

⁶⁴ *Ídem.*

del sistema de partidos, considerados como elementos de un mismo complejo, raramente aislable uno del otro.”⁶⁵

En cuanto al sistema electoral, Sartori discierne entre dos elementos que lo componen: “el tamaño de la circunscripción medida por el número de candidatos que elige, y el segundo elemento es el método de conversión de votos en escaños”⁶⁶. Al referir al sistema partidista, Sartori divide entre estructurado y no estructurado. El primero se presenta “cuando el elector no sigue ya al notable, sino que se orienta en función de imágenes abstractas de partido o de ideologías de las que son portadores los partidos”⁶⁷.

Respecto a las tipologías, María Amparo Casar y Nohlen coinciden al considerar que la de Sartori es la más aceptada. La propuesta teórica del autor pasa por los partidos, los sistemas de partidos y la interacción de los últimos con el sistema político. En este punto, por así convenir a los objetivos de este apartado, sólo se desarrolla lo concerniente a la tipología de los sistemas de partidos, definidos como “un sistema de canalización libre (autónoma), en el cual prevalece la expresión, en todo el sistema político, por encima de la represión”⁶⁸.

El primer criterio de clasificación que propone Sartori es el número de partidos, el cual “indica inmediatamente, aunque sólo sea de modo aproximado, una característica importante del sistema político: la medida en la que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado”⁶⁹. No todos los partidos se cuentan, sino tan sólo los que tienen: i) *posibilidades de coalición* y ii) *posibilidades de chantaje*⁷⁰. Por posibilidades de coalición se entiende un partido que por su fuerza o posición es necesario o útil para una coalición de gobierno, mientras que las posibilidades de chantaje hacen referencia a “la *capacidad de veto*

⁶⁵ *Ibidem*, pág. 232

⁶⁶ Giovanni Sartori, *Óp. Cit.*, pág. 289

⁶⁷ Giovanni Sartori, *Óp. Cit.*, pág. 290

⁶⁸ Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, España, Alianza, 1994, primera reimpresión, pág. 81.

⁶⁹ *Ibid.*, pág. 151

⁷⁰ *Ibid.*, pág. 155

del partido parlamentario con respecto a la promulgación de leyes”⁷¹. Según el número de partidos, al considerar tres clases diferentes de unipartidismo y tres de multipartidismo, la clasificación de Sartori es la siguiente:

1. De partido único
2. De partido hegemónico
3. De partido predominante
4. Bipartidista
5. De pluralismo limitado (Tres a cinco partidos)
6. De pluralismo extremo (Seis a ocho partidos)
7. De atomización (Nueve a más partidos)

Cuando existe fragmentación, es decir, a partir de cinco partidos, la situación puede ser reflejo de «segmentación» o «polarización» en la sociedad. La explicación de este punto hace necesario incorporar una nueva variable al criterio numérico: la ideología. Ideología puede denotar *distancia ideológica* o *intensidad ideológica* y su contrario es el pragmatismo. La distancia es un valor relevante en los sistemas de más de un partido, mientras que la intensidad es útil para el análisis de sistemas de un solo partido. Para clasificar la distancia ideológica, Sartori distingue entre sociedades *segmentadas* y sociedades *polarizadas*. Las primeras son sociedades *poliétnicas, multiconfesionales y multidimensionales*⁷², mientras que las segundas denotan sociedades ideológicamente distantes⁷³. Con esta nueva variable, la clasificación queda como sigue:

En la situación actual el caso del unipartidismo está claro: el poder político lo monopoliza un solo partido, en el sentido preciso de que no se permite la existencia de ningún otro partido. Después tenemos el caso en que un partido «cuenta más» que todos los demás, pero de dos formas muy diferentes. Por un lado, nos encontramos con un partido hegemónico que permite la existencia de otros partidos únicamente como «satélites», o, en todo caso,

⁷¹ *Ibid.*, pág. 156

⁷² *Ibid.*, pág. 255-256

⁷³ *Ibid.*, pág. 159

como partidos subordinados; esto es, no se puede desafiar la hegemonía del partido en el poder. Por otra parte, nos encontramos con el sistema de partido predominante, es decir, una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta. Los sistemas bipartidistas no plantean ningún problema, dado que su configuración del poder es transparente: dos partidos compiten por una mayoría absoluta que está al alcance de cualquiera de ellos. Esto nos deja la configuración del poder del multipartidismo en general, que se puede detallar como sigue: i) No es probable que ningún partido se acerque, o por lo menos que mantenga, una mayoría absoluta, y ii) La fuerza (o la debilidad) relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad (o dispensabilidad) para las coaliciones, y/o iii) su capacidad potencial de intimidación (chantaje).⁷⁴

De esta forma, la clasificación que incorpora la variable numérica y la ideológica modifica las tipologías de pluralismo para dar paso al «pluralismo polarizado», caracterizado por la presencia de partidos antisistema y el «pluralismo moderado», en el cual existen sociedades segmentadas, además de “i) una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración bipolar, y iii) una competencia centrípeta”⁷⁵. Ambos tipos más el bipartidismo y el sistema de partido predominante se consideran sistemas competitivos, esto es, que hay enfrentamiento entre candidatos con igualdad de derechos^{76 77}.

Sartori señala que “la competencia termina y la no competencia comienza cuando quiera que a los adversarios y los oponentes se les priva de la igualdad de derechos, se les ponen impedimentos, se les amenaza, se les aterroriza o incluso se les sanciona por atreverse a decir lo que piensan”⁷⁸. Por esa razón, *competencia* no

⁷⁴ *Ibid.*, pág. 160-161

⁷⁵ *Ibid.*, pág. 255

⁷⁶ *Ibid.*, pág. 257

⁷⁷ Esta es la razón por la que el sistema de partido predominante, a diferencia del sistema de partido hegemónico, se considera competitivo, porque permite la competencia en igualdad de derechos.

⁷⁸ *Ibid.* Pág. 258

equivale a *competitividad*, la primera es una *estructura* o regla del juego y la segunda es *un estado concreto del juego*: “No cabe duda de que un choque feroz en las elecciones demuestra que las normas de la competencia funcionan plenamente, pero los resultados son lo único que demuestra hasta qué punto es competitivo un sistema dado, en el sentido de acercarse a una distribución casi igual de fuerzas entre los partidos principales”⁷⁹.

Dentro de la clasificación de sistemas no competitivos se encuentran los tipos de «partido único», dividido a su vez en totalitario, autoritario y pragmático y el sistema de «partido hegemónico», dividido en partido hegemónico-ideológico y partido hegemónico-pragmático. En el sistema de partido hegemónico no se permite la competencia; existen otros partidos pero sólo a manera de satélites y se permite su existencia siempre que no superen esa condición. A nivel empírico se ofrecen dos casos de demostración: Polonia y México en la década de los setentas.

Al final de su estudio, Sartori concluye lo siguiente:

- a) La *eficiencia de una democracia se encuentra inversamente relacionada con el grado de polarización*, si esa polarización define un espacio de competición.

El tema se centra, pues, en las condiciones para la polarización, que puede sumarse así:

- b) La polarización se ve frenada por tensiones cruzadas, neutralizada por el aislamiento y reforzada por tensiones cumulativas que ni son aislantes (*per se*) ni están aisladas (por obra de *élites*).
- c) La polarización es poco probable en una cultura política homogénea, pero no deriva necesariamente de la fragmentación subcultural, ya que la heterogeneidad cultural puede manipularse consociacionalmente. En resumen, este capítulo sugiere: i) que la variable más explicativa de situaciones de democracia estable o inestable, eficiente o ineficiente, adaptable o inmovilista, fácil o difícil e, es la polarización, ii) que la

⁷⁹ *Ibidem*.

polarización a tener en cuenta es del tipo izquierda-derecha, y iii) que tal es el caso porque el modelo espacial subsume en su ordenación espacial (cualquiera que sea el ámbito en que se produzcan) los temas concretos de importancia política⁸⁰.

Como es evidente, en cuanto al problema de qué sistemas de partidos son más favorables a la democracia, Sartori considera que la variable más importante no es el número de partidos, sino su grado de polarización:

Si el espacio competitivo es extenso, entre unos polos extremos muy lejanos entre sí, entonces la competencia entre partidos está expuesta a tentaciones centrífugas, el desacuerdo prevalece sobre el acuerdo, el sistema se bloquea, y por lo tanto funciona con dificultad. Si, por el contrario, el espacio competitivo es exiguo y, entonces la competencia tiende a ser centrípeta, la belicosidad bloqueante no compensa, y el sistema permite la gobernabilidad”⁸¹

Existen diversas tipologías y concepciones teóricas sobre los sistemas electorales y de partidos, sin embargo, el espacio dedicado a este punto resulta insuficiente para resultar representativo, por ello se destaca que uno de las relaciones más importantes de estos temas con el desarrollo del objeto de investigación es que la distribución de poder que resulta de la interacción de ambos sistemas “determina las posibilidades de que se formen gobiernos de mayoría o divididos, y con ello las probabilidades de que los acuerdos entre los poderes y en el interior del Poder Legislativo sean más o menos factibles”⁸²

1.4 Democracia: conceptos y teorías.

⁸⁰ *Ibid.*, pág. 450

⁸¹ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pág. 45

⁸² María Amparo Casar, *op. cit.*, pág. 169

No estaría completo un análisis del marco institucional del sistema político mexicano sin atender las particularidades del contexto en el que está inmerso. Hoy en día la democracia es la forma de gobierno más aceptada a escala planetaria y si bien se han documentado algunas de sus desviaciones, México no ha sido la excepción en su consolidación como el modelo de gobierno a seguir. La democracia trae consigo algunos supuestos en el diseño institucional a nivel macro, los cuales son importantes para comprender mejor los límites en los que se espera que se dé la interacción entre instituciones y organizaciones en el caso mexicano.

El problema con el uso del concepto «democracia» en las ciencias políticas es que su significado se ha ensanchado y restringido bajo diferentes puntos de vista, lo cual hace necesaria su delimitación conceptual en pos de una mayor precisión a lo largo de este trabajo. Para emprender semejante tarea, el análisis lógico de Sartori y la propuesta teórica de Liphjart en relación con la liberal-democracia y los modelos de democracia mayoritaria y consensual, respectivamente, son las bases de este apartado.

1.1.2 1.4.1 Sartori y la liberal-democracia

¿Qué es la democracia? Para dar respuesta a la pregunta Giovanni Sartori narra la evolución histórica y conceptual del término, comenzando por el análisis de su connotación en el mundo antiguo, durante el cual se origina. Entre las disyuntivas que encuentra más relevantes entre la democracia antigua y moderna se hayan la titularidad y ejercicio del poder, el principio de mayoría y la concepción del individuo-persona⁸³. Desde el punto de vista de su trayectoria histórica, considera tres etapas de la democracia:

El Estado liberal que es únicamente el Estado constitucional que aprisiona el poder absoluto; el segundo, el Estado liberal-democrático que es primero liberal (constitucional) y después democrático; tercero, el Estado

⁸³ Giovanni Sartori, *op. cit.* pág. 42

democrático-liberal, en el que el peso específico de los componentes se invierte: el poder popular prevalece sobre el poder limitado⁸⁴.

En su análisis, argumenta que la democracia liberal “ha de definirse como un sistema político basado sobre el poder popular, en el sentido de que la titularidad del poder pertenece al *demos*, mientras que el ejercicio del poder es confiando a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo”⁸⁵. A propósito de esta característica, retoma la «teoría competitiva de la democracia» de Schumpeter y el «principio de las reacciones previstas» de Carl Friederich para deducir una definición más integral: “democracia es «el procedimiento y/o mecanismo que a) genera una *poliarquía abierta* cuya *competición* en el mercado electoral b) atribuye *poder al pueblo*, y c) impone específicamente la *capacidad de respuesta* (*responsiveness*) de los elegidos frente a los electores”⁸⁶

Cuando Sartori afirma que la democracia moderna es una abreviación de *liberal-democracia*⁸⁷ y que “en las democracias liberales la libertad promueve, o al menos permite, políticas y resultados igualitarios”⁸⁸, quiere decir que en el dilema entre libertad e igualdad, la primera es condición de la segunda y sostiene que cuando este principio no se respeta como en los sistemas socialistas, la única igualdad que puede existir es en la pobreza. De este modo, la libertad política es para él el principio de las demás libertades, la condición *sine qua non* de un gobierno democrático. En cuanto a la primacía de la regla de la mayoría y el reconocimiento de las minorías, Sartori plantea un problema de *intensidad* de la siguiente manera:

La regla en las democracias liberales es que la mayoría gobierna (prevalece, decide) en el respeto a los derechos de la minoría. Quien dice *majority rule* olvidándose de los *minority rights* no promueve la democracia, la sepulta (...) si no se les reconoce a las minorías intensas el derecho a su propia identidad

⁸⁴ *Ibid.*, pág. 42

⁸⁵ *Ibid.*, pág. 46

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 48

⁸⁷ *Ibid.*, pág. 29

⁸⁸ *Ibid.*, pág. 53

éstas buscarán la secesión y rechazarán, en el interior, el propio principio mayoritario.⁸⁹

Sartori sostiene que “la democracia en conjunto no es una suma estática de organizaciones internamente democráticas; por el contrario, es resultado de las interacciones entre una pluralidad de organizaciones en lucha para lograr el voto popular”⁹⁰ En términos de la teoría de juegos, indica que las técnicas decisionales en la democracia pueden producir resultados de suma positiva (todos ganan algo), suma cero (la ganancia de uno es directamente proporcional a la pérdida del contrincante) y suma negativa (todos pierden en diferente medida). Tales resultados no son absolutos, sino que suelen presentarse en diferentes momentos:

Las elecciones eligen o no eligen (suma cero) a un representante; pero así se origina un proceso que prosigue en el parlamento y aún después en el gobierno, que ya no es, por lo general de suma cero. Las elecciones deciden quién tendrá que decidir; y los electos, cuando se encuentran cara a cara debaten, negocian y con frecuencia llegan a soluciones (decisiones) de compromiso, lo que significa de suma positiva: nadie lo pierde todo, y todos, aunque en muy distinta medida, obtienen algo⁹¹.

La democracia entonces puede considerarse un conjunto de condiciones que determinan los límites de las instituciones; un principio a partir del cual se derivan las «reglas del juego» más generales en un sistema político o bien, en algunos países, una institución informal fuertemente internalizada que indica el *deber ser* de las instituciones formales que actúan dentro de ella.

1.1.3 1.4.2 *Lijphart y los modelos de democracia mayoritaria y consensual.*

A partir del auge del enfoque neoinstitucional y la comparación entre los sistemas de gobierno presidencial y parlamentario, el énfasis en las instituciones permitió visualizar el papel que juega cada una de ellas dentro del conjunto y cómo sus

⁸⁹ *Ibid.*, pág. 54

⁹⁰ *Ibid.*, pág. 56

⁹¹ *Ibid.*, pág. 59

particularidades afectan el resultado general. Ya no se compararon sistemas de gobierno como un todo, sino que se comenzó a reconocer la existencia de diversos parlamentarismos y diferentes presidencialismos, lo cual amplió considerablemente el alcance explicativo de algunas teorías.

En 1989 Arend Lijphart sostuvo que las democracias pueden ser divididas a partir de sus características institucionales en dos categorías: democracia mayoritaria y democracia consensual. Propuso una tipología basada en diez variables, divididas a su vez en dos dimensiones: la ejecutivo-partidos y la federal-unitaria. Ambas dimensiones son formas de difusión del poder, en palabras del autor la primera podría designarse también como de «responsabilidad conjunta» o «poder conjunto» mientras que la segunda hace referencia a la «responsabilidad dividida» o «poder dividido»⁹². Las diferencias entre ambos modelos se presentan en la tabla 3:

⁹² Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000, pág. 16-17.

Tabla 3. Diferencias entre el modelo mayoritario y consensual de Lijphart

	Característica	Modelo mayoritario	Modelo consensual
Dimensión Ejecutivo-Partidos	División del poder Ejecutivo	Concentración en gabinetes mayoritarios de partido único.	División en amplias coaliciones multipartidistas.
	Relación Ejecutivo-Legislativo	Con dominancia del poder Ejecutivo.	Equilibrio de poderes.
	Sistema de partidos	Bipartidismo.	Multipartidismo.
	Sistema electoral	Mayoritario.	Representación proporcional.
	Sistemas de grupos de interés.	Competencia libre entre los grupos.	Grupos coordinados y corporatistas orientados al compromiso y la concertación
Dimensión Federal-Unitaria	Forma de gobierno	Unitario y centralizado	Federal y descentralizado
	División del poder Legislativo	Concentración en una legislatura única	División en dos cámaras igualmente fuertes pero constituidas de forma diferente.
	Constituciones	Flexibles que aceptan enmiendas mediante mayorías simples	Rígidas que únicamente pueden cambiarse por mayorías extraordinarias.
	Revisión constitucional	En manos de la legislatura.	En manos de un órgano judicial mediante tribunales supremos o constitucionales.
	Bancos	Bancos centrales que dependen del Ejecutivo.	Bancos centrales independientes.

Fuente: Elaboración propia con información de Lijphart, *op.cit.*

a. División del poder Ejecutivo

El sistema de gobierno parlamentario se caracteriza, entre otras cosas, por la conformación de un gabinete en el cual se divide el poder Ejecutivo. Su permanencia depende de la confianza del Parlamento y por ello, es frecuente que tras un triunfo electoral de mayoría relativa, el partido ganador invite a otros partidos a formar una coalición en el gabinete que le otorgue estabilidad y mayor margen de negociación al Ejecutivo.

En el sistema de gobierno presidencial, en cambio, es el Presidente la única figura que concentra ese poder y su continuidad no depende de la confianza del Congreso, por lo que una coalición no parece necesaria para gobernar y los gabinetes de un solo partido son la regla. Dentro del grupo de 36 países estudiados por Lijphart una

excepción la constituye Colombia, donde “de 1958 a 1974 se prescribió constitucionalmente una representación equitativa de ambos partidos en el gabinete, así como la alternancia en la presidencia... esto resultó en la continuación de las coaliciones bipartidistas hasta 1968”⁹³.

b. Relación Ejecutivo-Legislativo

La predominancia de uno de los dos poderes sobre el otro depende directamente de la ingeniería constitucional. En un sistema de gobierno parlamentario, por definición, el Parlamento tiene la supremacía, por el contrario, en el sistema de gobierno presidencial la cabeza del gobierno es el Presidente por antonomasia.

De tal forma, el equilibrio de poderes es observable en casos de sistema de gobierno mixto como el de Suiza, que a juicio del autor no es ni parlamentario ni presidencial.

c. Sistema de partidos y sistema electoral

El autor reconoce que el sistema de partidos está fuertemente influenciado por la legislación electoral y por esa razón los desarrolla de manera conjunta. Indica que en general, los mayoritaristas tienen preferencia por la mayoría relativa en lugar de la representación proporcional debido a la tendencia del primer método “en favor de los partidos grandes y su contribución al establecimiento y mantenimiento de sistemas bipartidistas”⁹⁴. La representación proporcional, por el contrario, tiende al multipartidismo y éste a su vez, representa más fielmente a las sociedades, especialmente a las plurales.

El número de partidos sin embargo, no es igual al total de partidos que existen en un país determinado, sino que sólo se contabiliza a los «relevantes» según el criterio de Sartori, que son aquellos con potencial de coalición o intimidación⁹⁵. Una opción para hacer operacional esta definición es el *índice del número efectivo de partidos*

⁹³ *Ibid.*, pág. 106

⁹⁴ *Ibid.*, pág. 73.

⁹⁵ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pág. 291

de Markku Laakso y Rein Taagepera⁹⁶ que mide el número de partidos que existen según sus tamaños relativos dentro del sistema electoral y es definido por sus autores como “*the number of hypothetical equal-size parties that would have the same total effect of fractionalization of the system as have the actual parties of unequal size*”⁹⁷. Su fórmula es la siguiente:

$$N = 1 / \sum s_i^2$$

Donde s es la proporción de escaños del partido i .

Para darle sentido a esta fórmula y encontrar su utilidad, Lijphart plantea algunos resultados hipotéticos y explica su lectura:

En un sistema bipartidista con dos partidos de igual fuerza, el número efectivo de partidos es exactamente 2,0. Si un partido es considerablemente más fuerte que el resto, con, pongamos por caso, proporciones de escaños de 70 y de 30% respectivamente, el número efectivo de partidos es de 1,7, confirmándose así nuestra intuición de que nos alejamos de un sistema bipartidista puro para acercarnos a un sistema unipartidista (...) En todos los casos en los que los partidos son exactamente iguales, el número efectivo será el mismo que el recuento numérico bruto. Cuando los partidos no son iguales en fuerza, el número efectivo será menor al número real (...) Los dos ejemplos hipotéticos de sistemas multipartidistas contienen cinco partidos cada uno. De existir un partido dominante, el número efectivo de partidos es sólo 3, 5. Sin un partido dominante, la proporción de escaños estará más igualada y el número efectivo aumenta hasta 4,5, cerca del número bruto de partidos en los que todos los partidos se cuentan dejando de lado su tamaño.⁹⁸

⁹⁶ Markku Laakso y Rein Taagepera, ‘Effective’ Number Of Parties [en línea], Comparative Political Studies, s/país, vol. 12, Núm. 1, Abril, 1979 dirección URL: <http://goo.gl/bXI09v>, [consulta: 02 de enero de 2015]

⁹⁷ Markku Laakso y Rein Taagepera, *op.cit.*, pág. 4.

