

ESTUDIO INTRODUCTORIO: LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS Y EL PROBLEMA DEL DESEMPEÑO LEGISLATIVO

Fernando Dworak

Se puede hacer un primer corte de caja sobre la experiencia de los gobiernos divididos a quince años de haberse presentado el fenómeno a nivel federal. Por una parte no generaron la parálisis gubernamental que algunos políticos temían durante la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa del siglo pasado. Sin embargo, su desempeño no ha estado a la altura de las expectativas que durante mucho tiempo generó la democracia; o al menos esa pareciera ser la percepción más generalizada.

Al corresponder las diversas interpretaciones que refuerzan o refutan la hipótesis del bajo desempeño del Congreso de la Unión con las visiones de partido, es necesario tener cuidado al interpretar los datos duros que se puedan extraer. Por ejemplo, si bien es cierto que desde un punto de vista cuantitativo no se observa una parálisis y que incluso la mayoría de las iniciativas presentadas por el ejecutivo son aprobadas, bajo una perspectiva cualitativa los resultados guardan cierta distancia de "lo que necesita el país", si tomamos este criterio con base a los resultados de las elecciones de 2006. Es decir, hablamos de la eficiencia de una agenda con base en lo propuesto en un principio por el gobierno al legislativo.

Si se desea que el debate sobre los gobiernos divididos pueda llevar a un sistema de toma de decisiones más eficaz, es necesario dejar a un lado los cálculos partidistas (junto con las propuestas legislativas que se basan más en coyunturas que en diagnósticos) y cuestionar los procesos que generan semejantes resultados. Esto es, retomar el debate sobre la reforma política bajo la óptica de la continuidad, la profesionalización y la rendición de cuentas.

El objetivo del presente estudio introductorio es presentar una breve revisión teórica sobre el fenómeno de los gobiernos divididos. Se hablará primero sobre el debate académico, para después tratar su aparición y desarrollo en México. Posteriormente se hará una revisión sobre los arreglos institucionales que pueden fomentar el bajo desempeño de nuestra democracia y por último una observación sobre los temas que podrían, bajo la prueba, el error y la adaptación llevar a arreglos más eficaces que los vigentes.

1. Los gobiernos divididos y el diseño institucional

Se considerará como gobierno dividido aquél en el que, dentro de un margen de división de poderes, el partido que llevó al poder al Ejecutivo no cuenta con el control mayoritario (esto es, por lo menos 50 por ciento más 1) de los escaños en el órgano legislativo; o al menos una de las cámaras en el caso de un sistema bicameral (Lujambio, 1996: 9). Bajo este término se entiende que el partido en el gobierno puede conformar la primera minoría, que un partido opositor ocupa ese lugar o que incluso aquél llegue a tener la mayoría simple o calificada.

Uno de los argumentos que más se han presentado contra los sistemas presidenciales es que un gobierno dividido fomenta el estancamiento y la parálisis en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, propiciando incluso la quiebra del régimen¹. Sin embargo, son un fenómeno muy común e incluso hay poca evidencia de que este fenómeno sea determinante en la quiebra de una democracia.

Para dar unos ejemplos, entre 1832 y 1992 la democracia estadounidense vivió 40 por ciento del tiempo bajo gobiernos divididos; incrementándose esa tendencia a partir de finales de los años sesenta². Por otro lado en Iberoamérica se sabe que de 101 elecciones legislativas democráticas registradas entre 1958 y 1994 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador, la frecuencia de gobiernos divididos fue de 59 por ciento contra 41 por ciento de gobiernos unificados³.

¹ La discusión acerca de los gobiernos divididos se enmarca en un debate mayor: el de las ventajas y desventajas de los regímenes presidencial y parlamentario para generar gobernabilidad en un sistema político. Aunque rebasa los objetivos del presente estudio introductorio, parece llegarse cada vez más al consenso de que el problema no es el régimen sino los detalles de diseño institucional que pueden facilitar o inhibir la colaboración entre poderes. Ver: Matthew Soberg Shugart y John M. Carey (1992); Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (1997).

² Morris P. Fiorina, citado por Lujambio (1996: 9).

³ Grace Ivana Dehesa, citada por Lujambio (1996: 10).

Frente a este hecho hay defensores y críticos. Por una parte una corriente argumenta que la existencia de gobiernos divididos es nociva, al impedir que se puedan atribuir responsabilidades. Esto es, tanto el gobierno como el Congreso tienen incentivos de culpar al otro sobre el desempeño. Para decirlo de otra forma se puede perder la "identificabilidad" de los electores, porque la multitud de los responsables diluye la responsabilidad de cada uno (Lujambio, 2002: 309–310).

Sin embargo hay quienes argumentan que este fenómeno presenta oportunidades al impedir el paso a legislación apresurada y que no ha logrado el consenso suficiente; impidiendo los cambios bruscos de política que uno u otro actor quisiera imponer de manera unilateral. Finalmente otros autores sostienen que en realidad la existencia o no de gobiernos divididos es irrelevante, ya que no hay diferencia entre las dos principales actividades del órgano legislativo: legislar y controlar al Ejecutivo (Casar, 2002: 355–356).

Además un factor que permite la gobernabilidad en sistemas presidenciales es el propio origen separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo, de tal forma que los diputados y senadores tienen incentivos para buscar su propio arraigo frente a sus electores. De esa forma se incentiva la indisciplina, lo cual ayuda a que el gobierno pueda negociar caso por caso ciertos temas que le son relevantes (Mainwaring y Shugart, 1996: 394 y ss).