⁹⁸ Lijphart, *Op. cit.*, págs. 76-77

Respecto a los casos en los que existen partidos estrechamente aliados, Lijphart recomienda considerar dos criterios principales para definir si deben contarse como uno solo o por separado: si normalmente compiten entre sí para obtener votos en las elecciones y si ambos partidos conforman un solo grupo parlamentario. Sin embargo, el mismo autor reconoce que estos criterios no son suficientes para realizar una clasificación inequívoca y por eso recomienda calcular dos números efectivos de partidos “basados primero en el supuesto de los partidos y después en el supuesto de un partido, y hacer la media de estos dos números”⁹⁹.

d. Sistema de grupos de interés.

Lijphart distingue dos tipos de corporatismo: “el corporatismo social en el que predominan los sindicatos de trabajadores y el corporatismo liberal en el que las asociaciones empresariales constituyen la fuerza principal”¹⁰⁰. Además, enlista tres de sus elementos generales: “la concertación tripartita, los grupos de interés relativamente escasos y amplios, y la proliferación de asociaciones punteras”¹⁰¹.

Sin importar si el corporatismo es un rasgo distintivo de los trabajadores o de los empresarios, el sólo hecho de que un país cumpla con las características anteriores, hace que en esta variable, su sistema político cumpla con una de las características del modelo consensual.

e. Forma de gobierno.

La antinomia que ofrece el autor en este punto es entre gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado. En cuanto al federalismo, Lijphart sostiene que algunos de sus teóricos encuentran dos significados, uno primario y uno secundario, que son “una división del poder garantizada entre el gobierno central y los gobiernos regionales”¹⁰² y “el fuerte bicameralismo, una constitución rígida y una fuerte revisión judicial”¹⁰³, respectivamente.

⁹⁹ Lijphart, *Op. cit.*, pág. 79

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 49

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² *Ibid.*, pág. 15

¹⁰³ *Ibidem*.

En esta variable se hace énfasis en la característica primaria del federalismo, de modo que si en un país existen gobiernos regionales con poderes ejecutivo y legislativo propios, su diseño institucional se estaría acercando al modelo consensual.

f. División del poder Legislativo.

El punto central en esta variable que hace referencia a la composición del poder Legislativo a partir de dos cámaras está puesto en que una de ellas se conforme con representantes de las diferentes regiones que dan sentido al gobierno federal. En palabras de Lijphart:

La justificación principal para la institución de un legislativo bicameral en lugar de unicameral es la de otorgar una representación especial a las minorías, incluidos los estados más pequeños de los sistemas federales, en una segunda cámara o cámara alta. Es necesario cumplir dos condiciones para que esta representación de la minoría resulte válida: la elección de la cámara alta debe llevarse a cabo de manera diferente a la de la cámara baja y debe tener un poder real, idealmente tanto poder como la cámara baja¹⁰⁴.

Como se mencionó anteriormente, la segunda dimensión de las diez variables de Lijphart está orientada a discernir la observancia de los principios federalistas, por lo que si en un país existe un bicameralismo fuerte y equilibrado, se estará más cerca del modelo consensual.

g. Constituciones

La importancia de una Constitución rígida es que las reglas de la división de poderes están claramente estipuladas y éstas no pueden ser modificadas de manera unilateral o bajo un criterio regional¹⁰⁵. Lijphart considera que si una Constitución es flexible se pone en riesgo el sentido representativo del pacto federalista y, por lo tanto, se está más cerca del modelo mayoritario.

¹⁰⁴*Ibid.*, pág. 50

¹⁰⁵*Ibid.*, pág. 16

h. Revisión constitucional

La revisión constitucional es relevante porque en caso de desacuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo se requiere de un árbitro neutral que interprete y garantice la observancia de la ley. Si el poder Judicial, representado por algún tribunal supremo tienen o no esa facultad, es el factor decisivo para clasificar a un país como mayoritario o consensual en esta variable.

i. Bancos

En su propuesta teórica, Lijphart sostiene que la última variable a considerar en la dimensión federal-unitaria es la independencia del banco central. Si el banco central es independiente, después habrá que preguntarse si es fuerte. Más adelante, a la par de su conclusión sobre que “las democracias mayoritarias son claramente no superiores a las democracias consensuales en la gestión económica y en el mantenimiento de la paz civil”¹⁰⁶ el autor sostiene que “la razón principal de fortalecer e independizar a los bancos centrales es proporcionarles las herramientas necesarias para el control de la inflación”¹⁰⁷.

A lo largo de su libro, Lijphart argumenta en favor del modelo de democracia consensual y comienza su desarrollo con un planteamiento: ¿Quién gobernará y a los intereses de quién responderá el gobierno cuando el pueblo esté en desacuerdo y tenga preferencias divergentes? La respuesta que ofrece es “el mayor número de gente posible”¹⁰⁸ y de ese modo establece el punto capital del modelo consensual. De acuerdo con el autor, la democracia consensual –también llamada consociativa– maximiza el tamaño de las mayorías; divide, dispersa y limita el poder y se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso, por lo que podría denominarse *democracia de negociación*.

Rivas Leone, apoyándose de March y Olsen, sugiere una respuesta similar al afirmar que “el ejercicio moderno de la democracia supone (dentro de la propuesta del neoinstitucionalismo politológico) de procesos de agregación de intereses y

¹⁰⁶ *Ibid.*, pág. 255

¹⁰⁷ *Ibid.*, pág. 254

¹⁰⁸ *Ibid.*, pág. 14

preferencias. Asimismo, requerimos procesos integrativos para crear cierta unidad, orden y confianza en las instituciones, procesos, organizaciones y demás partes integrantes del sistema como tal”¹⁰⁹. En el mismo sentido –aunque a siglos de distancia– Jean Jaques Rousseau conjuntó los procesos agregativos e integrativos en sola frase, afirmando que “mientras más grandes e importantes sean las cuestiones discutidas, la opinión que debe prevalecer debe estar más cerca de la unanimidad”¹¹⁰.

En este punto Sartori hace una crítica a Lijphart, en particular, hace referencia a la tesis que sostiene que el modelo consociacional basado en una gestión de la cosa pública a partir de minorías competitivas en lugar del principio mayoritario, es necesario en sociedades conflictivas y recomendable para cualquier sistema político. El problema que encuentra Sartori es que quizás sea así para el caso de sociedades segmentadas, pero no así en sociedades polarizadas¹¹¹, donde es probable que las élites sean poco propensas a la negociación, además de que “la perenne acomodación de las divisiones y de los conflictos corre el riesgo de consolidarlos e incluso multiplicarlos y agravarlos”¹¹². Para Sartori “el consociacionismo consolida e incluso alienta la fragmentación allí donde un sistema mayoritario bien gestionado logra reducirla”¹¹³.

1.5 Gobierno Dividido

¹⁰⁹ José Antonio Rivas Leone, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” [en línea], *Reflexión Política*, vol. 5, núm. 9, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Junio, 2003, pág. 43, dirección URL: <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=748&path%5B%5D=720>, [consulta: 23 de julio de 2014].

¹¹⁰ Arend Lijphart, *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*, México, Prisma, 1988, pág. 28

¹¹¹ Giovanni Sartori, *op.cit.*, pág. 45.

¹¹² *Ibid.*, pág. 62

¹¹³ *Ibidem.*

En un artículo, Moisés López Rosas¹¹⁴ se propone demostrar que el gobierno dividido no es una condición exclusiva del gobierno presidencial y que, contrario a lo que sostenían las tesis de Linz, en México no causó parálisis institucional o legislativa. Para desarrollar su trabajo, comienza por retomar la definición de Colomer sobre gobierno dividido horizontal y vertical:

En el primer caso se refiere a los gabinetes de coalición multipartidista (en sistemas parlamentarios) y a la división entre el presidente y la asamblea (en sistemas presidenciales y semipresidenciales); en el segundo se hace referencia a la descentralización política en sistemas unitarios y federales. Más específicamente, en el caso de gobiernos divididos horizontales, ningún partido tiene mayoría en la asamblea y se forma un gabinete de coalición multipartidista como suele suceder en los regímenes parlamentarios basados en la representación proporcional; o el partido del presidente no tiene mayoría absoluta en la asamblea (50%+1) como ocurre en regímenes presidenciales y semipresidenciales bajo elecciones prioritariamente no concurrentes¹¹⁵.

Con base en la definición anterior, para efectos de este trabajo «*gobierno dividido*» denotará una situación en la que el presidente o primer ministro (según se trate de un régimen presidencial o parlamentario) no cuenta con mayoría en el Congreso y/o Parlamento, limitándose a una situación numérica. En efecto, el gobierno dividido puede presentarse en cualquier forma de gobierno, pero tendrá diversas consecuencias de acuerdo con el diseño institucional particular de un país y su historia política. Esta investigación se ocupa de sus consecuencias en el sistema de gobierno presidencial y más específicamente, en el sistema político mexicano.

Estados Unidos, país de origen del presidencialismo como forma de gobierno, ha sido objeto de investigaciones pioneras en la materia. Esto sucede porque “el «gobierno dividido» ha sido la norma durante la mayor parte del periodo de

¹¹⁴ Moisés López Rosas, “Gobiernos divididos horizontales en México” [en línea], *Revista Sociológica*, año 16, número 45-46, enero-agosto de 2011, pp. 201-232, dirección URL:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026536006>, [consulta: 11 de enero de 2015].

¹¹⁵ *Ibid.*, pág. 209.

postguerra. Desde entonces, ambas cámaras del Congreso y la presidencia han estado controlados por el mismo partido solo 16 años de los 44 transcurridos”¹¹⁶. Al respecto, una de las investigaciones más reconocidas es la elaborada por David Mayhew:

David Mayhew (1991) sostuvo que el gobierno federal de Estados Unidos no se ha comportado de manera muy diferente cuando ha estado «dividido» que cuando no lo ha estado. Utilizando un conjunto de mediciones de la significación de la legislación, Mayhew encontró evidencias de que las leyes aprobadas durante periodos de división no eran muy diferentes a las aprobadas durante los periodos relativamente escasos de gobierno unificado (...) Hay numerosas críticas (Kelly 1993; Herzberg 1996) de la metodología usada por Mayhew para sustentar sus afirmaciones. Se ha objetado, sobre todo, que sus argumentos dependan de la clasificación de las decisiones políticas como “muy importantes”, ya que ese juicio es susceptible de gran número de interpretaciones.¹¹⁷

A pesar de las críticas, otros autores como Todd Landman¹¹⁸ confirman que los estudios de Mayhew (1993)¹¹⁹; Peterson y Greene (1993)¹²⁰ y Fiorina (1996)¹²¹, “proporcionan un análisis sistemático del fenómeno del «gobierno dividido» en los Estados Unidos”¹²² y que “a excepción del uso de la facultad de veto, los tres estudios concluyen que el «gobierno dividido» en los Estados Unidos carece de efectos respecto al rendimiento de la democracia”¹²³.

¹¹⁶ Guy Peters, *op. cit.*, pág. 127

¹¹⁷ Guy Peters, *Op. cit.*, pág. 127

¹¹⁸ Todd Landman, *Política Comparada. Una introducción a su objetivo y métodos de investigación* [en línea], España, Alianza Editorial, 2014, dirección URL:

http://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=Sk6UBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=todd+landman+politica+comparada&ots=CSZhgPKamq&sig=KE2r78qI72Xqf0wr_z-wFmjPu4Q&redir_esc=y#v=onepage&q=mayhew&f=false, [consulta: 08 de febrero de 2015].

¹¹⁹ David Mayhew, *Divide We Govern: Party Control, Law Making And Investigations 1946-1990*, Yale University Press, New Haven, 1991, citado por: *Ibidem*.

¹²⁰ P. Peterson y J.P. Greene, “Why Executive-Legislative Conflict in the United States Is Dwindling”, *British Journal of Political Science*, No. 24, 1933, pp. 33-35, citado por: *Ibidem*.

¹²¹ El autor refiere a: M.P. Fiorina, *Divided Government*, Allison & Bacon, Boston, 1996.

¹²² Todd Landman, *op. cit.*, pág. 268

¹²³ *Ibidem*.

Que en ese país el gobierno dividido no haya significado un problema para la agenda legislativa de sus Presidentes, esto no significa que, automáticamente, se espere en otros países similares el mismo resultado, pero sí proporciona una cierta tendencia que es útil para generar preguntas de investigación y hacer política comparada. Pero, ¿Qué consecuencias habría que esperar?, ¿Alguna de las preguntas de investigación de esta tesis está condicionada por una inconsciente sobrevaloración del Ejecutivo por encima de los demás poderes?

La división de poderes en la forma de gobierno presidencial ha de entenderse en el plano teórico-institucional como un sistema de pesos y contrapesos, condición que no lleva implícita la supremacía de alguno de los poderes, así como tampoco su confrontación o consenso; por lo tanto, la forma de gobierno presidencial no es suficiente para explicar por sí misma la existencia de una relación conflictiva entre poderes, aún en el caso de que el Presidente y la mayoría del Congreso provengan de diferente partido.

Quizá por esa razón, Liphart manifiesta no tener claro “porqué una situación de equilibrio entre el poder presidencial y legislativo produce desacuerdos insuperables y frustraciones en lugar de consenso”¹²⁴. Al respecto, investigadores como Mainwaring¹²⁵ han ensayado algunas respuestas con base en el sistema de partidos, más específicamente en el número efectivo de partidos y su disciplina partidista¹²⁶, pero el propio Lijphart, en una crítica al presidencialismo sostiene que el problema reside en que “la sensación de legitimidad democrática superior puede hacer que el presidente, sintiéndose plenamente justificado, no esté dispuesto y psicológicamente preparado para llegar a un compromiso”¹²⁷:

Lijphart conduce a un nuevo cuestionamiento: ¿Es verdad que “todo el mundo – incluido el presidente, el pueblo en su mayoría e incluso los politólogos-, sientan que la pretensión del presidente sea mucho más fundada que la de la legislatura”

¹²⁴ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comp.), *op. cit.*, pág. 164

¹²⁵ Scoot Mainwaring y Mathew Sobert Shugart (compiladores), *op. cit.*, pág. 17

¹²⁶ *Vid. Supra.*, pág. 24.

¹²⁷ *Ibid.*, pág. 165

¹²⁸.? Más allá de un examen de veracidad, su trabajo académico permite revalorizar las preguntas de investigación relacionadas con la relación entre Ejecutivo y Legislativo: ¿El gobierno dividido generó dificultades a los presidentes para la implementación de su agenda? y, sobre todo, ¿Esta pregunta está cargada de un juicio de valor en favor del Ejecutivo?

Para evitar controversias, tal vez sería mejor preguntarse: ¿Son perniciosas para el sistema político las diferencias entre Ejecutivo y Legislativo? ¿Cómo lograr la cooperación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para que se aprueben políticas públicas con el mayor consenso posible?, ¿Un gobierno de coalición sería la respuesta? Para López Rosas en referencia a Lujambio, el problema no se localiza en cómo evitar los gobiernos divididos, sino en cómo enfrentarlos exitosamente¹²⁹; en su opinión, el reto es encontrar incentivos que favorezcan la cooperación.

Lo cierto es que en México, al mismo tiempo que refrendó el carácter democrático de la separación de poderes, el gobierno dividido horizontal trajo consigo el riesgo de la parálisis, inoperancia e ineficacia, pero ¿Esto realmente se observó? En los siguientes capítulos se explora una respuesta.

¹²⁸ *Ibid.*, pág. 164

¹²⁹ Moisés López Rosas, *Op, Cit.*, pág. 213.

1.6 Conclusión

El abordaje del enfoque neoinstitucional condujo a realizar una pregunta: ¿Es suficiente un marco institucional *adecuado* para garantizar la eficiencia en las decisiones políticas? Probablemente, reconociendo los límites de la teoría neoinstitucional, lo más sensato sería responder que con base en la literatura revisada, hay los suficientes elementos para afirmar que un determinado marco institucional puede favorecer o, por el contrario, perjudicar la «eficiencia» del conjunto de las decisiones, de tal forma que en términos de Sartori, se considerará una condición necesaria, pero no suficiente¹³⁰ del desempeño político. En otras palabras, esto significa que el análisis y una eventual propuesta de reingeniería institucional pueden favorecer, pero no garantizar, el desempeño óptimo de un sistema político.

Por definición, la institución limita la acción del individuo, de tal forma que bajo ese supuesto, si la institución es fuerte, su efecto de canalización será fuerte; sin embargo esto no garantiza que la dirección institucional sea la más eficiente. El problema de las instituciones no está solo en su fortaleza, sino también en su eficiencia y por ello su análisis debe considerar que la institución no es únicamente una unidad homogénea de análisis, sino que al interior la forma de lograr acuerdos también es relevante, debido a que puede suceder que grupos de interés lo mantengan secuestrado o, por el contrario, que la competencia interna produzca directrices más inclusivas y al mismo tiempo, indirectamente menos coherentes. De esta forma, el «mercado» político en el sistema de gobierno presidencial no sólo se compone de la interacción entre poderes, sino también de las interacciones al interior de ellos.

Este primer capítulo permitió conocer los puntos de coincidencia entre autores como Juan J. Linz y Arend Lijphart respecto a sus críticas al presidencialismo; las semejanzas entre Sartori y Duverger en torno a las tendencias observables en el

¹³⁰ De acuerdo con Sartori, condición necesaria establece un *sine qua non* «no sin esto», mientras que condición suficiente significa que «esto basta» para producir tal o cual efecto. Sartori, *Óp. cit.*, pág. 285

diseño del sistema electoral y de partidos y la preferencia de Sartori por los gobiernos mixtos. Además, se puso especial atención en las diez variables que propone Lijphart para diferenciar entre democracias mayoritarias y consensuales, y se abordó el concepto de «número efectivo de partidos» y su rol en la propuesta teórica de Mainwaring que, dicho sea de paso, es la más próxima a los casos latinoamericanos.

Como indica Sartori, aumentar la extensión de un término implica reducir su connotación, por lo que a la inversa, aumentar su connotación requiere de términos más precisos o términos con adjetivos. En este capítulo se trabajó en el nivel medio de abstracción, lo que significa que se puso énfasis en las similitudes entre los diferentes sistemas políticos con gobiernos presidenciales, en el siguiente capítulo el énfasis estará en las diferencias que presenta el sistema político mexicano con otros países con características institucionales similares.

Con lo expuesto en este capítulo se cuenta con elementos teóricos para analizar el estudio de caso, su sistema electoral y de partidos y la relación de éstos con el gobierno dividido, así como las consecuencias de este formato de gobierno en el contexto institucional mexicano. Hasta aquí el abono del marco teórico y conceptual al diseño y precisión de las preguntas de investigación que orientan la tesis.

Capítulo 2. Sistema político mexicano: diseño institucional y efectos en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

“El inmovilismo tan temido por los detractores del presidencialismo es meramente la otra cara de los frenos y contrapesos tan apreciados por los Padres fundadores de los Estados Unidos”

Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring,
Presidencialismo y Democracia en América Latina¹³¹.

Este capítulo tiene por objeto la caracterización del sistema político mexicano como un país con sistema de gobierno presidencial a partir del desarrollo de los elementos de análisis presentados en el capítulo anterior. Para la configuración de su contenido se retomó principalmente a Lijphart y nueve de las diez variables que utiliza para la diferenciación de sus modelos de democracia, con la excepción de los bancos centrales y su autonomía. Con la intención de facilitar la lectura independiente del capítulo, algunas de las variables más estrechamente relacionadas se conjuntaron en un solo apartado y de este modo, el primer apartado denominado “*Forma de gobierno*” comienza con el desarrollo de las características del presidencialismo mexicano y continúa con la división del poder Ejecutivo, el federalismo, la división del poder Legislativo, el tipo de constitución y la revisión constitucional.

El segundo apartado denominado “*Sistema electoral y de partidos*” ofrece un esbozo de la evolución del sistema electoral a partir de la década de los setenta en la que inició el llamado proceso de *liberalización*. El propósito es dilucidar desde el enfoque histórico-empírico si es que el sistema electoral influyó en el sistema de partidos y si la combinación de ambos, a su vez, tuvo influencia en la emergencia del primer gobierno dividido horizontal en 1997. Enseguida se explican de manera general las

¹³¹ Scoot Mainwaring y Mathew Sober Shugart (compiladores), *Op. cit.*, pág. 45.

actuales reglas electorales y el tipo de sistema de partidos operante y se encuadran teóricamente para la observación de tendencias propuestas por los autores.

Posteriormente, dentro del mismo apartado, se realiza un interesante ejercicio de cálculo del número efectivo de partidos a partir de la elección de 1991. Esta tabla se corre en dos niveles: el cálculo basado en el porcentaje de votos obtenidos por cada partido político y el cálculo con base en el porcentaje de escaños adquiridos. La intención es contrastar ambos resultados y observar si a partir de sus diferencias se puede conocer mejor el efecto del sistema electoral en el sistema de partidos mexicano.

Finalmente, una tercera sección "*Sistema de grupos de interés*", aborda la variable propuesta en el modelo de Lijphart y es útil para describir brevemente la historia del corporativismo estatal mexicano. Al terminar, se espera contar con los elementos suficientes y necesarios para dar respuesta a las preguntas de investigación orientadas a la relación entre sistema electoral, sistema de partidos y gobiernos divididos.

2.1 Forma de gobierno

Como se estableció en el capítulo anterior, el presidencialismo es una forma de gobierno, pero ¿Qué se entiende por gobierno? En la concepción de Heller¹³² el gobierno es la forma visible del Estado, formado por el conjunto de instituciones que despliegan poder político, es decir, que dirigen y conducen la unidad. En el mismo sentido, el Diccionario de política de Orheva indica que el gobierno está “formado por un conjunto de órganos y autoridades que ejercen el poder del Estado mediante el derecho”¹³³ y de manera similar, María Amparo Casar escribe que en México el gobierno está integrado “por el Poder Ejecutivo y todas las entidades administrativas que lo componen, incluidos el Ejército y la policía, los parlamentos o congresos, y los tribunales encargados de impartir justicia”¹³⁴.

Sartori y María Amparo Casar¹³⁵ coinciden en establecer que el sistema presidencial está caracterizado, entre otras cosas, por la *división y separación de poderes* y los pesos y contrapesos. La importancia de este principio para el caso mexicano es tal que en opinión de los juristas Carbonell y Salazar “desde la perspectiva que nos ofrecen las experiencias francesa y americana, es posible afirmar que, junto al reconocimiento de los derechos fundamentales, la separación de poderes es la segunda columna vertebral del Estado constitucional”¹³⁶.

Para estos autores, la separación de poderes es necesaria para la adopción del principio de legalidad y el principio de imparcialidad, los cuales, a su vez, son indispensables para garantizar la libertad: “El principio de legalidad consiste en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa; el principio de imparcialidad consiste en la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo”¹³⁷. Bajo ese

¹³² Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, tercera reimpresión.

¹³³ Politicus Orheva, *Diccionario de política*, Buenos Aires, Valleta, 2000, pág. 175

¹³⁴ María Amparo Casar, *óp. cit.*, pág. 6

¹³⁵ *Vid. Supra*: 1.2 El presidencialismo, una forma de gobierno.

¹³⁶ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, [en línea], , México, Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pág. 5, dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=2295>, [consulta: 6 de junio de 2013]

¹³⁷ *Ibidem*, pág. 13

supuesto, la inoperancia de cualquiera de los dos principios atentaría directamente contra el estado de derecho y pondría en juego el carácter democrático del gobierno.

En coincidencia con lo postulado por Montesquieu, quien consideró que “todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo grupo de próceres, o de nobles, o del pueblo ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas o el de juzgar los delitos y las diferencias de los particulares”¹³⁸, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe que una persona (o un mismo cuerpo de magistrados) concentren en sus manos más de un poder:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En la actualidad, la subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la legislativa o *principio de legalidad* (en palabras de Carbonell¹³⁹), es un valor formal instalado en la vida política del país; sin embargo, se trata de una realidad reciente ya que antes de 1997, el Presidente era a la vez *jefe* del partido mayoritario y por lo tanto, controlaba el proceso legislativo a través del suministro de incentivos selectivos para procurar la disciplina legislativa de su partido. Con la inauguración de los gobiernos divididos, el Congreso ganó autonomía en la creación de legislación y el principio de legalidad se activó.

Por lo que hace al *principio de imparcialidad*, consistente en “la separación e independencia del órgano judicial tanto del órgano ejecutivo como del órgano

¹³⁸ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, [en línea], s/país, s/editorial, s/año, formato PDF, pág. 228, disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>, [consulta: 6 de junio de 2013]

¹³⁹ *Vid supra*, Capítulo I. Marco teórico y conceptual.

legislativo”¹⁴⁰, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es la encargada de resolver las controversias entre los otros dos poderes, si bien el método de designación de los magistrados aún deja dudas sobre la independencia de sus resoluciones porque su postulación depende del titular del Ejecutivo y su aprobación de los partidos políticos en el Senado. El artículo 96 constitucional estipula el procedimiento de la siguiente manera:

Artículo 96. Para nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, el Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Ministro que deba cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Ministro la persona que, dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, designe el Presidente de la República.

Después de la separación de poderes, el segundo elemento que caracteriza a los sistemas presidenciales es la *elección popular* (directa o indirecta) del Presidente, que es a la vez Jefe de Gobierno y Jefe de Estado. Sobre este punto coinciden Linz, Lijphart, Sartori y Casar. En México el artículo 12 de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que “El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo

¹⁴⁰ Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *óp. cit.*, pág. 13

de los ciudadanos mexicanos”¹⁴¹. La organización de esta y las demás elecciones corre a cargo del Instituto Nacional Electoral.

El tercer elemento a considerar con amplio consenso entre los autores revisados es *el mandato fijo*, lo que significa que el periodo de gobierno del Presidente no está en manos del Congreso y, a la inversa, que el periodo de duración del Congreso está fuera del control del Presidente. Esto es lo que Linz denomina «rigidez del sistema presidencial»¹⁴². Los artículos 12 y 14 de legislación electoral indican que el Presidente será electo cada seis años, la Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años y la Cámara de Senadores hará lo propio cada seis.

El texto constitucional contempla el juicio político como una medida extraordinaria de destitución de servidores públicos, pero éste no es aplicable para el Presidente de la República, por el contrario, el artículo 86 pone candados a la renuncia del Jefe del Ejecutivo al señalar que “El cargo de Presidente de la República sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia”¹⁴³.

Otra de las características señaladas por Casar y Linz es la facultad del Presidente para *nombrar al gabinete*. El texto constitucional vigente contempla en el artículo 76 fracción II la facultad exclusiva del Senado para ratificar el nombramiento de los Secretarios de Estado a excepción de los Secretarios de la Defensa, la Marina y Relaciones Exteriores, pero *sólo en el caso de que el Presidente opte por un gobierno de coalición*. Si el Presidente no opta por esta última opción, el artículo 89 fracción II le otorga la facultad de “Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado”¹⁴⁴.

Finalmente, Linz y Lijphart llaman la atención sobre una última característica del sistema presidencial que parece evidente pero que no debe obviarse porque de ella

¹⁴¹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [en línea], dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf, [fecha de consulta: 14/01/2015]

¹⁴² *Vid. Supra.*, 1.2.2 Juan J. Linz, una crítica al presidencialismo.

¹⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_07jul14.pdf, [fecha de consulta: 14/01/2015]

¹⁴⁴ *Ibidem.*

derivan algunas de las implicaciones teóricas que los autores desarrollan en relación con el ejercicio de gobierno: la presidencia es unipersonal, es decir, el Ejecutivo es de una sola persona y no un cuerpo ejecutivo colectivo como en el sistema presidencial. El artículo 80 señala que “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión *en un solo individuo*, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁴⁵

Lo anterior permite concluir que el sistema político mexicano es presidencial porque, entre otras cosas, cumple con los tres criterios establecidos por Sartori en su definición: el Jefe de Estado (Presidente) “1) llega al cargo por elección popular, 2) durante su mandato preestablecido, el parlamento no puede destituirle, y 3) encabeza el gobierno o gobiernos que él nombra”¹⁴⁶. Estos son los elementos que hacen al sistema político similar a otros países presidenciales, pero ¿Qué tipo de presidencialismo existe en México? Las siguientes secciones ayudan a responderlo.

1.1.4 2.1.1 *División del poder Ejecutivo y Relación Ejecutivo-Legislativo*

En la propuesta teórica de Lijphart, el Ejecutivo unipersonal característico del sistema de gobierno presidencial provoca que, invariablemente, el autor clasifique esta forma de gobierno dentro del modelo mayoritario. Si el poder Ejecutivo pudiera dividirse se estaría hablando de un sistema de gobierno parlamentario en el que el gabinete, generalmente formado por miembros de diferentes partidos, representan en conjunto a ese poder. En México el poder Ejecutivo se deposita en una sola persona y es indivisible, por lo que en esta variable le corresponde la clasificación del modelo mayoritario.

De acuerdo con Mainwaring y Shugart,¹⁴⁷ el Presidente mexicano cuenta con poderes constitucionales *potencialmente marginales*, lo que significa que no cuenta con facultades para la superación de vetos en materias tan importantes como el

¹⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

¹⁴⁶ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comp.), *Op. cit.*, pág. 168

¹⁴⁷ Scoot Mainwaring y Mathew Sobert Shugart (compiladores), *Op. cit.*, pág. 59.

Presupuesto de Egresos de la Federación. En cambio, durante el periodo de gobierno unificado, fueron sus poderes partidistas los que lo hicieron fuerte.

A pesar de lo anterior, en el modelo de Lijphart en el presidencialismo, por definición, el Presidente tiene la supremacía en la relación Ejecutivo-Legislativo. De forma similar, Sartori considera que en los sistemas mixtos es en donde se pueden encontrar mayores equilibrios con base en la distribución de facultades, por lo tanto, en esta segunda variable, México también se encuentra dentro del modelo mayoritario.

1.1.5 2.1.2 *Federalismo y división del poder Legislativo.*

De acuerdo con los criterios señalados con Lijphart, México se considera federalista porque los gobiernos estatales cuentan con poderes ejecutivo y legislativo propios. El artículo 40 de su Constitución señala que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”. A pesar de esta disposición a nivel formal, existe un amplio debate en torno al *grado* de federalismo realmente observable en el país, principalmente en lo concerniente a la recaudación y disposición de los recursos fiscales, pero esa controversia no afecta la clasificación del sistema político como federalista.

Siguiendo al autor, algunos elementos secundarios del federalismo son el bicameralismo, la existencia de una constitución rígida y la revisión judicial. Las últimas dos características serán desarrolladas más adelante pero el tema del bicameralismo es relevante en este apartado como expresión simbólica y representativa del pacto federal ya que una de ellas se integra con representantes de los diferentes estados que dan sentido al gobierno federal. En palabras de Lijphart:

La justificación principal para la institución de un legislativo bicameral en lugar de unicameral es la de otorgar una representación especial a las minorías, incluidos los estados más pequeños de los sistemas federales, en una

segunda cámara o cámara alta. Es necesario cumplir dos condiciones para que esta representación de la minoría resulte válida: la elección de la cámara alta debe llevarse a cabo de manera diferente a la de la cámara baja y debe tener un poder real, idealmente tanto poder como la cámara baja¹⁴⁸.

El Congreso General o Congreso de la Unión mexicano, depositario del poder Legislativo, se compone de dos Cámaras: Una de Diputados y otra de Senadores. De acuerdo con los artículos 51, 52 y 53 constitucionales, la Cámara de Diputados se compone de 300 Diputados que se eligen según el principio de votación de mayoría relativa mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 200 electos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de Listas Regionales, votada en cinco circunscripciones plurinominales.

En cambio, la Cámara de Senadores se compone de 128 integrantes, de los cuales dos se eligen por el principio de mayoría relativa en cada uno de los estados de la República y el Distrito Federal y uno por el principio de primera minoría. Los treinta y dos senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional¹⁴⁹.

De este modo, se cumplen las dos condiciones de Lijphart para que la representación de las minorías y los estados más pequeños resulte válida: la elección de cada una de las cámaras tiene un procedimiento diferente y aunque cuentan con diferentes facultades, ninguna es más poderosa que la otra. En conclusión, el diseño institucional en torno al federalismo y la división bicameral del poder legislativo, colocan al sistema político del lado de las democracias consociativas.

1.1.6 2.1.3 Constitución y revisión constitucional.

¹⁴⁸Lijphart, *Op. cit.*, pág. 50

¹⁴⁹ Una explicación más detallada de las fórmulas de representación proporcional aplicables se ofrece en la sección 2.2.2 *Características actuales y tendencias según la teoría.*

En el lenguaje jurídico se denomina constitución rígida a la que establece procedimientos complejos para su reforma. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está formalmente dentro de esta categoría porque su artículo 135 indica que “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados”¹⁵⁰.

A pesar de lo anterior, desde su promulgación en 1917 hasta el 29 de julio de 2010, la Constitución había sido reformada en 75% del total de sus artículos¹⁵¹, siendo el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), el periodo durante el cual ha sufrido más modificaciones¹⁵², con un total de 110¹⁵³. De esta manera, la Carta Magna es formalmente rígida pero por la vía de los hechos, su reforma es frecuente.

Si la rigidez de la Constitución únicamente se orienta a la complejidad para reformar el principio fundamental de la división de poderes, la de los Estados Unidos Mexicanos bien podría pertenecer a esta categoría, pero no tanto por la complejidad del procedimiento jurídico -que ya se vio que no es tanto-, sino por el amplio consenso que encuentra la forma de gobierno presidencial y la instalación de esta norma en el ámbito informal de las instituciones. Si por el contrario, la clasificación toma en cuenta el número de reformas que se han introducido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podría considerarse flexible.

Por su parte, el inciso b de la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad para conocer de las controversias constitucionales que se presenten entre el Poder Ejecutivo y el

¹⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. cit.*

¹⁵¹Jorge Carpizo, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad” [en línea], *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 131, México, mayo-agosto de 2011, pág. 571, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art3.pdf>,

[consulta: 05 de noviembre de 2013]

¹⁵²Rogelio Velázquez, “La Constitución, desfigurada”, [en línea], *Revista Contralínea*, 5 de febrero de 2013, dirección URL: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2013/02/05/la-constitucion-desfigurada/>, [consulta: 18 de enero de 2014]

¹⁵³Eduardo Ortega, “Un mito, la parálisis legislativa con Calderón” [en línea], *El Financiero*, 01 de abril de 2013, México, dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/cartones/pedro-sol/9563-un-mito-la-paralisis-legislativa-con-calderon.html>, [consulta: 19 de agosto de 2013].

Congreso de la Unión, mientras que la fracción II le da injerencia sobre las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

Atendiendo la disposición jurídica para el procedimiento de reforma constitucional, se considera que la Constitución es rígida y la Suprema Corte de Justicia de la Nación tienen facultad de revisión constitucional, por lo tanto, ambas características coinciden con el modelo de democracia consensual de Lijphart y refuerzan el carácter federalista del gobierno debido a que la división de poderes es un principio constitucional difícil de reformar y se cuenta con un representante del Poder Judicial que funciona como árbitro en caso de que exista controversia entre el Ejecutivo y el Legislativo.

2.2 Sistema electoral y de partidos

1.1.7 2.2.1 *Esbozo histórico de las reformas político-electorales, 1977-1997.*

Algunos autores como Carlos Elizondo Mater-Serra y Benito Nacif Hernández¹⁵⁴ señalan que el paso de un sistema político autoritario a uno más democrático fue posible gracias a un proceso de liberalización política gradual, el cual de acuerdo con Ricardo Becerra¹⁵⁵, comenzó en el año de 1977 en respuesta a la crisis que llevó a José López Portillo a contender en 1976 por la Presidencia de la República sin ningún contrincante. Durante el proceso, el papel de los partidos políticos como grupo de presión institucional fue una de las claves para que el régimen de partido hegemónico abriera las puertas, paulatinamente, a la competencia y la pluralidad.

A lo largo de ese año y hasta 1997 se sucedieron distintas reformas político-electorales, entre las cuales destacan por su alcance las de 1988 y 1996. Una

¹⁵⁴ Carlos Elizondo-Mayer Serra y Benito Nacif Hernández, *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE y CIDE, México, 2002.

¹⁵⁵ Ricardo Becerra, Pablo Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000.

síntesis de los cambios sucedidos en el número de legisladores, la adopción del principio de representación proporcional y el umbral mínimo de votos requerido para la conservación del registro de los partidos se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 4. Principales cambios en materia electoral 1977-1996

Aspecto	1977		1986		1990		1993		1996	
Nombre de la legislación principal	Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LFOPPE)		Código Federal Electoral		Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)		Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)		Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE)	
Integración del Congreso de la Unión	Mayoría	R.P.	Mayoría	R.P.	Mayoría	R.P.	Mayoría	R.P.	Mayoría	R.P.
Diputados	300	100 ^a	300	200 ^b	300	200 ^c	300	200	300	200
Senadores	128		128		128		96	32 ^d	96	32
Porcentaje de votos para conservación del registro de partidos	1.5% de la votación nacional para obtener el “registro condicionado” y un total de 75 mil afiliados distribuidos en el territorio nacional para el “registro definitivo”.		Se eliminó el “registro condicionado” pero se mantuvo el umbral mínimo de 1.5% como condición de conservación del registro.		Se reinstauró el “registro condicionado”.		1.5% de la votación nacional en al menos una de tres elecciones consecutivas. (No presentó cambios respecto la legislación anterior)		Se suprimió el registro condicionado. Los interesados debían acreditar asambleas con 3 mil afiliados en todo el país, presentar un una lista de afiliados equivalente al 0.13 del padrón electoral.	

Fuente: Elaboración propia con información de Ricardo Becerra, Pablo Salazar y José Woldenberg, *op. cit.*, y Enrique Huerta Cuevas, *La gramática de la apertura: reformas electorales en México, 1977-1996* [en línea], dirección URL: <https://enriquehuertacuevas.wordpress.com/tag/lfoppe/>, [consulta: 17 de enero de 2015].

En la reforma de 1977, impulsada por Jesús Reyes Heróles, la fórmula de proporcionalidad era la denominada “representatividad mínima” y otorgaba un asiento legislativo al partido político que obtuviera 5% o más de los votos en cada circunscripción. Si con este método no se agotaban los 100 escaños de representación proporcional entonces aplicaba la “primera proporcionalidad”, según la cual se dividían los votos totales entre el número de curules y se asignaban curules a quien sumara el cociente; el residuo se volvía a dividir.

En 1986 se continuó con el método de primera proporcionalidad (el cual beneficiaba a los partidos más pequeños) y se aprobó una «cláusula de gobernabilidad» que le garantizaba al partido ganador un mínimo del 50% de las curules, además se determinó que ningún partido podría tener más del 70% del total de asientos legislativos. La siguiente reforma, en 1990, conservó la cláusula de gobernabilidad para el partido mayoritario que obtuviera más del 35% de los votos y además, el nuevo método para el cálculo de la representación proporcional de “escala móvil” le otorgaría dos diputados extras por cada punto porcentual de votación que obtuviera por encima del 35% y hasta menos del 75%. Como es evidente, el sistema tendía a la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

En 1993 la representación proporcional alcanzó la Cámara de Senadores, de tal forma que se elegirían cuatro por entidad federativa: dos por el principio de mayoría, uno por el principio de primera minoría y uno por representación proporcional. Por su parte, la reforma de 1996 limitó la sobrerrepresentación al establecer que ningún partido podía obtener más del 8% en bancas por encima de su porcentaje de votación, al menos que las obtuviera por vía uninominal. En la Cámara de Senadores se estableció su renovación total cada seis años (antes de esta reforma su renovación era parcial cada tres años). Tres años después, el Instituto Federal Electoral adquirió plena autonomía respecto a la figura presidencial.

Todo lo anterior, considerando que cada nueva legislación y reforma era producto de diversas demandas políticas y sociales que así lo exigían y no sólo un proceso jurídico y formal desarraigado de la realidad, hizo posible que en 1997 el Partido Revolucionario Institucional perdiera su mayoría en la Cámara de Diputados. Este hecho, que es el primer antecedente de gobierno dividido en México, simbolizó el arribo del proceso de liberalización iniciado tres décadas atrás y marcó la pauta de entrada a un sistema de partidos plural en que la competencia dejaba de ser una fachada para constituir una realidad.

Tres años después, el triunfo del Partido Acción Nacional en la elección del Presidente de la República confirmó que la liberalización había llegado a un umbral

difícilmente reversible. Los gobiernos divididos, horizontales y verticales¹⁵⁶, se convirtieron en una realidad cotidiana y aunque han sucedido diversas reformas en materia político-electoral, sus efectos más importantes se han orientado al financiamiento y fiscalización de los partidos políticos, así como a la regulación de los contenidos en las campañas electorales y el gasto en propaganda a través de medios de comunicación masiva, de tal forma que la integración del Poder Legislativo y los métodos de conversión de votos en escaños no han cambiado sustancialmente, mientras que los requisitos para el registro de un nuevo partido, en general, se han agravado.

1.1.8 2.2.2 Características y clasificación teórica del sistema electoral y de partidos mexicanos.

En 2014, la última reforma aprobada y publicada en la materia dio origen a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y en ella se establece que la Cámara de Diputados se compondrá de 300 legisladores elegidos por el principio de mayoría y 200 por el de representación proporcional “mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales”¹⁵⁷, lo que significa que en cada una de ellas se eligen 40 diputados por este principio, mientras que los Senadores de representación proporcional “se votarán en una sola circunscripción plurinominal nacional”¹⁵⁸ La elección de Senadores funciona de la siguiente manera:

Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Asimismo, deberán registrar una lista

¹⁵⁶ *Vid. Supra.*, 1.5 Gobierno Dividido.