Por lo tanto el dilema es qué tipo de instituciones diseñar para que un gobierno dividido propicie la colaboración entre los poderes en lugar de bloquearla. Al respecto no hay un acuerdo sobre cuál pueda ser mejor. A continuación se ofrecerán, sin afán de ser exhaustivos, los principales⁴.

1.1. Reglas electorales

Por lo general este tipo de reformas buscan evitar la existencia de gobiernos divididos en lugar de diseñar mecanismos para fomentar la colaboración entre los poderes. Se concentran ya sea en el sistema electoral o en fórmulas de asignación de asientos que premien a los grupos con mayor presencia en los órganos legislativos.

De acuerdo son Matthew Soberg Shugart y John M. Carey (1996) los siguientes arreglos ayudarían a evitar la concurrencia de gobiernos divididos: un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente sin segunda vuelta; un sistema electoral de representación proporcional pero con circunscripciones de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos; o la concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas sin elecciones intermedias.

Por otra parte en México una de las propuestas en la materia que se han puesto en boga apunta a limitar la pluralidad: la cláusula de gobernabilidad. Esto es, las reglas de distribución de asientos que le otorgan, al partido más grande, sobrerrepresentación en el órgano legislativo, con el objeto de manufacturar artificialmente una mayoría legislativa y evitar así la aparición de un gobierno dividido. Sin embargo, el debate académico apunta que aún esta "cláusula" puede producir gobiernos divididos, precisamente en elecciones intermedias, cuando dicha "cláusula" puede beneficiar a un partido que no es del gobierno a la mitad del mandato (Lujambio, 2006: 26).

⁴ Las propuestas que se presentan a continuación van dentro de un régimen presidencial. Si bien hay políticos y académicos que promueven un cambio de régimen al parlamentarismo, en mi opinión esta propuesta no se ha pensado con la debida seriedad. Por ejemplo, las iniciativas que se han presentado de "parlamentarizar" el sistema ignoran, al no tomar en cuenta la reelección inmediata de Legisladores, que una carrera política orientada a asumir el poder (esto es, llegar a ser primer ministro) inicia, se desarrolla y culmina en un mismo órgano legislativo; de tal forma que una persona ambiciosa va ganando terreno conforme se reelige. Es decir, si se deja a un órgano legislativo sujeto a liderazgos extraparlamentarios –quienes controlan las carreras sin continuidad– la definición de un gobierno, se puede caer en un asambleísmo. Tampoco se ha definido con claridad qué tipo de parlamentarismo es el que podríamos aspirar y con qué reglas. Y finalmente ignoran que no es factible rediseñar las instituciones desde cero: todo cambio es gradual, incremental y permanente y las transformaciones se toman con base en lo que existe. De esa forma si de verdad se quiere emprender un cambio hacia el parlamentarismo tal vez lo más sensato sería dejar que los Municipios puedan experimentar con otras formas de gobierno democráticas, haciendo que la prueba y el error pueda llevar a su adopción en los gobiernos de las entidades y de ahí, tal vez, al nivel nacional.

1.2. Relaciones Ejecutivo–Legislativo

Si bien los arreglos descritos se concibieron para evitar lo más posible el surgimiento de un gobierno dividido, es importante diseñar procedimientos para, en caso de tal eventualidad, propiciar la colaboración entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Incluso también se pueden seguir tácticas que dependan de la habilidad del titular del gobierno.

1.2.1. Ratificación y censura del gabinete a cargo del Congreso

En algunos sistemas presidenciales es posible que el Congreso participe en la ratificación, mas no en la propuesta, de los miembros del gabinete que presente el gobierno. Esto implica que el Ejecutivo presenta al Legislativo aquellos candidatos que pueden ser aceptables para el segundo. La fuerza del órgano representativo radica en el poder de veto que tenga sobre lo nombramientos (Shugart y Carey, 1992: 106–111).

Por otra parte la censura implica que el Congreso puede también repudiar al miembro del gabinete; radicando su fuerza en los efectos de este acto: si solamente es amonestado o si es retirado. El problema de este mecanismo radica en que se podrían generar dobles lealtades de los funcionarios, rompiendo con la cohesión de debería haber en el primer círculo del gobernante (Shugart y Carey, 1992: 111–118).

En México muchos políticos y académicos han defendido esta propuesta (Colomer y Negretto, 2002; Valadés, 2003). Sin embargo su instrumentación podría llevar a un efecto no deseado: si un órgano legislativo ratifica un gabinete pensando en tener interlocutores aceptables, estamos hablando de representantes con carreras continuas. En un entorno sin reelección legislativa inmediata, donde los horizontes de negociación se limitan al mandato y todos ambicionan un puesto distinto, el propio gabinete se puede convertir en el juego del futurismo de aquellos senadores que tengan la capacidad de influir en la designación o ratificación; fomentando que los funcionarios nombrados sean vistos como parte del grupo de sus respectivos proponentes. De esa forma entre más se acerque el final del sexenio, mayor interés habrá de atacar a los “presidenciables” a través de sus allegados; pudiendo entorpecer aun más las relaciones entre los poderes.

1.2.2. Facultades legislativas del Presidente

Es posible otorgarle al Presidente poderes dentro del proceso legislativo, ya sea en cuanto al poder que tenga y a la amplitud del Poder Legislativo delegado por el Congreso. Estas atribuciones pueden ser proactivas (la capacidad del Ejecutivo por impulsar un cambio pese al Legislativo) o reactivas (la capacidad por detener un cambio pese al impulso por parte del Legislativo). Se hablará aquí del veto, la autoridad para introducir legislación, el poder de decreto y los poderes de emergencia.

Tanto el poder de veto y la autoridad para introducir legislación son consideradas atribuciones reactivas. El primero implica detener la promulgación de una minuta aprobada por las cámaras, ya sea de manera permanente o sujeta a una mayoría parlamentaria (sea simple o calificada), rechazar parcialmente lo aprobado por el Pleno (veto parcial) o simplemente no publicar la minuta. La segunda consiste en que sólo el gobierno puede presentar cierto tipo de iniciativas, preservando su poder de agenda para hacerlo o no (Shugart y Carey, 1992: 134–140).

Por otra parte las facultades proactivas implican que el gobierno puede impulsar un cambio ante el Congreso. El poder de decreto significa que el gobierno puede promulgar una ley sin la aprobación de la asamblea, la cual tendría una vigencia limitada. Al terminar el plazo los Legisladores deberán pronunciarse por aprobarla o no. Puede ser más o menos firme esta atribución dependiendo del plazo de vigencia o la capacidad que el órgano legislativo tenga para modificarla (Shugart y Carey, 1992: 140–146; Carey y Shugart, 1998).

Por último la iniciativa preferente, que se incorporó en el sistema político mexicano con la reforma política de 2012, es una facultad que incide en la capacidad del gobierno para definir e impulsar su agenda frente al Legislativo. De esa forma se le da la atribución de presentar un número determinado de iniciativas, debiendo pronunciarse el Congreso en un plazo fijo. La fuerza de este mecanismo depende de la medida en que la asamblea pueda modificar o no la propuesta inicial (Carey y Shugart, 1998: 6).

1.2.3. Tácticas mediáticas

Hay casos donde, más allá de las facultades y los arreglos, el presidente busca utilizar todos los arreglos para ver su agenda aprobada, máxime si es un presidente popular: esto es, “salir ante el público” para presentar y defender la propuesta específica con el propósito de que la ciudadanía la conozca y le ofrezca apoyo para que, a su vez, las oposiciones legislativas las aprueben también o paguen un costo electoral por su rechazo (Lujambio, 2002).

1.3. Fortalecimiento del Congreso

Una vertiente adicional se ha pronunciado a partir de 1997 para impulsar esquemas de colaboración Ejecutivo–Legislativo a partir del fortalecimiento del Congreso de la Unión. En el debate se incluyen temas como la reforma a las comisiones de investigación, el servicio parlamentario de carrera o la introducción de medidas que “parlamentaricen” al sistema presidencial, como la presencia obligatoria de los secretarios a la asamblea, la introducción del voto de confianza, las preguntas e interpelaciones al gabinete y la disolución del órgano representativo (Valadés, 2007).

No obstante lo anterior, hay voces que afirman que fortalecer a un Congreso podría no ser una buena idea. De acuerdo con Anthony King (1981), no existen planteamientos firmes en la teoría democrática para preferir la influencia de los órganos legislativos sobre la de los gobiernos. Tampoco un mayor peso de la asamblea implica mejores resultados e incluso podría significar un proceso de toma de decisiones más lento en temas que necesitarían resolverse de manera urgente. Y por último los órganos legislativos están compuestos por numerosos grupos y facciones, por lo que podría tener mayor capacidad decisoria un conjunto de los mismos en lugar de la pluralidad contenida en las cámaras. En breve, es difícil delimitar responsabilidades con claridad en un órgano colegiado; lo cual no sucede con los ejecutivos.

A manera de conclusión, King recomienda pensar mejor en formas para que el órgano legislativo pueda desempeñar sus funciones (vigilar al Ejecutivo, modificar las iniciativas que se le presentan) que en fortalecerlo. Hay un problema adicional en México, por el cual sería riesgoso darle más atribuciones: la baja institucionalización y la falta de rendición de cuentas. Sobre esto se volverá más adelante.

2. Los gobiernos divididos en México

El problema de nuestro país en materia de gobernabilidad y desempeño democrático es que conviven reglas modernas en materia electoral (especialmente en cuanto a certidumbre del voto y equidad partidista) junto con las instituciones políticas del viejo régimen, particularmente respecto al control vertical que ejercía el presidente como titular de una maquinaria hegemónica.

De acuerdo con Jeffrey Weldon (1996), el presidencialismo mexicano tenía cuatro condiciones necesarias: 1) un sistema presidencial basado en la Constitución, el cual se estableció en la Constitución de 1917; 2) un gobierno unificado donde el partido en el poder controla la presidencia y ambas cámaras del Legislativo, condición que se logró con la fundación del Partido Nacional Revolucionario; 3) disciplina dentro del partido gobernante, lo cual fue resultado de la prohibición en 1933 de la reelección inmediata de Legisladores y autoridades municipales, lo cual permitió a un agente concentrar las lealtades a través del control sobre las candidaturas; y 4) un presidente que es reconocido como líder del partido gobernante, lo cual es resultante de las tres condiciones anteriores.

Por lo anterior se desprende que el presidente era fuerte no por las atribuciones que le daba la Constitución, sino por una serie de poderes que tenía gracias a las cuatro condiciones arriba descritas: lo que Jorge Carpizo llamó “facultades metaconstitucionales” en su ensayo sobre el presidencialismo mexicano.