¹⁵⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [en línea], Art. 14, dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_100914.pdf, [consulta: 08 de febrero de 2015]

¹⁵⁸ *Ibidem.*

nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional.¹⁵⁹

Con base en el artículo 54 constitucional sólo los partidos con el 3% o más de la votación nacional tienen derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Ningún partido puede sumar más de 300 diputados por ambos principios ni exceder en ocho por ciento el número de escaños por encima de su votación obtenida, a menos que los obtenga por triunfo en distritos uninominales. La fórmula para su cálculo es el denominado “cociente natural”, resultado de dividir el total de la votación nacional emitida entre 200. La votación de cada partido se divide entre el cociente que resulta y si aún quedasen asientos por repartir, se aplicará la fórmula del “resto mayor”, otorgando un diputado a cada partido con el remanente mayor en orden descendente. El remanente es resultado de la división del número de sus votos entre el cociente natural. El cálculo de los Senadores de representación proporcional consiste en las mismas fórmulas, consideradas por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como de “proporcionalidad pura”¹⁶⁰.

Con estas características, en la clasificación de Nohlen¹⁶¹, el sistema electoral mexicano se encuentra dentro del grupo de lista adicional proporcional o sistema “personalizado-segmentado”, el cual denota una combinación de principio mayoritario con representación proporcional. En México, el porcentaje de diputados electos por el principio de mayoría es de 60%, mientras que el de representación proporcional es de 40%; en Senadores equivale a 75% y 25% respectivamente, si bien la caracterización de esta última cámara no es del todo precisa porque el principio de “primera minoría” es difícil de clasificar como mayoritario o proporcional. Dada la predominancia del principio de mayoría, Nohlen terminaría por clasificar al sistema electoral mexicano dentro del principio de representación por mayoría.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [en línea], *Op. cit.*, Art. 13,

¹⁶¹ *Vid. Suora.*, 1.3.1 La perspectiva histórico-empírica de Nohlen.

El conjunto de fórmulas que se utilizan en México para la traducción de votos en escaños es único en el mundo y ha pasado por diversas evoluciones. Bajo estas condiciones, es difícil que el caso mexicano se apegue a alguno de los efectos tendenciales prescritos por Duverger y Sartori para los principios mayoritario y proporcional en relación al sistema de partidos. Al tratarse de un sistema electoral combinado, no se encontró una teoría que permita predecir la evolución del sistema de partidos a partir de sus características, sin embargo, es posible retomar los efectos de ambos principios y observar cuál de ellos se aplica. En este sentido, es conveniente trasladarse a la descripción del sistema de partidos.

Desde 1997, el sistema político mexicano se ha caracterizado por la existencia de tres partidos políticos importantes según los criterios de Sartori¹⁶², se trata del Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática. A su alrededor, existen al menos tres partidos políticos pequeños que actúan como satélites y frecuentemente se presentan a elecciones en coalición con alguno de los grandes. En la próxima elección federal de julio del 2015 participarán diez partidos políticos nacionales, dos de los cuales (Partido Humanista y Encuentro Social) incursionarán por primera vez en la competencia electoral con los siguientes emblemas:

Figura 1. Emblemas de los partidos políticos nacionales con registro vigente para las elecciones intermedias de 2015.



Fuente: Página web del Instituto Nacional Electoral, dirección URL: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informacion de los Partidos Políticos/](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informacion_de_los_Partidos_Policos/), (consulta: 21/01/2015)

En términos de Sartori, el sistema de partidos mexicano se considera estructurado porque los electores ya no *sólo* siguen al notable, sino que su elección también se orienta por medio de imágenes abstractas e ideologías. Los tres partidos más relevantes cuentan con una organización estable, estructura jerárquica y plataforma

¹⁶² Vid. *Supra.*, 1.3.2 La perspectiva teórico-normativa de Duverger y Sartori, pág. 28

electoral que les brindan identificación ideológica y que refuerza el carácter estructurado de su sistema.

Al respecto, Francisco Paoli¹⁶³ identifica al PRI, PRD y Movimiento Ciudadano como socialdemócratas, al PT con los partidos comunistas o socialistas; al PANAL como un partido gremial, al PVEM como un partido ecologista “**sui generis**” por no estar reconocido por muchos otros partidos verdes del planeta y al PAN con la corriente internacional demócrata cristiana, aunque a diferencia de otros partidos de la región, éste es un partido de centro derecha. Destaca que “en los sexenios presididos por Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), PRI y PAN participaban de la misma política económica. En una segunda etapa (gobiernos de Fox, 2000-2006, y Calderón, 2006-2012), el PRI empezó a plantear ligeramente su separación de los que se ha llamado el esquema ‘neoliberal’ y a acercarse a algunas posiciones más cercanas al PRD”¹⁶⁴. Aún con el distanciamiento, se considera que el sistema de partidos no está ideológicamente polarizado.

Durante varios años del siglo pasado, el propio Sartori clasificó el sistema de partidos mexicano como “de partido hegemónico”, principalmente por la nula posibilidad de competencia electoral provocada por centralización del poder que ejercía el Presidente a través de su partido, el Revolucionario Institucional. Sin embargo, con el paso de los años y la culminación del proceso de liberalización política que alcanzó su punto más alto en 1997 con el surgimiento del gobierno dividido y en el 2000 con la alternancia en el poder presidencial, el sistema de partidos mexicano puede ser clasificado como de “pluralismo moderado”.

Al retomar que de acuerdo con Sartori el sistema de partidos de pluralismo moderado es caracterizado por “i) una distancia relativamente pequeña entre sus partidos importantes; ii) una configuración de coalición bipolar y iii) una competencia

¹⁶³ Francisco J. Paoli Bolio, “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México” [en línea], *Revista IUS*, no. 30, vol. 6, México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, julio-diciembre 2012, s/pág., dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472012000200008&script=sci_arttext, [consulta: 4 de noviembre de 2013].

¹⁶⁴ *Ibidem*.

centrípeta”¹⁶⁵, Leonardo Valdez¹⁶⁶ sostiene que en la actualidad “estas características impactan fuertemente el sistema de partidos y condicionan sus actividades”¹⁶⁷, principalmente por las siguientes razones:

En primer lugar, porque a diferencia de lo que sucede en el caso de los sistemas de pluralismo polarizado, los partidos antisistema están condenados al fracaso. De hecho la competencia centrípeta obliga a los partidos a adoptar posiciones de centro, si es que quieren alcanzar cierta relevancia electoral. Por otra parte, son sistemas en los que, a diferencia de los bipartidistas, es materialmente imposible que un solo partido alcance la mayoría de votos y, en consecuencia, de la representación política. Para ponerlo en términos de nuestro debate, se podría afirmar que los sistemas de partido moderado son la incubadora de los gobiernos divididos.¹⁶⁸

En efecto, Sartori sostiene que la variable más influyente en la estabilidad democrática es el grado de polarización y “si el espacio competitivo es exiguo y, entonces la competencia tiende a ser centrípeta, la belicosidad bloqueante no compensa, y el sistema permite la gobernabilidad”¹⁶⁹ Esto quiere decir que si un partido político en México tiende a la polarización ideológica, lo más probable es que fracase en el terreno electoral.

En cuanto al segundo punto propuesto por Valdéz en referencia a los gobiernos divididos, agrega más adelante que el patrón centrípeta “tendrá consecuencias en la dinámica de formación de alianzas tanto electorales como para formar gobiernos; esto es en el nivel de los órganos legislativos, tanto federales como locales”¹⁷⁰. De ser así, se puede suponer que la tendencia centrípeta y las posiciones ideológicas cercanas entre partidos pueden ser factores favorables a la aparición de coaliciones

¹⁶⁵ *Vid. Supra.*, 1.3.2. La perspectiva teórico-normativa de Duverger y Sartori.

¹⁶⁶ Leonardo Valdés Zurita, “¿Qué sabemos de los partidos políticos?”, en: Francisco Reveles Vázquez (coordinador), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Gernika, 2005 pág. 123

¹⁶⁷ *Ídem*

¹⁶⁸ *Ídem*

¹⁶⁹ Giovanni Sartori, *op. cit.*, pág. 45

¹⁷⁰ Francisco Reveles, *op. cit.*, pág. 135

(gubernamentales y legislativas), mientras que es recomendable que la existencia de gobiernos divididos comience a considerarse una condición normal del sistema político, en vez de un escenario extraordinario. Si por alguna razón el sistema de partidos cambia, estas tendencias ya no podrían considerarse válidas.

1.1.9 2.2.3 *Número efectivo de partidos y sistema electoral*

La importancia que le otorgan Lijphart¹⁷¹ y Mainwaring¹⁷² –entre otros- al número efectivo de partidos como una variable relevante para la explicación de tendencias dentro de un sistema político, motivó la decisión de dedicar una sección de este capítulo a su estudio. El índice creado por Markku Laakso y Rein Taagepera¹⁷³ se basa en la distribución de votos en el sistema de partidos en una elección y tiene como finalidad mostrar el número hipotético de partidos de igual tamaño que tendrían que existir para generar el mismo efecto de fraccionalización en el sistema.

Para la integración de la siguiente tabla del número efectivo de partidos durante el periodo 1991-2012 se recopiló información sobre el porcentaje de votos y escaños legislativos obtenidos por cada uno de los distintos partidos políticos en la elección de Diputados Federales. Se calculó el índice antes y después de la aplicación de reglas electorales con la intención de observar si existían diferencias entre ambos y los resultados son los siguientes:

Tabla 5. Número efectivo de partidos 1991-2012

Año	Votación	Escaños
1991	2.62	2.21
1994	3.06	2.28
1997	3.41	2.85
2000	3.14	2.69
2003	3.78	3.02
2006	3.59	3.56
2009	4.14	3.03
2012	4.32	3.55

¹⁷¹ Arend Lijphart, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000.

¹⁷² Mainwaring, Scott y Sobert Shugart, Mathew (compiladores), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, México, Paidós, 316 pp.

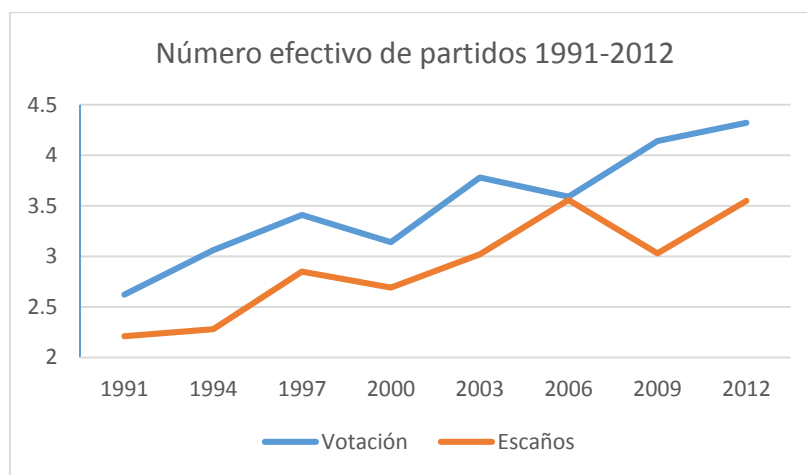
¹⁷³ *Vid Supra*. 1.4.2 Lijphart y los modelos de democracia mayoritaria y consensual.

Fuente: Elaboración propia con información de la página web del Instituto Nacional Electoral

La validez de los datos presentados tras la aplicación de la fórmula matemática es confirmada por Gabriel L. Negretto cuando indica que en el caso de México “entre 1997 y 2003, el número efectivo de partidos legislativos ha sido, en promedio, de 2.86 en la Cámara de Diputados y de 2.5 en el Senado”¹⁷⁴. El dato que proporciona para la Cámara de Diputados coincide con los datos presentados en la tabla en la columna correspondiente al porcentaje de escaños.

La comparación entre el número efectivo de partidos calculado a partir de las elecciones y el estimado con base en la integración legislativa permitió observar que el sistema electoral tienen un efecto «reductor», lo se infiere porque en todas las legislaturas el número efectivo de partidos de la Cámara de Diputados es menor al que resulta de su cálculo a partir de las votaciones:

Figura 2. Efecto centrípeto del sistema electoral.



Fuente: Elaboración propia con base en la información de la página web del INE.

El efecto reductor puede explicarse por varias razones, entre ellas que algunos partidos políticos pequeños se han presentado a elecciones con resultados por debajo del umbral que la legislación electoral impone para la asignación de legisladores plurinominales, lo que provocaría que una cantidad determinada de

¹⁷⁴ Gabriel L. Negretto, “La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro”, *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. XXII, segundo semestre, 2006, pág. 369

votos no tendrían expresión en la Cámara. Así mismo, el carácter mixto del sistema electoral otorga una ligera primacía al principio mayoritario, lo que genera una cierta desviación de la proporcionalidad que es aceptable teniendo en cuenta las reglas formales del sistema político mexicano.

Otro de las observaciones es que la tendencia del número efectivo de partidos ha ido a la alza en ambas variables, principalmente en la de votación. Esto significa que el sistema de partidos se ha hecho más competitivo, pero también que los partidos políticos pequeños han generado un efecto de fragmentación que les resta influencia a los tres partidos políticos arriba considerados como importantes. Después de 1997, en el 2006 se llegó al punto más alto de fragmentación en la Cámara de Diputados con 3.6 partidos, mientras que la elección del 2000 con 2.69 partidos, fue la que después del primer gobierno dividido, se tradujo en una Legislatura más homogénea en su distribución.

Figura 3. Tendencia del tamaño del sistema de partidos

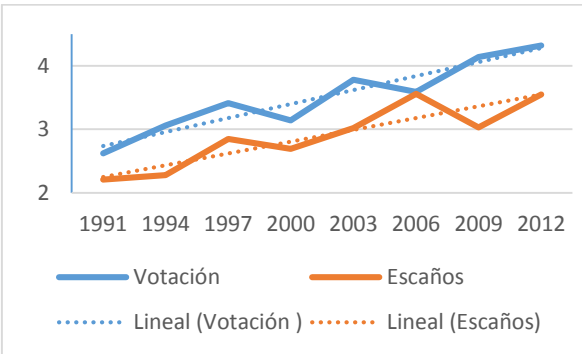
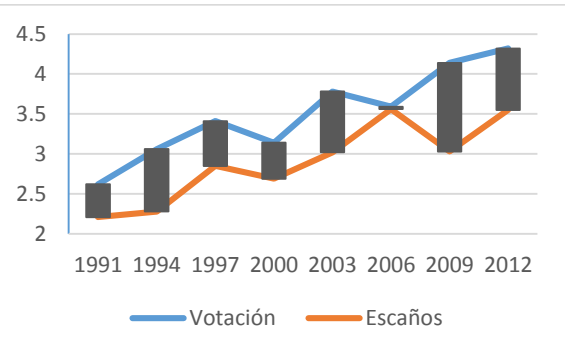


Figura 4. Proporcionalidad del sistema electoral.



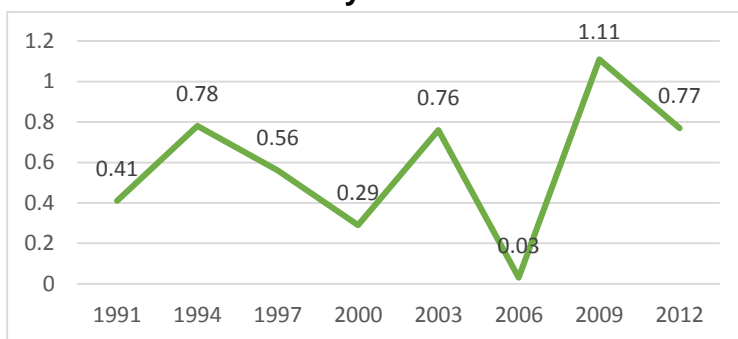
Fuente: elaboración propia.

Los gráficos permiten señalar que el 2012 representó el año con votación más fragmentada o mayor grado de polarización y que de 1997 al 2012, el promedio del número efectivo de partidos ha sido de 3.12, confirmando que el sistema de partidos mexicano se caracteriza por tres partidos fuertes y competitivos, pertenece en la clasificación de Sartori a la clase de pluralismo moderado, presenta un patrón de

competencia centripeta ¹⁷⁵ y es probable que continúe generando gobiernos divididos horizontales.

Asimismo se observa que la diferencia más grande entre ambas variables fue en la elección de 2009 y la más estrecha en 2006, de modo que la combinación de los resultados electorales con las diferentes reglas electorales aplicables en cada elección dieron como resultado que la integración más desproporcional de la Cámara de Diputados respecto a la votación fuera en el 2009 y la más proporcional en 2006. A partir de 1997, el promedio de diferencia entre ambas vías para calcular el número efectivo de partidos ha sido de 0.59.

Figura 5. Diferencia en el número efectivo de partidos por porcentaje de votación y de escaños.



Fuente: elaboración propia.

Con estas características y las escasas reformas sustanciales al sistema electoral, Nohlen considera que el actual diseño del sistema electoral “es uno de los más equilibrados no sólo en América Latina sino también en comparación con países europeos como Alemania y España”¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Como se estableció en el apartado 2.2.2 Características y clasificación teórica del sistema electoral y de partidos mexicanos, los tres principales partidos son ideológicamente cercanos y, por lo tanto, el promedio de 3.12 partidos de 1997 al 2012 refuerza el carácter centripeto de la competencia, esto es, que en términos de polarización ideológica, es más conveniente para los partidos políticos acercarse al centro.

¹⁷⁶ s/a, “Sistema Electoral mexicano, de los más equilibrados: Dieter Nohlen” [en línea], Portal oficial del gobierno del estado de Tabasco, dirección URL: <http://www.tabasco.gob.mx/content/sistema-electoral-mexicano-de-los-mas-equilibrados-dieter-nohlen>, [consulta: 25 de agosto de 2014]

2.3 Sistema de grupos de interés.

María Amparo Casar explica que la participación de grupos sociales en el proceso político por medio de su organización no es perniciosa por sí misma, cuando el corporativismo es de tipo social se entiende que las organizaciones no tienen vínculos con el partido en el poder y son independientes del poder público, lo que les permite actuar legítimamente en defensa de sus intereses como actores centrales del proceso de formación de políticas públicas¹⁷⁷. Otros autores como Antonio Camou han utilizado el término *neocorporativismo* para referirse a este tipo de arreglos institucionales que permiten incorporar intereses organizados a las estructuras decisionales del Estado de manera abierta y transparente¹⁷⁸.

En contraparte, existe también un tipo de corporativismo denominado estatal, en el cual los acuerdos entre líder y gobierno se dan de manera discrecional y se restringen los espacios de expresión de la pluralidad entre los integrantes de las organizaciones. Este es el tipo de corporativismo que caracterizó al sistema político mexicano durante la predominancia del partido hegemónico y que mantiene dudas sobre su extinción, pues está profundamente enraizado en la historia del fortalecimiento del Estado mexicano.

En 1938, durante la presidencia de Lázaro Cárdenas, el PNR se transformó en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), aglutinando entre sus filas al sector obrero a través de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), al sector campesino por medio de la Confederación Nacional Campesina (CNC) y al sector militar. El cambio de nombre era producto de una modificación en su estructura y su función social, el PRM pasaría de ser el vehículo de la alianza caudillista a ser considerado la expresión de una alianza clasista, sello distintivo de la presidencia de Cárdenas y de su estilo de gobernar. El partido de gobierno sufrió una nueva transformación en 1946 cuando su nombre cambió a Partido Revolucionario

¹⁷⁷*Ibidem*, pág. 246

¹⁷⁸ Antonio Camou, *Gobernabilidad y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, Instituto Federal Electoral, 2007, pág. 35

Institucional (PRI). De esta última transformación destacan primordialmente la salida del sector militar y la agregación del sector popular a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), cuya incorporación terminó de delinear uno de los rasgos más importantes de la época: el corporativismo y la política clientelar, aún vigentes.

Los dirigentes de estas organizaciones corporativas, adjetivados por la izquierda como “líderes charros”¹⁷⁹, tienen escasa o nula vinculación representativa con sus bases y su entendimiento con las élites políticas se hace a espaldas de los trabajadores, aunque para mantenerse, frecuentemente consiguen prerrogativas en favor de sus integrantes:

Los llamados "charros" no se sustentan exclusivamente, como a menudo se dice, en el empleo de la violencia y la antidemocracia ostentosa. También para mantenerse la burocracia sindical emplea su capacidad de representación. Y lo mismo impulsa programas de reformas sociales limitadas, aunque de una eficacia ideológica no desdeñable, o llega a tomar, en ocasiones extremas, medidas de fuerza¹⁸⁰.

Luis Carlos Ugalde¹⁸¹ considera que existen tres prerrogativas principales que hacen fuertes a los sindicatos: una cláusula de exclusión que obliga a que todos los trabajadores de una entidad pública se afilien al sindicato oficial, el cobro que realiza el gobierno en nombre de los sindicatos por cuotas de sus afiliados mediante descuento directo a la nómina y el manejo opaco de sus ingresos, “información que no es pública ni tampoco asequible mediante solicitudes de información, pues la

¹⁷⁹ José Woldenberg explica que “... la izquierda acuñó un término para referirse a las direcciones sindicales oficialistas: charros. Ciertamente, cuando Jesús Díaz de León, alias El charro fue impuesto como secretario general del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (1948) se inauguró una etapa de injerencia directa del poder público en los asuntos sindicales. El adjetivo, producto de esa imposición, se extendió rápidamente al resto de la burocracia sindical”. José Woldenberg, “Sobre la burocracia sindical” [en línea], *Nexos en línea*, 1 de octubre de 1980, México, s/pág., dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=266171>, [consulta: 14 de Julio de 2013].