Como ya se dijo, el cambio político se dio a raíz de diversas reformas electorales que tuvieron lugar entre 1963 y 1996, las cuales primero abrieron los órganos legislativos y Municipios a la pluralidad política y después impulsaron un conjunto de reglas que garantizaron la certidumbre jurídica y la equidad en las elecciones. Resultado de lo anterior fueron los gobiernos divididos, primero a nivel local (Lujambio, 2000). En este sentido, y aunque como ya se dijo antes había temor sobre qué podría pasar, los gobiernos divididos no llevaron a la parálisis. De hecho las

experiencias de aquellos años mostraron que los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los estados pudieron colaborar de una forma que se podría calificar de exitosa (Lujambio, 1996).

La aparición de los gobiernos divididos a nivel federal a partir de 1997 tampoco trajo la inestabilidad política, salvo algunos connatos que forman ya parte del anecdotario político. Ejemplo de esto fue la instalación de la LVII Legislatura (1997–2000), donde el PRI intentó boicotear su instalación bajo las normas que las otrora oposiciones habían acordado.

A primera vista el desempeño de un gobierno dividido pareciera no ser malo, especialmente para quienes temían que éste pudiera traer la parálisis. Como se puede observar en el anexo, la mayoría de las iniciativas que presenta el Ejecutivo son de hecho aprobadas. Sin embargo, y como observará el lector en los distintos capítulos de este libro, eso no es un indicador sobre la calidad y eficacia de las leyes con base en una agenda original.

3. Claves institucionales para revisar el desempeño

Para lo que resta del presente estudio introductorio, y con base en lo ya expuesto, se plantea la hipótesis de que buena parte del desempeño en las relaciones Ejecutivo–Legislativo en el marco de un gobierno dividido se debe principalmente a factores institucionales. Por lo tanto los problemas que se han observado se mantendrán si estos elementos no se revisan, independientemente de quién esté en el gobierno o el tamaño de su grupo parlamentario en ambas cámaras.

3.1. Sistema electoral

México tiene un sistema electoral híbrido, pues combina reglas que tienden a favorecer a los partidos más grandes (predominio de la fórmula de mayoría relativa para elegir al presidente y a 60 por ciento de la Cámara de Diputados) y otras que limitan el poder de estos institutos políticos y hacen improbable que el grupo parlamentario del presidente pueda contar con una mayoría en ambas cámaras del Congreso (tope de sobrerrepresentación de 8 por ciento, 200 diputados de representación proporcional) (Negretto, 2010).

Por lo tanto hay un debate constante en torno a aumentar el componente mayoritario o el de representación proporcional en el sistema electoral. Sin embargo, cada partido presenta propuestas en la materia según sus propias expectativas y no pensando en arreglos que generen acuerdos y gobernabilidad independientemente de quién detenta el poder. Es difícil que se llegue a un acuerdo en esta materia si los operadores de las instituciones no pueden desarrollar diagnósticos asertivos sobre lo que funciona y lo que no, dado que rotan con cada legislatura y no dan seguimiento –o se responsabilizan– a los arreglos que pactan.

Además, y como se verá más adelante, la prohibición a la reelección inmediata de los Legisladores genera distorsiones en los incentivos de los representantes, haciéndolos que respondan más a las cúpulas partidistas que controlan las candidaturas que a la ciudadanía; lo cual sugiere que se debería atender este tema antes que a una reforma electoral.

3.2. Relaciones Ejecutivo–Legislativo

La desaparición de tres de las cuatro condiciones del presidencialismo mexicano descritas arriba llevó a que entre en vigencia la Constitución de 1917, dejando a un presidente débil en comparación a sus pares en la región. Su poder de veto es absoluto y no parcial. Carece de facultades de decreto y hasta la reforma política aprobada en 2012 no tenía el poder de presentar iniciativas de manera preferente.

Un arreglo presidencial necesita contar con pesos y contrapesos que no sólo generen control mutuo sino que también incentiven el acuerdo. El tema de la reforma política será tratado con mayor detalle en un capítulo posterior de la presente obra.

A manera de apostilla, hay quienes proponen revisar los procesos internos del gobierno frente al Congreso de acuerdo a los siguientes principios: el deber que impere el respeto entre ambos poderes, establecer y construir relaciones permanentes, que el legislativo sea referente obligado en la definición de políticas públicas, apoyar la

transformación institucional del Congreso, establecer un mecanismo de alto nivel de vinculación política con el Congreso, descentralizar el cabildeo, calendarización legislativa adecuada y establecer líneas estratégicas para la interlocución (Galaviz, 2006: 81–87).

3.3. La institucionalización del Congreso

Como ya se comentó, una causa del bajo desempeño es la precaria institucionalización del Congreso. Para que un sistema político sea viable y exitoso debe encontrarse institucionalizado. Es decir, si desea ser en cierto sentido libre y conducirse de manera democrática debe institucionalizar la representatividad con toda la diversidad social que se le atribuye (Polsby, 1968: 144–145).

De esa forma los arreglos institucionales, tanto los escritos como los informales, se diseñan con la intención de resolver los problemas de acción colectiva entre los diversos actores públicos, quienes interactúan en un lugar y un momento determinados. Son las reglas del juego aplicables a un contexto particular y para una población determinada (North, 1990). Por lo tanto la institucionalización es la creación y persistencia de variadas reglas, procedimientos y patrones de conducta que permiten la acomodación exitosa de nuevas configuraciones de reclamos o demandas políticas dentro de una organización (Patterson y Copeland, 1994).