¹⁸⁰ Raúl Trejo, *El movimiento obrero. Situación y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1979, citado por: José Woldenberg, *óp. cit.* s/pág.

¹⁸¹ Luis Carlos Ugalde, *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar, 2012, pág. 88

Suprema Corte ha establecido que se trata de recursos privados”¹⁸². Una explicación más detallada de cómo funcionó el corporativismo en México durante el régimen de partido hegemónico, es ofrecida por María Amparo Casar:

Esta red de intercambios incluía, del lado del Estado, el monopolio de la organización y la garantía de bienes materiales (tierras créditos, programas sociales, mejores condiciones salariales y de trabajo) y políticos (cargos de elección popular y administrativos) a los líderes de las organizaciones. A cambio, las dirigencias de estas articulaban y controlaban las demandas de los agremiados, apoyaban las políticas del gobierno, prestaban legitimidad al régimen, permitiéndole aparecer como interesado en el bienestar de las masas, y movilizaban el voto en favor del partido¹⁸³.

En febrero 2013, el arresto de la lideresa del Sindicato Nacional de Trabajadores por la Educación (SNTE)¹⁸⁴, el más grande de América Latina, acusada por el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, causó sorpresa entre algunos círculos políticos y sociales porque simbolizó la ruptura de una de las piedras angulares del corporativismo estatal; sin embargo, el afirmar que tal hecho haya tenido lugar y no se limitara a una representación ficticia de un Estado emancipado, requeriría un examen más extenso y profundo del corporativismo que aquí no encuentra lugar.

Por el momento, lo que interesa señalar es que en este punto el sistema político mexicano cumple con las condiciones señaladas por Lijphart para que se clasifique dentro del grupo de democracia consensual. Sin obviar las contradicciones que esto acarrea, es preciso aclarar que la existencia del corporativismo estatal no significa que el sistema político mexicano sea más o menos democrático, sino que tan solo se limita a señalar una característica organizacional de grupos gremiales y de poder

¹⁸² *Ibidem*.

¹⁸³ María Amparo Casar, *óp. cit.* pág. 248

¹⁸⁴ S/a, Detienen a Elba Esther Gordillo, PGR la acusa de malversación de fondos [en línea], *Excelsior*, dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886284>, [consulta: 25/01/2015]

representativos de la sociedad y que, de acuerdo con la propuesta teórica del autor, esta característica es favorable a los arreglos de tipo consensual.

2.4 Conclusión

El principio de separación de poderes, primera característica del presidencialismo, está instalado formalmente en la Constitución mexicana y se hizo visible a partir de la aparición de los gobiernos divididos y la consiguiente pérdida de una importante facultad meta constitucional del Presidente que le permitía ejercer su voluntad en el Congreso. El periodo de gobierno del Presidente y el Congreso es fijo y el juicio político no es aplicable al primero, de hecho, la posibilidad de renuncia del Presidente está condicionada por la estimación del Congreso de que la causa que lo conlleva a su renuncia es “grave”. La posibilidad que otorga el artículo 76 de formar “gobiernos de coalición” se ve restringida en su alcance porque el Ejecutivo en un gobierno presidencial continúa siendo unipersonal y esto restringe el conjunto de incentivos que Sartori considera que se pueden generar en gobiernos mixtos.

El carácter federalista del gobierno mexicano tiene una de sus expresiones en la composición del Poder Legislativo, cuyo Congreso de la Unión está compuesto por dos cámaras, electas por diferentes procedimientos. La Cámara de Diputados congrega 300 legisladores electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos electorales y 200 por el principio de representación proporcional en cinco circunscripciones; por su parte la Cámara de Senadores cuenta con tres representantes por cada uno de los 32 estados de la República de los cuales dos son elegidos por el principio de mayoría y uno por el principio de primera minoría, adicionalmente los partidos políticos elaboran una lista con 32 candidatos por el principio de representación proporcional y son distribuidos con base en una circunscripción nacional.

La rigidez formal de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las

controversias constitucionales que resulten entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión así como para intervenir en acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, son características que refuerzan el carácter federalista del gobierno a nivel legal.

Las reglas del sistema electoral que norman la integración del Poder Legislativo han sido similares desde la reforma de 1993, lo que le ha permitido a los partidos políticos contar con una cierta estabilidad en la competencia. El análisis de las reformas permite sostener que el proceso de liberalización que antecedió la emergencia del primer gobierno dividido horizontal fue una condición *sine qua non* del suceso. En este proceso, la batalla política que dieron los partidos para incrementar la igualdad de condiciones y la proporcionalidad en el sistema electoral fue una de las claves para abrir la competencia.

La liberalización paulatina del régimen hizo posible el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo moderado, el cual según se pudo observar, presenta las características que prevé Sartori: un grado bajo de polarización ideológica, una configuración bipolar (en este caso tripartita) y una competencia centrípeta, que significa que las preferencias de los votantes se concentran alrededor del punto medio de las ideologías.

El sistema electoral en México presenta un efecto «reductor» de la fraccionalización de los votos, el cual se logra a partir de su componente mayoritario y de los candados impuestos por la legislación al derecho a la asignación de legisladores por el principio de representación proporcional. El promedio de 3.12 partidos efectivos, calculado a partir del porcentaje de escaños en la Cámara de Diputados durante el periodo 1994-2012, indica que el sistema electoral ha sido favorable para la persistencia de tres partidos preponderantes.

La competencia del sistema político en el juego electoral es una característica que se puede observar en la tendencia incremental de la distribución de votos y escaños a lo largo del periodo de estudio; sin embargo el análisis general de los datos permite

sostener que la existencia de partidos políticos pequeños ha restado competitividad al conjunto en los términos de Sartori¹⁸⁵, en el sentido de que ha interferido con el acercamiento a una distribución casi igual de fuerzas entre los partidos principales.

En cuanto a su sistema de grupos de interés, el sistema político mexicano presenta una tradición en materia de corporativismo estatal, la cual según Lijphart es favorable por sí misma a los arreglos de tipo consensual. Lo anterior no significa que tal configuración fuese democrática, pues en ese caso se tendría que hablar de un tipo particular de corporativismo social o neo corporativismo; simplemente se sugiere de acuerdo con el autor, que tal acomodo organizacional favorece arreglos de tipo consensual donde prevalece la negociación sobre la regla de mayoría.

Todo lo anterior, sin embargo, no obsta para reconocer que a pesar de las virtudes del diseño institucional, existen grandes retos para el óptimo funcionamiento del presidencialismo mexicano. Uno de los principales es que frente a bajos niveles de participación electoral, el Presidente es electo por una mínima proporción del total del electorado y por otro lado, aunque se cuenta con un sistema de partidos estructurado y estable, las estructuras clientelares y corporativas de los partidos minan el sentido representativo de los mismos a lo largo del espectro ideológico, alimentando un círculo vicioso de desencanto, baja participación, corrupción y escasa politización.

Con esta fotografía del sistema político mexicano a la luz del neoinstitucionalismo, se cuenta con las herramientas necesarias para sostener que, bajo las mismas reglas electorales, es probable que los gobiernos divididos sigan presentándose en el mediano plazo, por lo que el siguiente paso es observar cómo es que las principales instituciones del sistema político han enfrentado esta condición.

¹⁸⁵ *Vid. Supra*, pág. 31.

Capítulo 3. Gobiernos Divididos en México: consecuencias en la actividad legislativa y la propuesta del gobierno de coalición.

“Las reformas deben ser juzgadas no por su número sino por los objetivos que persiguen, por su capacidad para transformar la realidad y por su vigencia en los hechos”

María Amparo Casar, Reformar sin mayorías¹⁸⁶.

Es una opinión común que el gobierno dividido en México ha sido un obstáculo para la aprobación de reformas que permitan superar los grandes problemas que aquejan a la nación. Durante algún tiempo, esta creencia se vio alentada por teóricos institucionales como Linz, que afirmaba que el presidencialismo lleva consigo el riesgo de una parálisis legislativa, máxime si el Presidente no cuenta con una mayoría de su partido en el Congreso. Sin embargo, con el paso del tiempo, a la vez que aumentaba la producción académica ocupada en estudiar las particularidades de los presidencialismos latinoamericanos, el país sumó hasta el 2012 quince años de gobiernos divididos, acumulando información empírica suficiente para realizar estudios que confirmen o refuten la creencia popular.

Precisamente, lo que este capítulo final se propone es describir las características del proceso legislativo bajo la condición de gobiernos divididos y explicar cómo ha cambiado en comparación con un contexto de gobierno unificado. Para tal propósito, el primer apartado *“Producción legislativa y alianzas”* atiende la integración de las cinco legislaturas comprendidas durante el periodo de estudio ofreciendo datos sobre su composición, los actores relevantes dentro del proceso legislativo y la productividad de los legisladores durante los gobiernos divididos. En la segunda sección *“Iniciativas del Presidente”* se aborda el mismo tipo de información pero desde una perspectiva distinta: cuántas y cuáles iniciativas del Presidente fueron

¹⁸⁶ María Amparo Casar, *Op. cit.*, pág. 54

aprobadas durante el periodo y qué diferencias presentan estos números con el periodo de gobierno unificado.

La tercera sección *“Las reformas del Pacto por México”* aborda un tema que sale del periodo de estudio y que sin embargo, es relevante para hacer un examen integral del proceso legislativo, se trata del Pacto por México y la agenda de reformas que el Presidente logró aprobar bajo su amparo. Finalmente, la cuarta sección *“Legislación y eficacia”* retoma el debate en torno a la legitimidad dual, la división de poderes, la parálisis y la eficacia de las políticas públicas a la luz de la democracia.

3.1 Panorama de los gobiernos divididos 1997-2012

Considerando las bases de datos reunidas por el Instituto Nacional Electoral en su portal electrónico que concentran información sobre el resultado de las elecciones y la aplicación de reglas electorales, se presentan los datos relativos a la integración inicial de los grupos parlamentarios de 1997 al 2015 y se marcan en gris los correspondientes al partido gobernante en turno.

Tabla 6.- Composición de la Cámara de Diputados.

	LVII Legislatura 1997-2000		LVIII Legislatura 2000-2003		LIX Legislatura 2003-2006		LX Legislatura 2006-2009		LXI Legislatura 2009-2012	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
PAN*	121	24.2	213	46.6	151	30.2	206	41.2	143	28.6
PRI	239	47.8	211	42.2	224	44.8	104	20.8	237	47.4
PRD	125	25.0	51	10.2	97	19.4	126	25.2	71	14.2
PVEM	8	1.6	11	2.2	17	3.4	19	3.8	21	4.2
PT	7	1.4	6	1.2	6	1.2	16	3.2	13	2.6
PCD	121	24.2	3	0.6						
MC					5	1.0	16	3.2	6	1.2
PSN			3	0.6						
PAS			2	0.4						
NA							9		9	1.8
ALT							4			
Total	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100

Fuente: Elaboración propia con información del portal electrónico del Instituto Nacional Electoral.

*Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido del Centro Democrático, Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), Partido de la Sociedad Nacionalista, Nueva Alianza y Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

Los datos presentados dan paso a las siguientes reflexiones:

2. En 1997 el partido del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León perdió su mayoría en la Cámara de Diputados, sin embargo es pertinente mencionar que la conservó en la Cámara de Senadores. Considerando que en el marco normativo vigente, ambas cámaras participan de la aprobación de la legislación, se podría decir que el Presidente contaba con un poder de veto extraoficial.
3. En el 2000, el partido del Presidente Vicente Fox Quesada obtuvo la mayoría relativa, aunque con una diminuta ventaja numérica frente al PRI. Tres años después, el Partido Revolucionario Institucional ganó el lugar como primera fuerza.
4. En el 2006 sucedió algo similar durante el gobierno del Presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, quien tomó posesión del cargo con su partido como

grupo mayoritario en el Congreso y el PRI como tercera fuerza pero durante la segunda mitad de su mandato, el Revolucionario Institucional volvió a remontar.

Como se puede apreciar, una coincidencia en las dos elecciones presidenciales que contempla el periodo de estudio, es que si bien los partidos de los Presidentes no han logrado alcanzar la mayoría absoluta en ninguna de las ocasiones, durante la primera mitad de sus mandatos sí han alcanzado la posición de mayoría relativa, lo que los coloca en una posición cómoda para la negociación. Como se verá más adelante, esta condición se repitió en la elección de 2012 con el Presidente Enrique Peña Nieto.

4.1.1 *Producción legislativa y alianzas desde el Congreso.*

Una investigación de María Amparo Casar e Ignacio Marván¹⁸⁷ permite afirmar que en el periodo que va de 1997 a 2012, la producción legislativa en la Cámara de Diputados medida por el número de iniciativas presentadas, se incrementó en 581% respecto de las presentadas durante el periodo de 1982 a 1997. El promedio de 111 por año para el periodo de gobiernos unificados contra 290 durante el periodo de gobiernos divididos¹⁸⁸ demuestra que los legisladores han sido mucho más activos que en el pasado y que, por lo que respecta unilateralmente a este lado de la balanza, no se ha registrado parálisis, sino tal vez hasta un exceso de productividad.

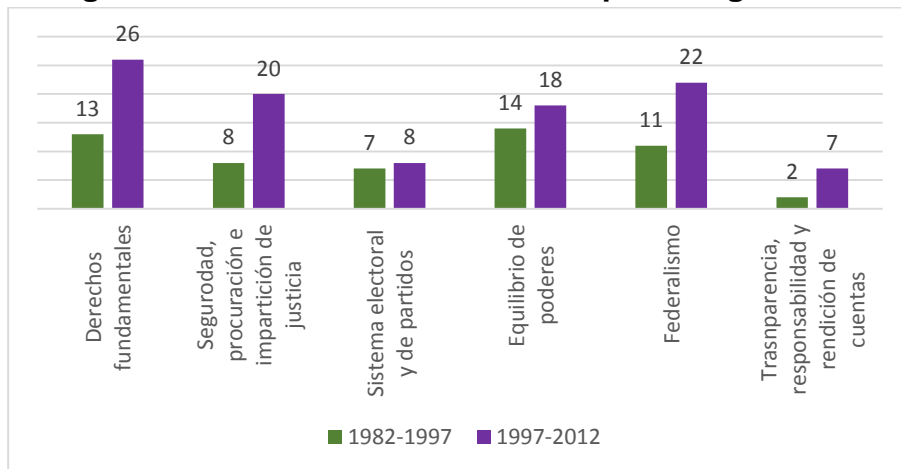
En la metodología utilizada por los autores para el estudio de las reformas en México durante los gobiernos divididos, se consideró contemplar sólo las iniciativas de carácter constitucional que por su naturaleza requerían la aprobación de dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión. Ellos observan que este subgrupo de reformas se conforma de 69 decretos que modifican 163 artículos durante el periodo de gobiernos divididos, contra 39 decretos con alcance de 175

¹⁸⁷ María Amparo Casar e Ignacio Marván (coord.), *Reformar sin mayorías*, México, Taurus, 2014.

¹⁸⁸ *Ibid.*, pág. 32.

artículos durante los últimos quince años de gobierno unificado¹⁸⁹. En el análisis cualitativo, distribuyen el contenido de los decretos en seis categorías temáticas:

Figura 6. Decretos constitucionales por categorías¹⁹⁰.



Fuente: María Amparo Casar, *op. cit.*, pág. 37

En relación con las coaliciones, estiman que su formación depende de los siguientes factores: la distribución del poder, la amplitud del espectro ideológico, la disciplina de las fracciones parlamentarias y, al interior de ellas, el dominio de las corrientes partidarias¹⁹¹. La combinación de estos factores propició que de 132 votaciones necesarias para la aprobación de los 69 decretos con implicaciones constitucionales correspondientes al periodo de gobiernos divididos, la coalición más frecuente fuera la de los tres partidos más grandes: PRI-PAN-PRD, con un porcentaje de 89 por cien¹⁹², seguida por la coalición PRI-PAN en el segundo lugar, “siendo el PRD el partido que con mayor frecuencia se excluye de las coaliciones ganadoras”¹⁹³.

Un dato relevante de la investigación citada es que el PRI ha participado en todas las coaliciones ganadoras conformadas para la aprobación de reformas constitucionales y que “los partidos pequeños que a lo más han llegado a sumar 10

¹⁸⁹ *Ibid.*, pág. 35

¹⁹⁰ La autora indica que la suma de los decretos por tema es mayor porque algunos están clasificados en dos o más categorías.

¹⁹¹ *Ibid.*, pág. 38.

¹⁹² *Ibid.*, pág. 40

¹⁹³ *Ibidem.*

por ciento de la representación de las cámaras, no han sido determinantes para la aprobación o rechazo de las reformas constitucionales”¹⁹⁴.

4.1.2 *Las iniciativas del Presidente*

El problema que parece más evidente en un gobierno dividido supone que el Presidente tiene dificultades para lograr la aprobación de su agenda legislativa. No se plantea, por el contrario, la posibilidad de que el Congreso se vea obstaculizado por acción del Presidente para llevar a cabo la aprobación de sus iniciativas. Es probable que esta percepción tenga su origen en la naturaleza ejecutiva del Presidente y que de él se espera que dirija el rumbo de la política nacional y ponga en marcha las acciones necesarias para el alcance de sus metas; sin embargo, no se puede eludir el dilema planteado por Lijphart sobre que hay quienes suponen que la pretensión del Presidente es mucho más fundada que la de la Legislatura¹⁹⁵.

Dejando la cuestión antes planteada para otra investigación, el análisis de la sección anterior se complementa aquí desde la perspectiva del Presidente. Gabriel Negretto señala que de 1991 a 1997 las iniciativas del Presidente constituyeron más del 70% del volumen de la legislación, mientras que de 1997 a 2000 la legislación propuesta por el Ejecutivo llegó a sólo 20.4% del número total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados¹⁹⁶. Por su parte, Casar y Marván permiten conocer que entre 1982 y 1997 el Jefe del Ejecutivo presentó un total de 477 iniciativas¹⁹⁷, mientras que en el periodo que va de 1997 a 2012 el número disminuyó a 316, cantidad que representa “tan sólo el 2 por ciento de la iniciativas presentadas”¹⁹⁸.

Ambas informaciones son consistentes en cuanto a la disminución del número absoluto de iniciativas presentadas por el Presidente que se presenta en gobiernos divididos respecto a periodos de gobiernos unificados. En números relativos como

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Vid. Supra.*, 1.5 Gobierno Dividido

¹⁹⁶ Gabriel L. Negretto, *op.cit.*, pág. 369

¹⁹⁷ Casar y Marván, *op.cit.*, pág. 33

¹⁹⁸ *Ibidem*.

los presentados por Negretto la disminución es más significativa, pero esto se debe al aumento exponencial de las iniciativas originadas en el Congreso.

Respecto a la tasa de aprobación de este subgrupo de iniciativas, Negretto reporta un 87.5% entre 1997 y 2000, y un 82% entre 2000 y 2003¹⁹⁹; sin embargo, “estas cifras no tienen en cuenta la legislación que los presidentes no enviaron al Congreso, anticipando que sería derrotada; tampoco considera la importancia ni la naturaleza de las iniciativas aprobadas frente a las que no lo fueron”²⁰⁰.

Quienes sí clasifican la naturaleza de las iniciativas del Presidente son Casar y Marván que contabilizan 26 propuestas de reforma con carácter constitucional para el periodo comprendido entre 1997 y 2012 con una tasa de aprobación del 46%²⁰¹. Al igual que ocurre con el grupo de iniciativas de reforma constitucional generales, la coalición más frecuente para la aprobación de reformas iniciadas por el Ejecutivo fue la conformada por PRI-PAN-PRD, seguida de la combinación PRI-PAN.

4.1.3 *Balance legislativo*

En un artículo publicado en la revista *Política y Gobierno*, previo a la investigación arriba citada, María Amparo Casar²⁰² realizó un balance de la actividad legislativa durante los primeros quince años de gobiernos divididos. Algunos de los datos más relevantes aportados por la autora son:

- Para todas las iniciativas en la Cámara de Diputados, la tasa de aprobación durante el periodo 1985-1997 fue de 48%, mientras que de 1997 a 2012, la tasa disminuyó a 12%. Sin embargo, este dato debe considerar el incremento exponencial de las iniciativas presentadas entre uno y otro periodo²⁰³.

¹⁹⁹ Gabriel L. Negretto, *óp. cit.*, pág. 370

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Casar y Marrván, *op. cit.*, pág. 34

²⁰² María Amparo Casar, Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso mexicano, [en línea] *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. 20, núm. 2, enero de 2013, dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000200001&script=sci_arttext#notas, [fecha de consulta: 30 de enero de 2015]

²⁰³ Algunos datos sobre este incremento se presentan en la sección 3.1.1 *Producción Legislativa y Alianzas*.

- La tasa de aprobación de las iniciativas totales presentadas por el Ejecutivo se redujo del 97 por ciento al 77 por ciento durante el periodo estudiado de gobierno unificado y gobierno dividido, respectivamente.
- El análisis de las iniciativas que fueron consideradas relevantes por su aparición en la primera plana de los periódicos Reforma y El Universal arrojó resultados similares: Una tasa de aprobación del 97 por ciento durante el primer periodo contra un 89 por ciento durante el segundo.

Desde finales del año de 1999, Alonso Lujambio²⁰⁴ observó que el primer gobierno dividido en México no tendía a la parálisis señalada por Linz, sino que se caracterizaba, entre otras cosas, por la formación de alianzas. Este fenómeno lo explicaba de la siguiente manera:

El hecho de que nos encontremos frente a un sistema de pocos partidos políticos posibilita al partido del presidente el señalamiento y la asignación de culpas a partidos claramente identificables que eventualmente pueden concentrar el costo (electoral) de una parálisis institucional. Esto puede llevar, en contra del argumento de Linz, a que la oposición perciba que debe cooperar para evitar un costo potencialmente considerable²⁰⁵

Además del sistema de partidos, considerado por el autor como “de fragmentación moderada”, Lujambio consideró que otros factores que podrían influir en la actitud cooperativa de los partidos son el *timing* electoral y la disciplina partidista. Sostuvo que si una elección presidencial estaba próxima, disminuirían los incentivos de los partidos políticos de oposición para la cooperación. Esta predicción no resultó del todo cierta, ya que de acuerdo con Casar, de 1997 a 2012 “las segundas legislaturas

²⁰⁴ Alonso Lujambio, *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*, en: Jorge Lanzaro (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, [en línea], Buenos Aires, CLACSO, 2001, 359 pp. dirección URL: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>, [consulta: 24 de agosto de 2013].

²⁰⁵ Alonso Lujambio, *op. cit.*, pág. 263

de cada sexenio son las que registran una mayor aprobación de decretos de reforma constitucional”²⁰⁶.

Respecto a la disciplina, es evidente que sólo un partido con esta característica puede ofrecer alianzas legislativas estables, si bien un exceso de disciplina también puede significar un obstáculo para un Presidente que no halle partido con quien aliarse. Finalmente, en su reflexión sobre los incentivos para las conductas cooperativas, Lujambio otorga importancia al contexto al estimar que en caso de que el país atravesase por alguna crisis, por ejemplo, financiera, difícilmente los demás partidos querrán participar de sus políticas.

De manera integral, Casar es tajante al afirmar que la evidencia recabada a lo largo de su investigación “desmiente la tesis de la parálisis o la de que los gobiernos sin mayoría hayan sido un obstáculo para la formación de coaliciones y producción legislativa”²⁰⁷. En cambio, reconoce “los profundos cambios que la pluralidad ha acarreado para el funcionamiento de la política en México, particularmente para el papel y funcionamiento del Congreso y para las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Algunos de ellos positivos y otros perniciosos”²⁰⁸:

Entre los primeros se encuentra la ampliación de la agenda —hoy es más incluyente y diversa— y el papel de la oposición como garante de contrapeso tanto para el Ejecutivo como al partido del presidente (o al mayoritario) en sus ambiciones legislativas. Entre los segundos se encuentra el de la desfiguración del contenido o potencial transformador de las reformas en aras de conseguir mayorías más amplias que las necesarias para su aprobación.²⁰⁹

²⁰⁶ Casar y Marván, *op. cit.*, pág. 43

²⁰⁷ María Amparo Casar, Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso mexicano, [en línea] *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. 20, núm. 2, enero de 2013, s/pág., dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000200001&script=sci_arttext#notas, [fecha de consulta: 30 de enero de 2015]

²⁰⁸ *Ibidem*

²⁰⁹ *Ibidem*

La autora va un paso más allá y con relación a las reformas estructurales, sostiene que “plantear que las reformas necesarias para detonar el crecimiento, la prosperidad o la igualdad —cualesquiera que éstas sean— no se aprueban porque el sistema no permite formar mayorías o porque el presidente no tiene los suficientes instrumentos para hacerlo, equivale a ignorar los factores extraparlamentarios en la toma de decisiones”²¹⁰. Ante tal postura propone lo siguiente:

Habría que postular que si las decisiones para cambiar el “*statu quo*” han dejado de tomarse es porque no ha estado en el interés de las fuerzas políticas tomarlas; porque piensan que la situación actual las beneficia o que su transformación las perjudicaría política o electoralmente o porque los votos de los partidos o legisladores en el Congreso pueden comprarse en el sentido que sugiere Saiegh (2011) y no necesariamente por el presidente en turno, sino por los propios sectores que verían afectados sus privilegios con un cambio de legislación.²¹¹

De esta forma, enfatiza que “Las investigaciones llevadas a cabo para el caso de México demuestran que la negociación política y la construcción de acuerdos y coaliciones ganadoras han sido más la norma que la excepción”²¹² y en este sentido, tanto los gobiernos unificados como los divididos “han sido incapaces de aprobar las llamadas reformas estructurales que han acaparado el debate público pero capaces de producir legislación relevante que a veces con mayor celeridad y profundidad y otras con mayor lentitud y menor trascendencia han ido transformando al país.”²¹³

²¹⁰ *Ibidem*

²¹¹ *Ibidem*

²¹² *Ibidem*

²¹³ *Ibidem*

3.2 Gobierno dividido después de 2012: concertación y reformas.

La elección del 2012 trajo de vuelta al Partido Revolucionario Institucional a la cabeza del Ejecutivo. Además, en la LXII Legislatura este partido se vio favorecido por la preferencia de los votantes en la Cámara de Diputados de tal forma que constituyó el grupo parlamentario más grande con un total de 214 escaños equivalentes al 42.8 por ciento, seguido por el Partido Acción Nacional con 114 asientos legislativos y el 22.8 por ciento del total El Partido de la Revolución Democrática se colocó a corta distancia con 101 diputados, equivalentes al 20.2 por ciento del total. La suma de los tres partidos equivalía a 85.8 por ciento de la Cámara de Diputados, una cifra superior a las dos terceras partes requeridas para la aprobación de con carácter constitucional.

Tabla 7. Composición de la LXII Legislatura.

Partido	Escaños	Porcentaje
PAN	114	22.8%
PRI	214	42.8%
PRD	101	20.2%
PV	27	5.4%
PT	14	2.8%
CONV	20	4%
PANAL	10	2%

3.2.1 *El Pacto por México*

El 2 de diciembre de 2012, un día después de su toma de protesta durante una ceremonia en el Castillo de Chapultepec realizada ex profeso, el Presidente Enrique Peña Nieto y los presidentes de los tres principales partidos políticos suscribieron el “Pacto por México”, un acuerdo político nacional surgido en reuniones entre Luis Videgaray y Miguel Ángel Osorio Chong como representantes del Partido de la Revolución Institucional y miembros del equipo de transición del entonces presidente electo; Gustavo Madero y Santiago Creel en representación del Partido Acción Nacional y Jesús Zambrano y Jesús Ortega por el Partido de la Revolución Democrática. Consistió en el establecimiento de 95 compromisos estructurados a

partir de cinco acuerdos: Sociedad de Derechos y Libertades, Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad, Seguridad y Justicia, Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción y Gobernabilidad Democrática.

En la página web oficial del Pacto por México, se informa que las reuniones comenzaron de manera bilateral entre el equipo de transición y cada uno de los dos principales partidos con el propósito de establecer la agenda pública; sin embargo, a mediados de octubre se gestó la idea de hacer reuniones tripartitas las cuales, una vez que se llevaron a cabo, evidenciaron que si bien se contaba con un diagnóstico compartido, el reto estribaba en la diferencia de criterios respecto a los métodos para la resolución de los problemas detectados:

Los dirigentes no pretendían eliminar esas diferencias pues todos son conscientes de que el disenso es propio de una sociedad plural y consustancial a un sistema democrático. Sin embargo, los integrantes de la mesa tripartita también arribaron a la conclusión de que los quince años de gobiernos divididos habían impedido concretar muchos acuerdos que, de haberse realizado, le permitirían a México avanzar aún más de lo que se logró en las dos últimas décadas (...) De esa clara conciencia surgió el compromiso de intentar alcanzar un gran pacto que definiera las bases de un nuevo acuerdo que abarcara las esferas social, económica y política.”²¹⁴

Los representantes de los partidos políticos reconocieron la naturaleza consustancial del disenso en las democracias pero al mismo tiempo, consideraron que los gobiernos divididos habían limitado el crecimiento del país, de modo que decidieron concentrar su atención “en las reformas que tuvieran impacto directo y significativo en el desarrollo social, la disminución de la desigualdad y la eliminación de la pobreza extrema”²¹⁵, mismas a las que se les adjudicó carácter «estructural».

El equipo de trabajo estableció nueve reglas de funcionamiento, entre las cuales llama la atención la número 9, que reconoce formalmente la existencia de grupos

²¹⁴ Pacto Por México, página web oficial. dirección URL: <http://pactopormexico.org/como/> [consulta:06-noviembre-2013]

²¹⁵ *dem*

de poder que atentan contra la soberanía y la gobernabilidad democrática del Estado: “El objetivo es recuperar la soberanía del estado democrático y enfrentar a poderes que obstruyen desde distintos ángulos su acción y que buscan conservar su poder en detrimento del interés público”²¹⁶.

A pesar de que durante el acto protocolario estuvieron presentes los presidentes de las cámaras legislativas y los coordinadores de ambas cámaras y de los grupos parlamentarios, no todos los grupos al interior de los partidos se declararon a favor del pacto. Marcelo Ebrard y René Bejerano, por ejemplo, criticaron la postura “colaboracionista” de los dirigentes del PRD, argumentando que su comportamiento estaba lejos de ser congruente con su supuesta ideología de izquierda²¹⁷.

Por el lado del PAN, el senador Javier Corral consideró que después de que las reservas de su partido frente a la reforma hacendaria no fueron escuchadas, el partido debería retirarse del Pacto por México²¹⁸. Gustavo Madero, presidente del PAN, salió en defensa del acuerdo suscrito y respondió que esa reforma no formaba parte del mismo porque no era constitucional y posteriormente declaró que aunque día con día se desgastaba el acuerdo, era positivo permanecer en él²¹⁹.

Muchos fueron los asuntos de la agenda nacional que pusieron en riesgo la continuidad del pacto, entre ellos las elecciones locales en catorce entidades federativas el julio de 2013, previo a las cuales se firmó una adenda al Pacto por México con el propósito de garantizar la imparcialidad del gobierno federal. No obstante, mientras se encontraba más cerca la elección, el intercambio de

²¹⁶ *Ídem*

²¹⁷ Alejandro Páez, “PRD y PAN cayeron en la trampa del Pacto por México: Ebrard” [en línea], *Crónica*, 9 de enero de 2014, dirección URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/807377.html>, [consulta: 31 de enero de 2015]; Osvaldo Macuil Rojas, “Exhorta Bejarano a perredistas dejar de ser subordinados al PAN” [en línea], *Diario Cambio*, 31 de enero de 2014, dirección URL: <http://www.diariocambio.com.mx/2014/secciones/zoopolitikon/item/44921-exhorta-bejarano-a-perredistas-dejar-de-ser-subordinados-del-pan>, [consulta: 31 de enero de 2015].

²¹⁸ s/a, “Piden a Madero reconsiderar la permanencia del PAN en Pacto por México” [en línea], *Excelsior*, 29 de octubre de 2013, dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/29/925995>, [consulta: 31 de enero de 2015]

²¹⁹ s/a, “Pacto por México da resultados: Madero responde a Javier Corral” [en línea], *Aristegui noticias*, 30 de octubre de 2013, dirección URL: <http://aristeginoticias.com/3010/mexico/pacto-por-mexico-da-resultados-madero-responde-a-javier-corral/>, [consulta: 31 de enero de 2015]

acusaciones entre los partidos se incrementó, señalando principalmente la intervención de los gobernadores priístas en los procesos electorales a través de la actuación parcial de órganos electorales y procuradores, el uso político de programas sociales y la violencia²²⁰.

Posteriormente, el 28 de noviembre de 2013, el Partido de la Revolución Democrática anunció su salida del pacto, fundamentalmente por dos razones: la exclusión de la consulta popular en el primer dictamen de la reforma política y las supuestas negociaciones entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Institucional para la reforma energética²²¹. Este hecho dejó pendiente la aprobación del 40% de los compromisos del pacto, entre ellos los referidos a migrantes, campesinos e indígenas así como diversas leyes secundarias a las reformas constitucionales²²².

Hasta mediados del 2014, el Ejecutivo federal consiguió la aprobación de once reformas consideradas estructurales, todas las cuales implicaron modificaciones a las leyes constitucionales, creación o modificación de facultades de instituciones tan importantes como la Procuraduría General de la República, ahora llamada Fiscalía General de la República o el anterior Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral y en fin, cambios sustanciales en algunas de las principales instituciones del país.

²²⁰ Mauricio Torres, “Las elecciones ponen al Pacto por México en riesgo de ruptura” [en línea], *CNN México*, 02 de julio de 2013, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/07/01/el-pacto-por-mexico-esta-en-riesgo-de-romperse-tras-las-elecciones-pan>, [consulta: 08 de octubre de 2014]

²²¹ Omar Brito, Angélica Mercado e Iván Villavicencio, “Se retira el PRD del Pacto por México” [en línea], *Milenio*, sección política, 28 de noviembre de 2013, dirección URL: http://www.milenio.com/politica/Reforma_politica-PRD_reforma_politica-senadores_PRD-reforma_electoral-consulta_ciudadana_0_198580355.html, [consulta: 08 de octubre de 2014]

²²² Liliana Padilla, “Ruptura del Pacto deja 40% de compromisos sin concretarse”, *Sipse.com*, 26 de diciembre de 2013, dirección URL: <http://sipse.com/mexico/ruptura-del-pacto-deja-40-de-compromisos-sin-concretarse-67811.html>, [consulta: 08 de octubre de 2014]

Tabla 8. Reformas estructurales aprobadas en el marco del Pacto por México

Reformas económicas	Reformas dirigidas al fortalecimiento de derechos y libertades	Reformas orientadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática
Reforma Laboral	Reforma Educativa	Reforma en Materia de Transparencia
Reforma Financiera	Nueva Ley de Amparo	Reforma Político Electoral
Reforma Hacendaria	Código Nacional de Procedimientos Penales	
Reforma de competencia Económica		
Reforma de Telecomunicaciones		
Reforma Energética		

Fuente: Elaboración propia con información del Primer y Segundo Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto²²³.

El Pacto por México institucionalizó la alianza legislativa PRI-PAN-PRD que como se sostuvo en el apartado anterior, se venía presentando con frecuencia. Significó, entre otras cosas, el primer precedente de una alianza legislativa formal y duradera y aunque se desintegró en menos de un año, consiguió la mayor parte de sus objetivos en términos legislativos.

El balance final del Pacto por México tendrá que esperar a que se reflejen los primeros efectos de las reformas aprobadas. Es indudable que la agenda de temas que atendió era prioritaria, sin embargo, existe controversia respecto al sentido en que fueron orientados y el futuro de sus resultados. Lo cierto es que las once reformas aprobadas, orientadas a la economía, los derechos y libertades y la gobernabilidad democrática, tendrán impactos relevantes en la vida política en tanto que transforman sustancialmente el diseño institucional mexicano.

Hasta ahora el Presidente está haciendo suyo el logro de haber conseguido la aprobación de las reformas estructurales pero las consecuencias y sus impactos están por conocerse, por lo que será interesante observar si en caso de tener éxito

²²³ Presidencia de la República, *Primer y Segundo Informe de gobierno*, [en línea], dirección URL: <http://www.presidencia.gob.mx/informe/>, [consulta: 20 de septiembre de 2014]

comparte con los demás partidos el reconocimiento, o si en caso de fracaso los hace partícipes de sus errores. No sucede lo mismo con los partidos políticos opositores al gobierno pues aún no es claro si una vez que terminó la primera etapa del pacto, su participación en él sea considerada favorable o perniciosa por sus militantes y el electorado.

En el futuro, es deseable que el establecimiento de un acuerdo político entre el Ejecutivo y el Legislativo considere metas y no sólo productos legislativos. El sistema de partidos mexicano es favorable a los acuerdos porque evita la fragmentación y su espectro ideológico no es polarizado. Sólo hace falta de otro ingrediente principal: la voluntad política en torno a la gobernabilidad democrática y no solo alrededor de acuerdos cupulares entre la clase política dirigente.

3.2.2 *Las reformas político-electorales de 2012 y 2014*

A partir de la reforma publicada en agosto de 2012 los artículos constitucionales 71 y 72 otorgan al Presidente la facultad de presentar hasta dos iniciativas para trámite *preferente*, o señalar dos que hubiese presentado en periodos anteriores y estén pendientes de dictamen. A partir de ese momento, el pleno de la Cámara de origen debe discutir y votar cada iniciativa en un plazo máximo de treinta días naturales. En caso de ser aprobado, deberá ser turnado de inmediato a la Cámara revisora quien contará con el mismo plazo para su discusión y votación. La iniciativa preferente no puede contemplar adiciones o reformas a la Constitución.

Por otra parte, según consta en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos del Senado de la República²²⁴, aprobado por esa Cámara el 2 de diciembre de 2013 y por la revisora el 5 de diciembre del mismo año, para su elaboración se consideraron un total de 56 propuestas de reforma en materia

²²⁴ Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de gobernación, de reforma del estado y de estudios legislativos, segunda, en relación con la iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la CPEUM en materia político-electoral [en línea], dirección URL: <http://es.scribd.com/doc/188637538/Dictamen-Ref-Politica-1-dic-1800> , [consulta: 01 de febrero de 2015].

política y electoral. Entre los temas y subtemas que integraron la reforma destacan los siguientes por su incidencia en los objetivos del estudio:

1. Al sistema de planeación democrática se le agregó el carácter de *deliberativo*.
2. El Instituto Federal Electoral es sustituido por el Instituto Nacional Electoral.
3. El umbral mínimo de votación para que un partido político conserve su registro pasó de 2 a 3 por ciento en cualquiera de las elecciones de Presidente o Congreso de la Unión. El porcentaje mínimo para la asignación de diputados por representación proporcional presentó el mismo incremento.
4. Por primera vez se contempló la figura de candidatos independientes.
5. Se permitió la reelección legislativa hasta por cuatro periodos consecutivos para Diputados y hasta dos para Senadores siempre que sea por el mismo partido que los postuló.
6. Al Presidente se le dotó de la facultad de optar por un gobierno de coalición, en cuyo caso el convenio y programa respectivos tendrán que ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes en cada una de las Cámaras.
7. Los Congresos de los estados podrán legislar para permitir la reelección consecutiva hasta por dos periodos de Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores. En el caso de los Diputados, la reelección podrá aprobarse hasta para cuatro periodos consecutivos.

El carácter deliberativo del sistema de planeación democrática representa la adopción de una concepción del ejercicio político más participativa, cercana al modelo de democracia consensual o consociativa. Por su parte el aumento en el umbral mínimo de votación requerida para el registro y asignación de legisladores por principio de representación proporcional a los partidos políticos denota el interés de los tres partidos dominantes a conservar las características generales del sistema de partidos y su posición al interior del mismo.

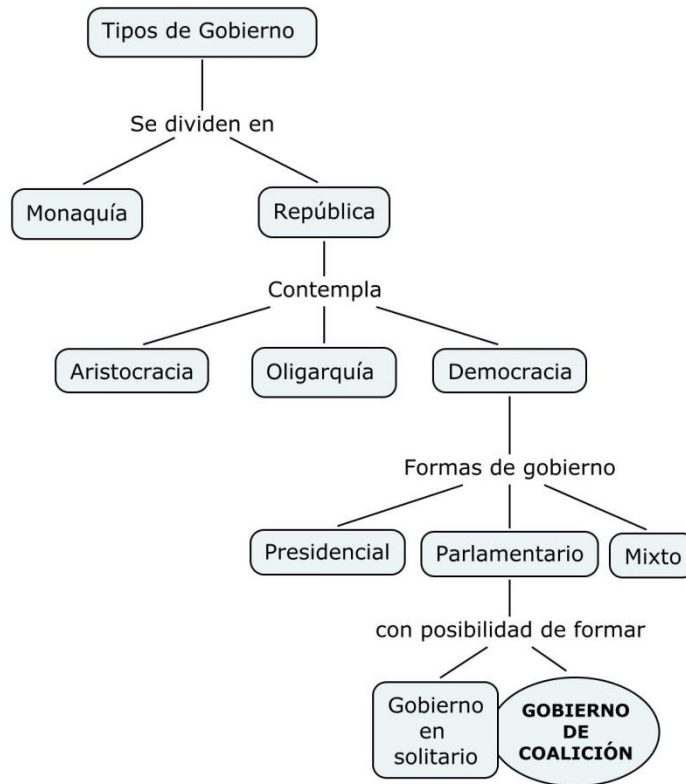
Los candidatos independientes se enfrentan a la falta de claridad en el financiamiento y tiempos de campaña que los coloca en una posición de desventaja competitiva frente a los partidos políticos. Sin embargo, una vez que adquirieran curules sí podrían modificar las estrategias y patrones de coaliciones legislativas entre los partidos dominantes. Por su parte, la reelección legislativa queda condicionada a la aprobación de las direcciones partidistas, por lo que no se espera que esta medida produzca los efectos democráticos y representativos que algunos de sus promotores sostenían.