En consecuencia un órgano legislativo institucionalizado deberá ser capaz de establecer y mantener estructuras organizacionales, así como vincular a esa organización con su entorno. El debate académico distingue las siguientes características que se necesita cubrir⁵:

Autonomía: Un órgano legislativo es autónomo cuando se distingue por sí mismo, encontrándose independiente de otras instituciones u organizaciones. Esto es, que no esté dominado por aparatos externos. La membresía implica una carrera distinguible, la cual es posible por una permanencia razonablemente duradera que le permita acumular experiencia y profesionalizarse.

Formalidad: Las obligaciones de quienes integran el órgano legislativo, así como sus liderazgos, se encuentran firmemente entendidos, los procedimientos y reglas están bien desarrollados y, en efecto, considerablemente codificados. El marco legal provee un fundamento relativamente detallado para el desarrollo organizacional. También existen códigos de conducta. El entorno de trabajo es formal, entendiéndose como la existencia de locales definidos para desarrollar las distintas funciones.

Uniformidad sustancial: Los órganos legislativos tienen características genéricas o funcionales que los distinguen de otras organizaciones políticas; como sería administrar conflictos a través de la aprobación de leyes a nombre de la ciudadanía o vigilar al gobierno.

Complejidad organizacional: Las instituciones cambian según se desarrollan las sociedades. Por lo tanto se espera que la operación de las primeras será tan puntual, detallada y compleja conforme la dinámica social lo vaya exigiendo.

Vínculos con otras organizaciones: Las instituciones deben desarrollar contactos con otros grupos, pues no operan en el vacío. Por ello se ocupan de formar mecanismos e instancias apropiados para la comunicación, colaboración, ayuda e intercambio de información con los distintos actores políticos y sociales.

Cabe señalar que el desarrollo institucional no necesariamente es progresivo. También es posible que sea decreciente en la medida que pueda convenir a los intereses de quienes las operan; e incluso pueden caer en el deterioro. Cuando se llega a estos escenarios existe el riesgo de caer en situaciones de ingobernabilidad y de quiebra.

Por lo tanto los actores políticos tienen en un órgano legislativo institucionalizado la garantía de que sus demandas serán al menos escuchadas y debatidas en el seno de una institución estable y que puede movilizar el apoyo constante de grupos ciudadanos.

⁵ La siguiente argumentación se basa en Polsby (1968: 144–168) y Patterson y Copeland (1994: 4–11).

A continuación se darán tres elementos donde la baja institucionalización del Congreso afecta su desempeño en cuanto a las relaciones con el Ejecutivo y el procesamiento de iniciativas: la prohibición a la reelección inmediata, el sistema de comisiones y los reglamentos.

3.3.1. Prohibición a la reelección inmediata de los Legisladores

México y Costa Rica son las únicas democracias occidentales que no permiten la reelección inmediata de los Legisladores. Más allá del debate sobre la conveniencia o no de su restauración, que rebasa los objetivos del presente estudio introductorio⁶, conviene señalar que el actual sistema influye en el funcionamiento de los órganos legislativos nacionales y las tácticas que siguen sus integrantes.

Para el tema que nos ocupa, la no reelección hace que ningún legislador pueda garantizar la continuidad de cuando acuerda al terminar su mandato. De esa forma la institucionalidad interna está sujeta a los acuerdos que establecen partidos que interactúan por un corto periodo de tiempo. Otro problema es la falta de autonomía de los órganos legislativos frente a los liderazgos partidistas, quienes deciden sobre las carreras políticas con base en la lealtad⁷. De esa forma se observa que la disciplina es inusualmente elevada para sistemas presidenciales⁸.

3.3.2. Comisiones legislativas

Las comisiones son instancias donde tiene lugar el trabajo especializado de un órgano legislativo. Se conforman de manera plural con la finalidad de conocer acerca de un asunto que deberá ser estudiado de manera amplia durante un tiempo perentorio. A través de éstas se logra una adecuada división de trabajo, además de que favorecen la especialización, permiten un trabajo más discreto y técnico y fomentan la participación de todos los representantes.

Se distinguen dos elementos que dificultan el funcionamiento de estas instancias. En primer lugar la inexistencia de carreras parlamentarias hace que, al iniciar todo trabajo desde cero, los partidos establezcan su número y atribuciones bajo una lógica de acomodo político antes que la especialización temática. La Tabla 1 muestra la evolución del número de comisiones a partir de 1994.

Tabla 1
Número de comisiones legislativas, 1994–2015

	LVI (1994–1997)	LVII (1997–2000)	LVIII (2000–2003)	LIX (2003–2006)	LX (2006–2009)	LXI (2009–2012)	LXII (2012–2015)
Diputados	39	23	36	38	40	44 (1)	51
Senado	42	29	30	30	56 (2)	56 (2)	56

Fuente: Ley Orgánica del Congreso y sus reformas.

(1) Acuerdo parlamentario, 29 de septiembre de 2009.

(2) Según el artículo 95 de la Ley Orgánica del Congreso, el Senado puede aumentar o disminuir el número de comisiones o subdividirlas en secciones.

En 1999, durante la redacción de la Ley Orgánica del Congreso vigente, hubo un ejercicio importante para racionalizar el número de comisiones. Sin embargo en legislaturas subsecuentes volvió a imperar el acomodo político, de tal forma que hoy existen 51 en la Cámara de Diputados y 56 en el Senado. Este número fomenta la ineficacia, toda vez que se traslapan funciones y se incrementa el costo de oportunidad de un legislador para atenderlas oportunamente.