3.3 Gobierno de coalición, una propuesta para hacer frente al gobierno dividido.

3.3.1 Origen y definición

Los gobiernos de coalición surgen históricamente en el sistema de gobierno parlamentario frente a la ineludible necesidad de construir mayorías en el Congreso para proceder a la formación de la mayoría que da como resultado la elección del Jefe de Gobierno, por ello, es válido decir que los gobiernos de coalición tienen un origen europeo vinculado a la evolución democrática del parlamentarismo en Inglaterra, sin que sean exclusivos de ese tipo de gobierno o no puedan ser adaptados a otras realidades. En la siguiente figura se muestra gráficamente el origen de los gobiernos de coalición:

Figura 7. Genealogía de los gobiernos de coalición



Fuente: Elaboración propia

“Strom define a la coalición como un conjunto de partidos políticos que acuerdan conseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas. Éstas pueden ser preelectorales o pueden formarse tras elecciones”²²⁵. Por su parte, Jordi Matas indica que “un gobierno de coalición puede definirse como un gobierno en donde participan distintas formaciones políticas, es decir, un gobierno en el cual hay ministros o consejeros que pertenecen a distintos partidos políticos”²²⁶.

²²⁵ Mercedes García Montero, *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, [en línea], España, Centro de Investigaciones Sociológicas, colección «monografías» núm. 269, pág.70, dirección URL: http://books.google.com.mx/books?id=caSUIZPVgh8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_vpt_buy#v=onepage&q=coalici%C3%B3n&f=false, [consulta: 28 de junio de 2013]

²²⁶ Josep Maria Renu i Vilamala, “Coaliciones gubernamentales”, [en línea], en: Román Reyes (director), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social*, Madrid y México, Universidad Complutense de Madrid, Plaza y Valdés, 2009, s/pág., dirección URL: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/coaliciones_gubernamentales.htm, [consulta: 28 de junio de 2013]

En el marco de la tradición parlamentaria es común que este tipo de gobierno se asocie a la democracia consociativa, en el sentido de que “el gobierno de coalición ha de ser entendido como un tipo específico de gobierno, con sus propias reglas y convenciones que fluyen del principio fundamental de la coalición: el del poder compartido”²²⁷. Para el caso específico de México, con el propósito de encontrar una definición acorde con sus características, es preciso tener claras las condiciones bajo las cuales podría presentarse este tipo de gobierno de coalición:

País: México

Motivo central: Formar mayorías estables en el Congreso para lograr que se aprueben las reformas legislativas que el gobierno en turno considere pertinentes.

Cómo: Mediante intercambio de incentivos políticos (mayoría legislativa a cambio de carteras en el gobierno)

Cuándo: Después de una elección presidencial.

Un gobierno de coalición en un régimen presidencial integra en el gabinete a miembros de distintos partidos políticos al del Presidente con la intención de garantizar una mayoría legislativa suficiente para aprobar las reformas que el Ejecutivo considera necesarias. Este gobierno se formará después de las elecciones cuando el partido del Presidente no obtenga por sí mismo el 50% más uno de los legisladores y de acuerdo con Riker, su integración tendría que corresponder con el principio de la coalición vencedora mínima²²⁸; sin embargo, la experiencia mexicana muestra que raramente es así.

²²⁷ Antonio Robles Egea, “Coaliciones políticas y sistema democrático” [en línea], *Revista Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 105, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre, 1999, pág. 280, dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27565> [consulta: 05 de julio de 2013]

²²⁸ “No hay coalición que aun sabiéndose vencedora agregue más miembros. Entre jugadores racionales con información perfecta, solo se formarán coaliciones vencedoras mínimas”. William H. Riker, *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas*, en: Albert Battle (editor), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Editorial Ariel, 2001, segunda edición, pág. 60

3.3.2 Antecedentes en la agenda pública

Desde 2011, el entonces Senador Manlio Fabio Beltrones propuso la integración de la figura del gobierno de coalición al orden constitucional. La propuesta llamó la atención a tal punto que el 10 de octubre de 2011 apareció en los principales diarios del país un desplegado titulado “*Por una democracia constitucional*”, firmado por intelectuales, académicos y políticos mexicanos de diferentes corrientes ideológicas y partidos políticos²²⁹, en el cual se afirmaba que: “El programa de gobierno debe contar con apoyo mayoritario de los representantes de la Nación. Si ningún partido dispone de mayoría en la presidencia y en el Congreso, se requiere una coalición de gobierno basada en un acuerdo programático explícito, responsable y controlable, cuya ejecución sea compartida por quienes la suscriban”²³⁰. A pesar de ello, no se logró su aprobación.

Con el paso de los meses, el tema fue perdiendo reflectores en la agenda nacional; sin embargo, se volvió a hablar de él a propósito del “Pacto por México”. Mientras operó con éxito, algunos actores políticos como el panista Gustavo Madero y el académico Ricardo Pascoe se pronunciaron por su conversión a un gobierno de coalición. El primero sostuvo que “los mexicanos tenemos que sustituir un remedio temporal que es el pacto con una solución institucional sistémica que es los gobiernos de coalición”²³¹, mientras que el segundo escribió:

²²⁹ El desplegado es firmado por: Sergio Aguayo, Jorge Alcocer, Daniel Barceló, Agustín Basave, Ricardo Becerra, Manlio Fabio Beltrones, Manuel Camacho Solís, Miguel Carbonell, Jaime Cárdenas, Cuauhtémoc Cárdenas, Lázaro Cárdenas Batel, Diódoro Carrasco, María Amparo Casar, Rolando Cordera, Lorenzo Córdova, Javier Corral, Santiago Creel, José Antonio Crespo, Gabino Cué, Denise Dresser, Marcelo Ebrard, Juan Ramón de la Fuente, Carlos Fuentes, Xóchitl Gálvez, Arturo González Cosío, José González Morfín, Miguel Ángel Granados Chapa, Pedro Joaquín Coldwell, Francisco Labastida Ochoa, Fernando Lerdo de Tejada, Sergio López Ayllón, Mario López Valdez, Luis Martínez, Patricia Mercado, Mauricio Merino, Jorge Montaña, Carlos Navarrete, Arturo Núñez, Francisco José Paoli, Federico Reyes Heróles, Armando Ríos Piter, Ernesto Ruffo Appel, Pedro Salazar, Diego Valadés, Jorge Volpi, José Woldenberg.

²³⁰s/a, “Exigen reforma constitucional que permita gobiernos de coalición” [en línea], *Terra Noticias*, 10 de octubre de 2011, México, Dirección URL: <http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/exigen-reforma-constitucional-que-permita-gobierno-de-coalicion,56cea7c9329b3310VgnVCM20000099f154d0RCRD.html>, [consulta: 05 de noviembre de 2013]

²³¹s/a, “Ve Madero ‘fecha de caducidad’ al Pacto por México” [en línea], *Reforma*, 11 de octubre de 2013, México, dirección URL: http://diario.mx/Nacional/2013-10-11_81b4f1ea/ve-madero-fecha-de-caducidad-al-pacto-por-mexico/, [consulta:06 de noviembre de 2013]

Ni el PRI ni el Estado mexicano, juntos o separados, van a poder afrontar la situación sin respaldos adicionales. Creo que más temprano que tarde se va a tener que acordar un gobierno de coalición con los miembros del Pacto. Así como Jesús Reyes Heróles supo interpretar la necesidad de un nuevo acuerdo político en México en 1978, así tendrá que hacerse en 2013 para avanzar con firmeza hacia una nueva época de desarrollo para el país.²³²

La opción del gobierno de coalición se materializó en una adición al artículo 89 constitucional como una facultad del Presidente, señalando que “se regulará por el convenio y programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la cámara de senadores”²³³ y que “el convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”²³⁴.

En comparación con la propuesta de Beltrones, la reforma aprobada desvincula el registro y seguimiento del programa de gobierno del Congreso, por lo que los compromisos son establecidos a partir de un convenio que no necesariamente pasa por el control del poder legislativo pero sí por la aprobación de los representantes de los partidos políticos. Otra diferencia importante es que la ratificación de los miembros del gabinete excluye a los titulares de Defensa Nacional y Marina, así como del Secretario de Relaciones Exteriores y se trata de una facultad exclusiva del Senado, mientras que en la propuesta de 2011 era facultad del Congreso de la Unión y alcanzaba a la totalidad de Secretarios.

3.3.3 Implicaciones políticas de un gobierno de coalición

De acuerdo con Lijphart “aunque una cultura consensual puede llevar a la adopción de instituciones consensuales, estas instituciones también tienen el potencial para convertir una cultura inicialmente de confrontación en menos de confrontación y más consensual”²³⁵. De este modo, para que los procesos agregativos e integrativos de

²³²Ricardo Pascoe Pierce, “Gobierno de coalición” [en línea], *Excelsior*, 30 de agosto de 2013, México, dirección URL: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/ricardo-pascoe-pierce/2013/08/30/916199>, [consulta: 06 de noviembre de 2013]

²³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 89, Fracción XVII.

²³⁴ *Ídem*

²³⁵ Arendt Lijphart *óp. cit.*, pág. 284

la democracia moderna y del modelo consensual tengan lugar, se requieren cambios institucionales y actitudinales que pueden iniciar indistintamente en cualquiera de los dos ámbitos y reflejarse en el otro. Un cambio en las actitudes cooperacionistas sin instituciones que las reflejen no llega a incorporarse al sistema político, mientras que las instituciones que no tienen impacto en actitudes, se convierten en leyes o estructuras en desuso y difícilmente persisten.

En este sentido, la emergencia tentativa de un gobierno de coalición podría interpretarse como la institucionalización de prácticas de negociación que se alejan del modelo mayoritario y se apegan más al consensual. Su concreción podría significar una evolución institucional del Pacto por México en el sentido de hacer formal la cooperación legislativa entre diferentes partidos políticos y promover la continuación de prácticas para la toma de decisiones más incluyentes.

En relación al diseño institucional, existen países en Latinoamérica que demuestran la compatibilidad de prácticas de tipo consensual en sistemas de gobierno presidenciales. En este sentido, Daniel Chasquetti indica que “la combinación del presidencialismo y multipartidismo es una combinación político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando sus presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario”²³⁶. Sobre este punto, el sistema de partidos de pluralismo moderado con tendencia al tripartidismo, el alto grado de institucionalización de los mismos y la disciplina partidaria, se convierten en facilitadores de un potencial gobierno de coalición en México.

Otros factores como la capacidad de aprendizaje de las dirigencias partidistas, la vocación por la negociación política y la polarización ideológica del sistema juegan un papel importante y pueden ser decisivos para el éxito o fracaso de un probable gobierno de coalición. La formación del Pacto por México y las once reformas estructurales derivadas del mismo, mostraron que los partidos políticos son capaces de llegar a acuerdos en conjunto, estableciendo un precedente importante en la materia.

²³⁶ Chasquetti, Daniel en: Jorge Lanzaro, *óp. cit.*, pág. 346

Ahora bien ¿Alrededor de qué tendrían que sostenerse ese gobierno nacional? La corriente clásica de Montesquieu afirmaría que la voluntad popular es la respuesta, no obstante, es bien sabido que algunos desvirtuados intentos por homogeneizar criterios en medio de la pluralidad han terminado en francas tragedias sociales. Ante ello, la construcción de acuerdos a través del diálogo y el reconocimiento de las diferencias, es decir, la esencia de lo político, es considerada la base para definir la ruta que deberá seguir el gobierno nacional, partiendo de la convicción de que hoy en día la democracia de mayorías ya no es suficiente para resolver los retos del presente, sobre todo si se requiere el impulso de la sociedad para llevar a cabo acciones que se consideran necesarias pero que no siempre resultan populares.

Por otra parte, no se puede eludir el problema de desafección social de los partidos políticos y su consecuente pérdida de representatividad; sin embargo como indica Kelsen “sólo la ilusión o la hipocresía puede creer que la democracia sea posible sin partidos políticos”²³⁷. En el mismo sentido, Sartori opina que “es verdad que la intermediación de los partidos se transforma, con frecuencia, en un diafragma, o incluso en una imposición partitocrática. Pero combatir las degeneraciones y criticar a los partidos es una cosa, y refutarlos es otra”²³⁸.

Existen problemas cuyo carácter prioritario es evidente y por ello, podrían ser el comienzo de una serie de objetivos compartidos, los rezagos que México presenta y su fuerte desigualdad, por ejemplo, requieren de acciones concertadas y decididas en favor de los más de 50 millones de pobres²³⁹ del país. El raído panorama de desarrollo y la violación sistemática a derechos consagrados en su Carta Magna requieren de esfuerzos sin precedentes para poder superarse, por ello, es

²³⁷ Hans Kelsen, *Esencia y valores de la democracias*, Barcelona, Guadarrama, 1977, en: Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, España, Alianza, 2008, quinta reimpresión, pág. 43

²³⁸ Giovanni Sartori, *Ibid.*, pág. 44

²³⁹ CONEVAL reporta la existencia de 53. 3 millones de personas pobres en México en 2012, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, *Pobreza en México. Medición de la Pobreza en México en 2012 a nivel nacional y en las entidades federativas*, Dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx> [consulta: 08 de octubre de 2013].

recomendable que el programa de gobierno que pudiera construirse como base de un gobierno de coalición fuera el producto de amplios mecanismos de participación.

Por el lado de la sociedad civil, que también juega un papel importante, ésta se enfrenta a un dilema entre replicar la cultura política del pasado y defender nuevos valores cívicos que implican la ruptura con un *modus vivendi* establecido, el cual en su faceta corporativa muchas veces se vislumbra como la opción más cómoda y ha podido permanecer gracias a la escasa conciencia del papel de la participación de la sociedad civil en el conjunto del sistema político. La apatía que se genera alimenta un círculo vicioso que abarata el costo de oportunidad de las prácticas corruptas y poco transparentes que, a su vez, afianzan las posiciones de la elite política predominante. Además, el bajo nivel de participación de los ciudadanos, reflejo de la despolitización y del abstencionismo característico de sus elecciones, eclipsa el carácter representativo de las instituciones mexicanas.

Otros retos que podrían condicionar los alcances de un eventual gobierno nacional o de coalición son los poderes fácticos, la baja profesionalización de la clase política y la falta de oficio político de quienes ocupan algunos cargos de elección popular; los burócratas arrogantes, los presidentes municipales y gobernadores autoritarios, los opositores sistemáticos y los partidarios de ideologías irreductibles, si bien es posible que estos efectos se minimicen en el mediano plazo como consecuencia de la reelección de legisladores y las candidaturas independientes contempladas en la reciente reforma político-electoral.

3.4 Conclusión

El análisis cuantitativo de la actividad legislativa durante los primeros quince años de gobiernos divididos permite rechazar la tesis de Linz²⁴⁰ en relación a la parálisis generada en sistemas de gobierno presidenciales sin mayoría. El número de iniciativas legislativas generadas por el Congreso durante el periodo 1997-2012 se

²⁴⁰ Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *óp. cit.*

incrementó en un 581 por ciento en comparación con el periodo 1982-1997, mientras que la tasa de aprobación de las reformas legislativas totales propuestas por el Presidente durante el gobierno dividido fue de 77 por cada cien.

En las votaciones para aprobar legislación en materia constitucional, la coalición que se presenta con mayor frecuencia es la conformada por PRI-PAN-PRD. Este hecho rompe con la percepción de Linz de que el presidencialismo introduce un fuerte elemento de suma-cero en la política democrática, con unas reglas que favorecen el resultado de un ganador absoluto. La cooperación legislativa entre estos tres partidos pone en duda la validez de dicha afirmación y va más allá porque se trata de una coalición vencedora que no es mínima, sino que por el número de legisladores que suma y sus diferencias ideológicas, se acerca más a un tipo de coalición del modelo de democracia consensual.

Para explicar la conducta cooperativa de los partidos en sistemas de gobierno presidenciales, Lijphart sugiere que “cuando las ventajas comunes en sí juegan un rol, no es aplicable ni la condición de la cantidad cero ni el principio del tamaño adecuado”²⁴¹. Lujambio, en cambio, considera que las conductas colaborativas tienen lugar porque en caso de optar por una posición radical u obstruccionista, los partidos políticos de oposición corren el riesgo de ser señalados de cara al electorado como responsables de una eventual parálisis y pagar costos electorales.

Los datos ofrecidos por María Amparo Casar permiten sostener que de manera general, el proceso legislativo y el empoderamiento de las fuerzas políticas al interior del Congreso han provocado un efecto de *moderación* en los contenidos y alcances de la legislación; sin embargo no se cuenta con la suficiente evidencia para argumentar si la aprobación de las reformas originales habría tenido mejores resultados dentro del sistema político. Esto lleva a considerar que el efecto de moderación generado por el sistema de pesos y contrapesos en la relación Ejecutivo-Legislativo no puede ser valorado como positivo o negativo por sí mismo.

²⁴¹Arend Lijphart, *óp. cit.*, pág. 26

Respecto a las reformas estructurales, la misma autora sugiere que las razones por las que no se aprueban no deben buscarse en el diseño institucional, sino en el lugar que ocupan dentro de las agendas de las fuerzas políticas y en la manera en la que algunos grupos de poder externos influyen a través de la compra de legisladores. Así, puede afirmarse que la suposición de que los cambios necesarios en México no se realizan por culpa de los partidos políticos en el Congreso, carece de bases empíricas.

El Pacto por México es considerado la institucionalización de una práctica cooperativa que ya se venía practicando. Presentó la ventaja de formalizar un diagnóstico compartido y acordar una agenda de reformas que se consideraban pendientes. Aunque duró poco menos de un año, logró la aprobación de once reformas y su balance final dependerá de los resultados de la legislación aprobada. Hasta hoy, el Presidente es quien ha recibido los mayores dividendos políticos; sin embargo en caso de que se generen resultados negativos, será interesante ver si él mismo se hace responsable o comparte el fracaso con los demás partidos.

Las reformas en materia política y electoral aprobadas después de 2012 abrieron el abanico de posibilidades para los mejores resultados en la relación entre el Presidente y el Congreso sin mayoría. Destaca la iniciativa preferente, la reelección, las candidaturas ciudadanas y la facultad para que el Presidente pueda optar por un gobierno de coalición. Esta propuesta, si bien se queda con carácter optativo, significa la adopción de mecanismos de democracia consensual y rompe paradigmas después de tres lustros de gobernar sin mayorías.

El análisis del gobierno de coalición mostró que aunque su origen es parlamentario, esto no significa que sea incompatible con el sistema de gobierno presidencial, de hecho, en algunos países presidencialistas de América Latina como Colombia, Uruguay y Chile, han adoptado con éxito prácticas parlamentarias. Otra cosa sería que su concreción significara la división del Ejecutivo en los términos que plantea Lijphart, en cuyo caso, los miembros del gabinete tendrían el mismo peso que el Presidente.

Algunos factores clave para el éxito de un eventual gobierno de coalición podrían ser el sistema de partidos, la disciplina al interior de los partidos y la participación ciudadana. En estos aspectos México presenta algunas ventajas porque cuenta con sólo tres partidos importantes y un grado bajo de polarización ideológica entre los mismos. Los legisladores de sus partidos cuentan con un alto grado de disciplina y no parece que esto vaya a cambiar a pesar de la posibilidad de reelección recientemente aprobada, pues la legislación indica que ésta solo será posible por el mismo partido.

En materia de participación ciudadana el panorama es diferente. La despolitización de la sociedad civil y los bajos niveles de confianza en el gobierno se convierten en una limitante de los posibles efectos positivos de un gobierno de coalición, pues es poco probable que sin vigilancia ciudadana, cualquier paquete de políticas públicas esté exento de infiltraciones corruptas o desvíos de dirección. Además, para que un gobierno de coalición sea representativo se requiere de procesos democráticos al interior de los partidos políticos que eviten que los acuerdos establecidos sean sólo a partir de las preferencias de las élites.

Finalmente, es conveniente mencionar que la pertinencia de examinar la propuesta de un gobierno de coalición está condicionada por el supuesto de que la ingeniería constitucional y la cultura política son opciones de intervención viables para alcanzar los cambios estructurales favorables para la ciudadanía, orientados al desarrollo integral del país y sus comunidades, por lo que también es importante considerar que las grandes reformas que no se acompañen de un cambio auténtico y sustancial en sus componentes, difícilmente producirán los efectos deseados.

Conclusiones finales ¿Cuáles fueron las causas y las consecuencias de los gobiernos divididos en el sistema político mexicano?

El enfoque neoinstitucional permitió la aproximación politológica al objeto de estudio y facilitó el análisis necesario para responder a las preguntas de investigación. En términos de North, el sistema político mexicano puede considerarse un «mercado» político diverso porque existen diversas organizaciones compitiendo entre sí por el poder político y el control de las instituciones. Esto es consecuencia, entre otras cosas, de la gradual liberalización del sistema político y la ruptura de la hegemonía que ejercía el Partido Revolucionario Institucional. Esta forma de conceptualización coincide con el primero de tres aspectos considerados por Sartori en la definición de democracia liberal: “democracia es el «procedimiento y/o mecanismo que a) genera una *poliarquía abierta* cuya *competición* en el mercado electoral b) atribuye *poder al pueblo*, y c) impone específicamente la *capacidad de respuesta (responsiveness)* de los elegidos frente a los electores”²⁴².