⁶ Para una discusión sobre el tema, ver Dworak (2003).

⁷ Para una discusión más amplia sobre la institucionalización del Congreso sin reelección, ver Dworak (2009).

⁸ Aunque todavía está por hacerse un estudio que incluya los últimos quince años, las investigaciones disponibles señalan que la cohesión supera el 90 por ciento en la mayoría de los casos. Ver por ejemplo Jiménez Badillo (2006).

El segundo problema deriva del hecho de que las presidencias son distribuidas de acuerdo al peso de los grupos parlamentarios. En casi todos los órganos legislativos estos cargos se asignan al partido que tiene la mayoría en el órgano legislativo, toda vez que se entiende que cuentan con el mandato para instrumentar un programa de gobierno. Incluso en legislaturas institucionalizadas llegan a presidir las comisiones quienes tienen mayor antigüedad, como en el Congreso de los Estados Unidos (Seniority System).

Por lo tanto, si las presidencias de comisión se asignan por cotos partidistas se genera un problema adicional: cada grupo parlamentario tiene la capacidad de constituirse en un punto de veto sobre algún tema al no llamar a reunión a determinada comisión. Para ponerlo de otra forma, si una iniciativa es enviada a más de dos comisiones presididas por más de un partido, se requerirá de un esfuerzo importante de cabildeo si se desea que sea dictaminada.

3.3.3. Reglamentos internos

De acuerdo con Cecilia Mora–Donatto (2001: 85) los procedimientos parlamentarios son el trabajo sustantivo que desarrollan las cámaras; pues a través de éste se genera, con base en la pluralidad de voluntades, una voluntad general que expresa el parecer del órgano legislativo y que es consecuencia de la actualización del principio democrático. Los parlamentos, prosigue, encuentran en dichos procedimientos mecanismos que racionalizan la toma de decisiones.

Una definición de reglas de procedimiento son las provisiones constitucionales, estatutarias y reglamentarias que afectan materialmente el procesamiento de las iniciativas. Tales reglas importan en la medida que distribuyen recursos reales cuyos efectos no pueden ser desechos sin incurrir en costos reales de tiempo y esfuerzo, confieren beneficios que los partidos consideran dignos de preservar por medios extra–legislativos y porque en ocasiones se encuentran codificados en leyes cuya reforma es compleja (Cox, 2000: 169–191).

El proceso no tiene por qué ser ágil y expedito –incluso es poco deseable que lo fuese–. En palabras de Juan Molinar Horcasitas y Jeffrey Weldon (2009: 5), en cualquier país democrático es siempre complejo y en ocasiones hasta tortuoso pues, por su propia naturaleza, el sistema de elaboración, discusión, aprobación y promulgación de leyes no puede simplificarse exageradamente sin caer en la dictadura.

Dicha tortuosidad, prosiguen los autores, se debe a que más que perseguir la eficiencia y rapidez en la toma de decisiones legislativas, los sistemas constitucionales casi siempre buscan proteger la discusión sistemática de todos los aspectos y consecuencias previsibles de una ley, y dar acceso al debate a todos los actores políticos que tienen un interés legítimo en la norma a discutir (Molinar y Weldon, 2009: 5).

El procedimiento legislativo puede estar codificado tanto en leyes orgánicas y reglamentos como en acuerdos coyunturales y costumbres, en la medida que ningún marco normativo puede prever todas las eventualidades en la aplicación. Este es uno de los elementos de mayor valor táctico en la vida parlamentaria y su conocimiento puede implicar la victoria o la derrota en un debate.

No fue sino hasta 2010 y 2011 cuando las cámaras de Senadores y Diputados comenzaron a revisar sus normas reglamentarias vigentes desde 1934. Antes de esa fecha se normaban a través de arreglos aplicables a una coyuntura determinada, los cuales podían ser retomados: los acuerdos parlamentarios. Este esfuerzo de actualización no ha sido ni plenamente eficaz ni completo.

Al respecto se puede comentar que las nuevas normas (tomadas en su mayoría de acuerdos parlamentarios preexistentes) dejan numerosas lagunas que podrían generar controversias al aplicarse (Gutiérrez Parada, 2011). El resultado, como sucede cuando nadie tiene la obligación de seguir acuerdos que no pactaron, pueden llegar a ser nuevos acuerdos parlamentarios para normar la vida del Congreso.

Por otra parte todavía falta por definir nuevas normas reglamentarias como, por ejemplo, para los procedimientos entre las dos cámaras y la Comisión Permanente. En este sentido las reglas de 1934 siguen vigentes.

4. ¿Por dónde empezar?

El problema del desempeño de los gobiernos divididos en México se debe fundamentalmente a que la pluralidad política alcanzada tras décadas de reformas electorales convive con normas orientadas a operar en un horizonte de corto plazo y que son indulgentes con la irresponsabilidad política.

La agenda de cambios es amplia y no se puede pactar en su totalidad: pretender eso es creer que existe un sistema perfecto cuando todo es prueba, error y adaptación. Más sensato sería hacernos de la idea de que toda transformación arrojará por antonomasia efectos esperados e inesperados, pudiendo entre los segundos haber accidentes afortunados y consecuencias indeseadas. Sin embargo en ese proceso es cuando se pueden diseñar instituciones y procedimientos cualitativamente más eficaces que los preexistentes.

Por lo tanto un punto de inicio sería una reforma que, al propiciar condiciones de continuidad y responsabilidad política, permitiría alcanzar mejores arreglos basados en la experiencia y el diagnóstico: la restauración de las carreras parlamentarias a partir de que los Legisladores compitan repetidas veces por el mismo puesto. No hay reforma perfecta, pero a partir de la nueva dinámica que imponga se podrán tejer arreglos más estables y eficientes.

Lamentablemente esto trastoca los intereses de quienes controlan los accesos a las candidaturas. Y mientras no se abra el debate y exista una presión ciudadana al respecto, los problemas de diseño institucional seguirán arrojando los mismos resultados –esto es, hasta que puedan ganar terreno quienes promueven soluciones fáciles e inmediatas.

Anexo: Iniciativas presentadas y aprobadas según presentadores, 1997-2012

LVII LEGISLATURA															
Presentadores	Iniciativas LVII						Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas				Total de iniciativas dictaminadas LVII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas	Total de iniciativas Atendidas	Total de iniciativas Retiradas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas					
PRI	108	23	27	58	0	0	19	56	0	0	85	75	46	0	0
PAN	190	45	32	113	0	0	27	103	0	0	145	130	59	0	0
PRD	177	22	28	127	0	0	17	118	0	0	155	135	45	0	0
PVEM	43	5	5	33	0	0	5	31	0	0	38	36	10	0	0
PT	22	2	6	14	0	0	5	13	0	0	20	18	11	0	0
Legisladores independientes	12	4	1	7	0	0	1	7	0	0	8	8	2	0	0
Poder Ejecutivo	56	6	49	1	0	0	49	1	0	0	50	50	98	0	0
Comisiones legislativas	43	6	12	25	0	0	11	23	0	0	37	34	23	0	0
Congresos locales	35	30	4	1	0	0	6	0	0	0	5	6	10	0	0
Varios	74	8	27	39	0	0	23	35	0	0	66	58	50	0	0
TOTAL	760	151	191	418	0	0	163	387	0	0	609	550	354	0	0

LVIII LEGISLATURA

Presentadores	Iniciativas LVIII						Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas				Total de iniciativas dictaminadas LVIII	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas	Total de iniciativas Atendidas	Total de iniciativas Retiradas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas					
PRI	431	95	96	240	0	0	58	142	0	0	336	200	154	0	0
PAN	320	54	77	189	0	0	54	137	0	0	266	191	131	0	0
PRD	334	35	62	237	0	0	36	186	0	0	299	222	98	0	0
PVEM	130	17	22	91	0	0	15	44	0	0	113	59	37	0	0
PT	36	2	8	26	0	0	5	23	0	0	34	28	13	0	0
PSN	9	2	1	6	0	0	0	5	0	0	7	5	1	0	0
CD-PPN	4	1	0	3	0	0	0	2	0	0	3	2	0	0	0
PAS	13	2	0	11	0	0	0	10	0	0	11	10	0	0	0
Legisladores independientes	7	0	0	7	0	0	0	6	0	0	7	6	0	0	0
Poder Ejecutivo	86	13	71	2	0	0	63	0	0	0	73	63	134	0	0
Comisiones legislativas	24	4	15	5	0	0	12	4	0	0	20	16	27	0	0
Congresos locales	97	65	18	14	0	0	11	5	0	0	32	16	29	0	0
Varios	153	13	47	93	0	0	30	61	0	0	140	91	77	0	0
TOTAL	1644	303	417	924	0	0	284	625	0	0	1341	909	701	0	0

LIX LEGISLATURA

Presentadores	Iniciativas LIX						Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas				Total de iniciativas dictaminadas LIX	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas	Total de iniciativas Atendidas	Total de iniciativas Retiradas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas					
PRI	1255	119	193	943	0	0	193	633	0	0	1136	826	386	0	0
PAN	745	101	97	547	0	0	86	344	0	0	644	430	183	0	0
PRD	576	88	61	427	0	0	66	341	0	0	488	407	127	0	0
PVEM	539	49	56	434	0	0	50	281	0	0	490	331	106	0	0
PT	69	3	6	60	0	0	7	21	0	0	66	28	13	0	0
PSN	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	1	0	0
CD-PPN	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Convergencia	173	8	16	149	0	0	10	108	0	0	165	118	26	0	0
Legisladores independientes	14	1	0	13	0	0	0	11	0	0	13	11	0	0	0
Poder Ejecutivo	77	17	51	9	0	0	59	6	0	0	60	65	110	0	0
Comisiones legislativas	34	5	14	15	0	0	16	7	0	0	29	23	30	0	0
Congresos locales	129	77	18	34	0	0	17	24	0	0	52	41	35	0	0
Varios	84	19	28	37	0	0	45	30	0	0	65	75	73	0	0
TOTAL	3695	487	540	2668	0	0	550	1808	0	0	3208	2358	1090	0	0