Como lo indicaba North, este cambio institucional representado por la competencia se puede explicar a partir de la interacción entre organizaciones e instituciones formales e informales. De acuerdo con él, el cambio institucional tendría lugar cuando los beneficios de invertir en una nueva dirección excedieran los esperados de la maximización dentro de los límites existentes. En efecto, los partidos políticos y otras organizaciones ejercieron presión hasta lograr que, para evitar la ruptura total, el partido hegemónico aceptara abrir la competencia en el terreno político.

A partir de los apuntes teóricos del primer capítulo, la intervención metodológica permitió discernir que México cuenta con un gobierno presidencial porque se caracteriza por un gobierno basado en la división de poderes, la elección popular del Presidente, un mandato fijo para su gobierno de seis años, facultad del

²⁴² Giovanni Sartori, *Elementos de teoría política*, España, Alianza, 2008, quinta reimpresión, pág. 48

Presidente para nombrar al gabinete y el carácter unipersonal de la figura presidencial.

México es también una república federal. Las 32 entidades federativas que lo integran tienen su propio poder Ejecutivo y Legislativo. El Congreso de la Unión se divide en dos Cámaras y de ellas, la de Senadores se integra por representantes de cada estado, mientras que la de Diputados se compone con representantes de cada distrito electoral federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es considerada formalmente rígida, pero el número y la frecuencia de sus reformas la acercan más a la clasificación de flexible. La Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades de revisión constitucional y de intervención en caso de controversias entre los otros dos poderes.

El paso de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo moderado comenzó en 1977 y fue posible gracias a un proceso largo y continuo de reformas en materia política y electoral. Este cambio institucional permitió al sistema político mexicano adquirir competencia y en 1997 la pérdida de mayoría absoluta del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados constituyó una prueba de competitividad, misma que se volvió innegable en el año 2000 cuando el Partido Acción Nacional ganó la elección presidencial.

Al calcular el número efectivo de partidos con base en la integración de la Cámara de Diputados se observó que durante el periodo 1997-2012 el promedio fue de 3.12, confirmando que existen tres partidos políticos que podrían ser considerados relevantes en los criterios de Sartori. A partir del cálculo del mismo índice pero esta vez con base en la votación de cada elección legislativa, se pudo comprobar que el sistema electoral mexicano tiene un efecto *reductor* en relación a la fragmentación del voto y el tamaño del sistema de partidos. Las escasas modificaciones sustantivas al sistema electoral desde el año 1993 permiten hablar de una situación de equilibrio institucional en esa materia.

México cuenta con estructuras corporativas que han sobrevivido a la adopción de reglas más democráticas y su existencia puede significar un obstáculo o una oportunidad para el mejor desempeño de su sistema político en cuanto a los resultados de sus políticas públicas.

En las tres elecciones presidenciales sucedidas entre el 2000 y el 2012, los Presidentes han contado con mayoría relativa de sus partidos en la Cámara de Diputados durante la primera mitad de su mandato, colocándolos en una posición cómoda para la negociación. Durante el periodo de 1997-2012, la coalición que se presentó con mayor frecuencia para la aprobación de decretos con alcances constitucionales fue la formada por PRI-PAN-PRD.

El número de iniciativas de reforma presentadas por el Congreso de 1997 al 2012 se incrementó 581% respecto a la misma variable en el periodo de 1985-1997. En los primeros quince años de gobiernos divididos la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por el Presidente mantuvo un promedio de 77%, contra un 97% de la misma variable durante los últimos quince años de gobierno unificado; el subgrupo de iniciativas de reforma constitucional iniciadas por este mismo agente presentó una tasa de éxito de 46% para el periodo de 1997-2012 y aunque no se cuenta con datos para este variable en el periodo 1985-1997, se sabe que su valor era cercano al cien por ciento.

La colaboración de los partidos políticos de oposición en la aprobación de la agenda legislativa del Presidente puede explicarse por diferentes razones: la existencia de un juego político amplio y diverso que no se restringe a la elección presidencial, el temor de los partidos políticos a ser culpados por una eventual crisis a causa de su conducta obstruccionista (Lujambio), o a la connivencia de las élites partidistas con la política y los intereses del Ejecutivo (Casar).

Después de 2012, la recuperación del Partido Revolucionario Institucional en la titularidad del Poder Ejecutivo dio un viso de consociacionismo al anunciar la firma del Pacto por México, un convenio de colaboración que institucionalizó la alianza legislativa que de facto, aunque de manera aislada, ya se venía presentando entre

los tres principales partidos. Con duración menor a un año, a través de esta figura se logró la aprobación de once reformas consideradas por sus propios promotores como «estructurales».

Un tema en el cuál se podría profundizar con posterioridad es el grado de disciplina de los legisladores de cada partido a partir de los datos de votación para la aprobación de las once reformas citadas. Así mismo, futuros estudios podrían analizar el alcance y orientación de las reformas con el propósito de establecer un criterio claro del adjetivo «estructural» y evitar su uso indiscriminado. Este último aspecto constituye uno de los aspectos susceptibles de mejora de esta investigación.

Los efectos de la reforma político-electoral que formó parte de la agenda del Pacto por México aún no son visibles. Esta investigación no cuenta con los elementos necesarios para pensar en probables escenarios; sin embargo, conviene mencionar que las medidas más novedosas como las candidaturas independientes y la derogación del principio de no reelección, son medidas cuya aprobación y regulación están sujetas a la consideración de las Legislaturas de las entidades federativas y requieren un conjunto de leyes secundarias en la materia para garantizar su observancia. Además, la restricción de que la reelección legislativa para que solo sea posible por el mismo partido favorece la persistencia de un sistema de incentivos en el que la dirección de los partidos controla la disciplina.

El gobierno de coalición comenzó a colocarse en la agenda pública en el año 2011, si bien el impulso legislativo de sus promotores no prosperó sino hasta el 2014. Este formato de gobierno, procedente del parlamentarismo, puede adaptarse a países con forma de gobierno presidencial y también pueden moderarse sus alcances. Como ejercicio de democracia consensual puede restringirse a la invitación que haga el Presidente a miembros de otros partidos políticos para formar parte de su gabinete, además puede incluir la aprobación legislativa de un plan de gobierno formado con la intervención de diferentes fuerzas políticas o incluso, puede contemplar la obligación de que el Congreso ratifique a los miembros del gabinete.

En cualquier caso, existen factores que teóricamente hacen al sistema político mexicana un espacio favorable para su eventual conformación. El sistema de partidos de pluralismo moderado (caracterizado según Sartori por una distancia ideológica relativamente pequeña entre sus partidos importantes, una situación de bipartidismo y una competencia centripeta), la tendencia al tripartidismo, el antecedente de coaliciones legislativas frecuentes y la disciplina legislativa de los partidos, son elementos que podrían reducir el espacio de incertidumbre en el caso de que el Jefe del Ejecutivo optase por un gobierno de coalición.

Ahora bien, ¿Cómo se relacionan los gobiernos divididos con el desempeño de las instituciones? El desempeño puede considerarse de tres formas según Guy Peters: como supervivencia, por los tipos de políticas que ponen en práctica o por su capacidad para legislar. La condición de gobierno dividido en México ha logrado sobrevivir sin crispar el sistema político ni poner en riesgo la persistencia de las instituciones, no ha generado parálisis a pesar de ser tratarse de un gobierno presidencial ni ha puesto en riesgo el avance democrático de las instituciones. En cuanto a los tipos de política públicas que ponen en práctica, los gobiernos divididos han ocasionado un efecto *moderador* en el contenido de algunas propuestas de reforma consideradas «estructurales»; sin embargo dicho efecto se encuentra estrechamente relacionado con la esencia de la forma de gobierno presidencial, que es la división de poderes; adicionalmente se desconoce el efecto que habrían tenido las propuestas de reforma originales y en este sentido, no hay forma de sostener si el efecto moderador es benévolo o pernicioso por sí mismo al sistema político.

Respecto a su capacidad para legislar, el sistema electoral y de partidos en México ha favorecido la existencia y permanencia de tres partidos políticos relevantes que con frecuencia han colaborado en la aprobación de reformas generales y de carácter constitucional. Aunque las iniciativas de Presidente han disminuido en términos absolutos y relativos, la tasa de aprobación durante el gobierno dividido se ha mantenido por arriba del 75%, lo que difícilmente puede denotar deficiencias en la capacidad para legislar. Además, es preciso considerar que durante los gobiernos divididos, la actividad legislativa del Congreso aumentó de forma exponencial, por

lo que en conjunto, la discusión, revisión, análisis y aprobación de reformas impiden sostener la tesis de una parálisis.

El diseño institucional puede ser una condición necesaria, pero no suficiente del desempeño del sistema político (Sartori). Los estudios realizados en otros países para analizar esta relación no han arrojado un resultado convincente (Casar). Quizás México, aún con los gobiernos divididos, cuenta con un marco legal adecuado, pero en los hechos son otros problemas los que impiden la profundidad necesaria de las reformas estructurales, la aplicación de las sanciones previstas, la observancia de las leyes aprobadas, la concreción de las metas propuestas, la superación de los problemas añejos y en conjunto, el desarrollo nacional.

En resumen, se confirmó la hipótesis principal que consideró que el sistema electoral y de partidos mexicanos fueron condiciones necesarias de la aparición y prevalencia de la condición de gobierno dividido durante el periodo de estudio. Además, se estimó que sin modificaciones sustantivas al sistema electoral y de partidos, es probable que los gobiernos divididos sigan presentándose en México. En cambio, se recabó evidencia controvertida respecto a la hipótesis que suponía que los gobiernos divididos acarrearán dificultades para que los presidentes logran la aprobación de sus agendas legislativas. Se consideró que una tasa de aprobación de 77% en las iniciativas del Presidente durante el periodo de estudio podía refutar esta hipótesis, pero la tasa de aprobación de 46% en el subgrupo de iniciativas del Presidentes con alcance constitucional, impidió la refutación categórica. La hipótesis subyacente que sí se refuta es la propuesta por Linz respecto a la parálisis que se genera en gobiernos presidenciales con gobierno dividido.

Ante las dificultades encontradas se estima necesario, en estudios subsecuentes, trabajar con nueva evidencia empírica, principalmente en lo relativo a las agendas legislativas de cada uno de los Presidentes durante el periodo de estudio, su clasificación por tipo de reforma (constitucional o no constitucional) y el seguimiento legislativo desde su turno a Comisiones Legislativas y hasta su deshecho en cualquiera de las fases del proceso legislativo. En tal ejercicio no debiera omitirse

el análisis contextual del momento político, ya que como es sabido, la discusión y aprobación de las reformas no se restringe a la viabilidad técnica de la propuesta, sino que con frecuencia se relaciona con la posición de cada uno de los actores en el ajedrez político.

El surgimiento del primer gobierno dividido en 1997 significó el inicio empírico de la división de poderes establecida por mandato constitucional. Las consecuencias de este formato de gobierno han sido el incremento exponencial de las iniciativas legislativas presentadas por el Congreso, la reducción en términos absolutos pero principalmente relativos de las iniciativas legislativas presentadas por el Ejecutivo, el empoderamiento de los partidos políticos dentro del Congreso, una constante negociación al interior de la Junta de Coordinación Política, un efecto *moderador* de las iniciativas originales y la existencia frecuente de coaliciones legislativas.

Bajo el argumento que las reformas estructurales en el país no se aprobaban por causa del Congreso, el Pacto por México representó una solución a las dificultades presidenciales frente al gobierno dividido. Esta oración; sin embargo, debe considerarse con restricciones pues como ya se estableció, no se considera que los umbrales de cooperación entre ambos poderes durante el periodo de estudio fueran indicativos de un problema de parálisis.

Un gobierno de coalición podría facilitar la creación y puesta en marcha de un programa de gobierno con políticas públicas consensadas, elaboradas de manera incluyente. A pesar de ello, la participación de los partidos políticos de maneja horizontal no equivale a la participación al interior de ellos de manera vertical y, por lo tanto, no es garante de representatividad. Una coalición de gobierno puede favorecer la combinación entre presidencialismo y multipartidismo (Chasqueti), pero aún con la mejor ingeniería en los procesos políticos y legislativos, no es claro que las leyes resultantes, aún las más consensadas, dieran por resultado un mayor desarrollo debido a que las instituciones no sólo son producto de discusiones razonadas entre expertos sino que son, sobre todo, construcciones particulares a partir de diversas variables de naturaleza social e histórica, sumado a un sistema de cultura y de creencias de los pueblos (Nohlen). Como se estableció

anteriormente, es probable que el *locus* de los problemas «estructurales» que se desean resolver, se encuentre fuera de la vía de las reformas y el diseño legal (Casar).

Finalmente, se señala que de acuerdo con la corriente neoinstitucional, el cambio siempre es incremental. Esto sucede porque las limitaciones informales no cambian de la mano con las limitaciones formales. En este sentido, es probable que las instituciones formales hayan cambiado por la vía del reformismo frenético más rápido que la cultura política, que los modos tradicionales de hacer política entre las élites y que la incredulidad de la sociedad en los modelos consensuales de gobierno que para algunos, se asemeja más a un convenio para la rapiña. El problema es que si persisten las conductas antidemocráticas, no parece posible que por la vía de las reformas se pueda lograr un sistema político más favorable al desarrollo conjunto. Las instituciones *moldean* el comportamiento social pero a la vez, son moldeadas por las organizaciones que presentan tal o cual comportamiento, de ahí la importancia de no limitarse a considerar la vía del reformismo legal para intervenir de manera eficiente en el sistema político.

Bibliografía

Libros y Artículos académicos

- Battle, Albert (editor), *Diez textos básicos de ciencia política*, España, Editorial Ariel, 2001, segunda edición, 277 pp.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pablo y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2000. 491 pp.
- Camou, Antonio, *Gobernabilidad y democracia*, México, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, Instituto Federal Electoral, 2007, 60 pp.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México* [en línea], México, Instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, 175 pp., dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2295>, [consulta: 6 de junio de 2013]
- Carpizo, Jorge, “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad” [en línea], *Boletín mexicano de derecho comparado*, núm. 131, México, mayo-agosto de 2011, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, dirección URL: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/131/art/art3.pdf>,
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Fundamentos éticos y epistemológicos de la ciencia política y la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Tesis doctoral, 2005, s/pp.
- Carrillo Landeros, Ramiro, *Teoría y método en Ciencias Sociales*, México, Limusa, 2012, 181 pp.
- Casar, María Amparo y Marván, Ignacio (coord.), *Reformar sin mayorías*, México, Taurus, 2014, 367 pp.
- Casar, María Amparo, Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso mexicano, [en línea] *Política y Gobierno*, Centro de Investigación y Docencia

Económicas, vol. 20, núm. 2, enero de 2013, dirección URL:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1665-20372013000200001&script=sci_arttext#notas,

- Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, México, Oxford, 2012, 292 pp.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 1980, séptima reimpresión, 459 pp
- Elizondo-Mayer Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito, *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE y CIDE, México, 2002. 468 pp
- García Montero, Mercedes , “Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?”, [en línea], España, *Centro de Investigaciones Sociológicas*, colección «monografías» núm. 269, s/pág. dirección URL:
http://books.google.com.mx/books?id=caSUIZPVgh8C&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_vpt_buy#v=onepage&q=coalici%C3%B3n&f=false
- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, tercera reimpresión, 398 pp.
- L. Negretto, Gabriel, “La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro”, *Política y Gobierno*, núm. 2, vol. XXII, segundo semestre, 2006, pág. 361-392.
- Laakso , Marku y Taagepera, Rein, “‘Effective’ Number Of Parties” [en línea], *Comparative Political Studies*, s/país, vol. 12, Núm. 1, Abril 1979, s/pág., dirección URL: <http://goo.gl/bXI09v>.
- Lanzaro, Jorge (compilador), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, [en línea], Buenos Aires, CLACSO, 2001, 359 pp. dirección URL:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028013651/lanzaro.pdf>,
- Lijphart, Arend, *Democracia en las sociedades plurales. Una investigación comparativa*, México, Prisma, 1988, s/pág.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Editorial Ariel, 2000, 315 pp.

- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (compiladores), *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparadas*, Madrid, Alianza, 1998, 255 pp.
- Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (compiladores), *Las crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, Madrid, Alianza, 1998, 386 pp.
- Mainwaring, Scott y Sobert Shugart, Mathew (compiladores), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, México, Paidós, 316 pp.
- March, James G. y Olsen, Johan P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life” [en línea], *The American Political Science Review*, Vol. 78, núm. 3, Septiembre 1984, dirección URL: <http://chenry.webhost.utexas.edu/core/Course%20Materials/March1984/0.pdf>;
- Moisés López Rosas, “Gobiernos divididos horizontales en México” [en línea], *Revista Sociológica*, año 16, número 45-46, enero-agosto de 2011, pp. 201-232, dirección URL: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026536006>
- Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, [en línea], s/país, s/editorial, s/año, s/pág., formato PDF, dirección URL: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espírituDeLasLeyesT1.pdf>,
- Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, [en línea], México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann, 1999, 186 pp., dirección URL: <http://www.trife.gob.mx/prensa/sites/default/files/publicaciones/file/sistgob.pdf>,
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, [en línea], México, Fondo de Cultura Económica, 1998, s/pág, dirección URL: ftp://ftp.icesi.edu.co/jpmilanes/Sistemas/Clase%204/Nohlen_representacion_por_mayoria_y_representacion_proporcional.pdf
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, cuarta reimpresión, 190 pp.
- Orheva, Politicus, *Diccionario de política*, Buenos Aires, Valleta, 2001, 471 pp.
- Osorio, Jaime, *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*, México, Fondo de Cultura Económica/ UAM Xochimilco, 171 pp.

- Paoli Bolio, Francisco J., “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México” [en línea], *Revista IUS*, no. 30, vol. 6, México, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, julio-diciembre 2012, s/ pág., dirección URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-21472012000200008&script=sci_arttext.
- Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, España, Gedisa, 2003, 254 pp.
- Reveles Vázquez, Francisco (coordinador), *Los partidos políticos en México. ¿Crisis, adaptación o transformación?*, México, Gernika, 2005, 495 pp.
- Reyes, Román (director), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social*, Madrid y México, Universidad Complutense de Madrid, Plaza y Valdés, 2009, s/pág., dirección URL: http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/C/coaliciones_gubernamentales.htm,
- Rivas Leone José Antonio, “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” [en línea], *Reflexión Política*, vol. 5, núm. 9, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Junio, 2003, s/pág., dirección URL: <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=view&path%5B%5D=748&path%5B%5D=720>.
- Robles Egea, Antonio, “Coaliciones políticas y sistema democrático” [en línea], *Revista Estudios Políticos (Nueva época)*, núm. 105, España, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, julio-septiembre, 1999, s/pág., dirección URL: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27565>
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, España, Alianza, 1994, primera reimpresión, 449 pp.
- Sartori, Giovanni, *Cómo hacer ciencia política*, España, Taurus, 2011, 406 pp.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, España, Alianza, 2008, quinta reimpresión, 368 pp.
- Todd Landman, *Política Comparada. Una introducción a su objetivo y métodos de investigación* [en línea], España, Alianza Editorial, 2014, 385 pp., dirección URL: <http://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=Sk6UBQAAQBAJ&oi=fnd&>

pg=PA1&dq=todd+landman+politica+comparada&ots=CSZhgPKamq&sig=KE2r78ql72Xqf0wr_z-wFmjPu4Q&redir_esc=y#v=onepage&q=mayhew&f=false

- Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz*, México, Aguilar, 2012, 190 pp.
- Van Evera, Stephen, *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*, España, Gedisa, 156 pp.
- Woldenberg, José, “Sobre la burocracia sindical” [en línea], *Nexos en línea*, 1 de octubre de 1980, México, s/pág., dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo2print&Article=266171>.

Periódicos

- Aristegui noticias
- CNN México
- Crónica
- Diario Cambio
- El Financiero,
- Excelsior
- Milenio
- Reforma,
- Revista Contralínea
- Sipse.com
- Terra Noticias

Sitios web

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, dirección URL: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Pobreza%202012/Pobreza-2012.aspx>
- Huerta Cuevas, Enrique, *La gramática de la apertura: reformas electorales en México, 1977-1996* [en línea], s/editor, s/país, s/fecha de publicación, Blog, dirección URL: <https://enriquehuertacuevas.wordpress.com/tag/lfoppe/>,

- Instituto Nacional Electoral, dirección URL:
http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/
- Portal del Pacto Por México, dirección URL:
<http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>,
- Portal oficial del gobierno del estado de Tabasco, dirección URL:
<http://www.tabasco.gob.mx/content/sistema-electoral-mexicano-de-los-mas-equilibrados-dieter-nohlen>.
- Presidencia de la República, dirección URL:
<http://www.presidencia.gob.mx/informe/>,
- Real Academia de la Lengua Española, dirección URL:
<http://lema.rae.es/drae/?val=reforma>,