LX LEGISLATURA

Presentadores	Iniciativas LX						Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas				Total de iniciativas dictaminadas LX	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas	Total de iniciativas Atendidas	Total de iniciativas Retiradas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas					
PRI	1064	132	146	783	0	3	119	622	0	0	929	741	265	0	3
PAN	916	122	149	642	0	3	108	399	0	0	791	507	257	0	3
PRD	941	205	96	636	0	4	70	302	0	0	732	372	166	0	4
PVEM	454	66	38	347	0	3	27	261	0	0	385	288	65	0	3
PT	92	11	5	76	0	0	3	36	0	0	81	39	8	0	0
Convergencia	171	21	18	132	0	0	13	90	0	0	150	103	31	0	0
PANAL	150	11	12	127	0	0	8	44	0	0	139	52	20	0	0
Alternativa	54	1	3	50	0	0	1	12	0	0	53	13	4	0	0
Legisladores independientes	20	0	0	20	0	0	0	8	0	0	20	8	0	0	0
Poder Ejecutivo	71	11	60	0	0	0	56	3	0	0	60	59	116	0	0
Comisiones legislativas	56	14	14	28	0	0	12	17	0	0	42	29	26	0	0
Congresos locales	109	79	13	17	0	0	16	22	0	0	30	38	29	0	0
Varios	217	44	57	113	2	1	37	56	0	0	170	93	94	2	1
TOTAL	4315	717	611	2971	2	14	470	1872	0	0	3582	2342	1081	2	14

LXI LEGISLATURA															
Presentadores	Iniciativas LXI						Iniciativas dictaminadas de otras legislaturas				Total de iniciativas dictaminadas LXI	Total de iniciativas dictaminadas otras legislaturas	Total de iniciativas dictaminadas y aprobadas	Total de iniciativas Atendidas	Total de iniciativas Retiradas
	Presentadas	Pendientes	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas	Aprobadas	Desechadas	Atendidas	Retiradas					
PRI	1780	424	68	1244	8	36	142	1807	0	3	1312	1949	210	8	39
PAN	1080	337	59	636	2	46	144	1138	0	3	695	1282	203	2	49
PRD	819	282	38	490	2	7	98	964	0	2	528	1062	136	2	9
PVEM	462	209	25	218	2	8	49	491	0	3	243	540	74	2	11
PT	433	158	8	261	1	5	13	343	0	0	269	356	21	1	5
PAS	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
Convergencia	90	31	2	51	0	6	13	134	0	0	53	147	15	0	6
PANAL	318	67	15	235	0	1	19	318	0	0	250	337	34	0	1
Alternativa	0	0	0	0	0	0	2	38	0	0	0	40	2	0	0
MC	54	25	0	26	0	3	0	26	0	0	26	26	0	0	3
Legisladores independientes	37	12	2	23	0	0	2	38	0	0	25	40	4	0	0
Poder Ejecutivo	55	17	36	2	0	0	41	3	0	0	38	44	77	0	0
Comisiones legislativas	34	13	5	14	0	2	10	36	0	0	19	46	15	0	2
Órganos de gobierno	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1	1	2	0	0
Congresos locales	107	33	1	73	0	0	7	85	0	0	74	92	8	0	0
Varios	68	38	13	17	0	0	38	118	2	1	30	156	51	2	1
TOTAL	5338	1646	273	3290	15	114	579	5540	2	12	3563	6119	852	17	126

Fuente: Sistema de Información Legislativa, Secretaría de Gobernación.

Bibliografía

- Carey, John M. y Matthew Soberg Shugart (editores) (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Casar, María Amparo (2002). "Perspectivas de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coordinadores), *Gobernar sin mayoría. México 1867–1997*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas / Taurus.
- Colomer, Josep M. y Gabriel Negretto (2002). "La gobernanza de la democracia presidencial", en Cecilia Mora Donatto (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cox, Gary W. (2000). "On the Effects of Legislative Rules", en *Legislative Studies Quarterly*, XXX, 2.
- Dworak, Fernando (coordinador) (2003). *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*. México: Cámara de Diputados / Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____ (2009). "Un Congreso vulnerable: la precariedad institucional del Poder Legislativo", *Este País*, 220.
- Galaviz, Efrén Elías (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gutiérrez Parada, Oscar (2011). *Proceso legislativo federal (86 escenarios procedimentales)*. México: Asesoría de Diseños Normativos, S.C.
- Jiménez Badillo, Margarita (2006). *La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- King, Anthony (1981). "How to Strengthen Legislatures – Assuming That We Want To", en Norman J. Ornstein (editor), *The Role of the Legislature in Western Democracies*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Lujambio, Alonso (1996). "Estudio introductorio", en Alonso Lujambio (editor), *Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: Universidad Autónoma Metropolitana / Instituto Federal Electoral / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- _____ con la colaboración de Horacio Vives Segl (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México: Océano.
- _____ y Jaime Martínez Bowness (2002). "Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual", en Cecilia Mora Donatto (coordinadora), *Relaciones entre gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey A. Weldon (2009). *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917–1964*. México: Cámara de Diputados / Miguel Ángel Porrúa.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (editores) (1996). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mora–Donatto, Cecilia (2001). *Temas selectos de derecho parlamentario*. México: Universidad Anáhuac del Sur / Miguel Ángel Porrúa.
- Negretto, Gabriel (2010). "La dimensión electoral de la reforma política" en Gabriel Negretto (coordinador), *Debatiendo la reforma política. Claves del cambio institucional en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- North, Douglas C. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Patterson, Samuel C. y Gary W. Copeland (1994). "Parliaments in the Twenty-first Century", en Gary W. Copeland y Samuel C. Patterson, *Parliaments in the Western World: Changing Institutions*. Ann Harbor: The University of Michigan Press.
- Polsby, Nelson (1968), "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives", *American Political Science Review*, 62.
- Shugart, Matthew Sobert y John M. Carey (editores) (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Valadés, Diego (2003). *Gobierno de gabinete*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (2007). *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. México: El Colegio Nacional / Universidad Nacional Autónoma de México.
- Weldon, Jeffrey (1996). "The political sources of presidencialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (editores), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.