

Las nuevas relaciones intergubernamentales en un escenario de gobiernos divididos: el caso de México

Enrique Chaires Ramírez

Contextualización:

Para entender mejor el proceso de relaciones intergubernamentales que tiene lugar en México, a partir de la diferencia de origen político en la construcción de los poderes Ejecutivo y Legislativo, es importante revisar, aun cuando esto pueda ser de manera muy rápida, el desarrollo del viejo sistema presidencialista acuñado en la Constitución y extraordinariamente ejercido por el presidente en turno, con el irrestricto respaldo de un Congreso absolutamente afín y del Partido Revolucionario Institucional (PRI), de dilatada hegemonía, siempre supeditado a las directrices del Presidente, quien en la práctica ejerció la jefatura formal, en un amplio periodo histórico que se extiende por espacio de 70 años. En ese escenario, con un sistema político caracterizado por una presidencia fuerte y un partido de sectores que aglutinó a prácticamente todas las fuerzas políticas organizadas, se configuró un proceso de estrecha colaboración intergubernamental, cuyo principal mérito fue el de la estabilidad, sin embargo, ajeno a los principios teóricos concebidos en la teoría sobre división y equilibrio institucional de poderes.

La amplitud del poder constitucional concentrado en el Presidente de la República le permitieron cumplir tareas administrativas, legislativas, de gobierno y de representación, respaldado por un Congreso y por gobiernos regionales conformados de su mismo origen partidista, cuya expresión de mayor simbolismo tiene lugar en la década de los setentas y ochentas (Cuadro No. 1), que sirve a la vez como referente histórico del proceso de transformaciones democráticas para la construcción de un sistema político con nuevos actores, nuevas reglas institucionales y, por supuesto, con relaciones intergubernamentales desarrolladas bajo lógicas distintas, orientadas por la pluralidad política, competencia electoral creciente, con exigencias de mayor expresión democrática, pero sobre todo, con escenarios caracterizados por la yuxtaposición y división del gobierno y la alternancia, que en su conjunto explican de manera diferente la vida institucional de México.

Es importante subrayar que además de las tareas conferidas por la Constitución, el Presidente asumió, quizás como “representante institucionalizado” del movimiento revolucionario, la jefatura del PRI, la supremacía de los poderes y, posiblemente una de las atribuciones políticas más trascendentes, la designación de su sucesor. Todo esto se inscribe y forma parte, además, de otra discusión, a la cual da pie el texto constitucional cuando se refiere a la división de poderes *Resulta sintomático que la Constitución de 1824 señale: “se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”(artículo 6) y que, cuando hace referencia al primero en el título III, simplemente dice: “del Poder Legislativo”, y en el título IV dice: “del supremo Poder Ejecutivo de la nación”; y el V: “del Poder Judicial de la federación”. En tanto que la de 1857, en su artículo 81 dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea que se denominará Congreso de la Unión”, aunque en el artículo 75 se señala: “Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión....”, y por lo que toca al Judicial, en su artículo 90 lo denomina sin el adjetivo “supremo”. La Constitución de 1917 reserva este calificativo para hacer referencia al “Poder de la Federación” y la forma en que se divide para su ejercicio. Para el Ejecutivo, en su artículo 80, con letras mayúsculas dice: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Hurtado (2001:138).*

Como puede observarse, los bastos poderes constitucionales, así como la forma y el fondo en que fueron concebidos y redactados por el constituyente y; el ejercicio de atribuciones metaconstitucionales marcaron durante décadas las reglas sobre las cuales se habrían de desarrollar las relaciones intergubernamentales Ejecutivo - Legislativo, con dos características a nuestro juicio relevantes: a) La subordinación del Legislativo y; b) La supremacía legislativa del Ejecutivo.

Respecto a la subordinación legislativa, ésta se entiende como la limitada capacidad de reacción, por acuerdos políticos expresos e implícitos, particularmente de la Cámara de Diputados, ante la voluntad del Ejecutivo, producto de diversos factores que caracterizaron esa relación de dominación – subordinación, producto de un sistema presidencialista llevado a la práctica en su máxima expresión, en ejercicio de las disposiciones constitucionales, en lo que podríamos llamar la parte jurídico – legítima y; por otra parte, en función de lo no escrito y por lo tanto no formal, como ha sido vista la figura del Presidente, esto es, como eje central del sistema político y jefe de las instituciones nacionales.

Una de las diferencias más importantes entre la democracia, de la que han hablado los miembros de la clase política oficial, desde 1929 hasta antes del 6 de julio de 1997, y un sistema realmente democrático es que la estructura de poder ha tenido al Congreso como una pieza dependiente y subordinada del Poder Ejecutivo y, de manera específica, del Presidente.... La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo obedeció hasta 1997, a una serie de dinámicas políticas y de reglas, algunas escritas y otras de práctica política, que forman los balances de poder y separan de forma drástica al país legal del país real, la práctica y la letra constitucional. Aziz (1997:132).

Por lo que hace a la materia legislativa, los datos disponibles explican la existencia en la práctica de un notable presidencialismo legislativo, que se expresa enfáticamente hasta la LVI Legislatura (94-97), considerando el número de iniciativas presentadas, pero sobre todo, las que le fueron aprobadas al Presidente de la República (Cuadro No. 2), que sin embargo, en escenarios de las nuevas relaciones intergubernamentales tiende a reducirse como producto del rompimiento de la subordinación tradicional, pese a que los grupos parlamentarios no han modificado sustancialmente su lógica de comportamiento (Cuadro No. 3).

Es importante subrayar que respecto a las atribuciones legislativas del Ejecutivo, estas se identifican en los siguientes tipos, todos contenidos y considerados constitucionalmente: a).- El que tiene que ver con la posibilidad (además exclusiva) de vetar leyes. Conviene puntualizar que este poder es normado por la propia Constitución en su artículo 72 que dice: *a. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si esta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.... b. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.;* b).- El de iniciativa en exclusividad, es decir, que existen áreas o temas en los cuales sólo el Ejecutivo puede proponer legislación, como son los casos, por ejemplo, de la materia presupuestaria, citado a propósito de la reciente controversia constitucional por el presupuesto de egresos de 2005, sobre el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que pronunciarse. Debe señalarse que en México, además de las Cámaras del Congreso, tienen capacidad de iniciativa, el Presidente como titular el Poder Ejecutivo y las legislaturas de los estados, de acuerdo a lo que establece el artículo 71 de la Constitución General de la República.

Esta categorización legislativa, que además en la práctica representa de alguna manera supremacía constitucional, en su espíritu pretende garantizar que el accionar de los Poderes de la Unión se muevan

en el plano de la legalidad y legitimidad plenos.

Lo anterior, pero específicamente el origen de las iniciativas, nos sugiere reflexionar en el papel real del Congreso como institución depositaria de la función estatal de elaborar leyes, sin embargo, en tanto poder público se explica políticamente a partir de su referente primordial que es el de servir de contrapeso al Poder Ejecutivo, para lo cual la materia legislativa es primordial, como lo es la relación política que en teoría debe contribuir a la gobernabilidad, en un plano de respeto, igualdad, corresponsabilidad y equilibrio de poderes, principios a los que se contraponen la sumisión y el enfrentamiento por definición.

El Proceso de Relaciones Intergubernamentales.-

Particularmente en México, el proceso de relaciones intergubernamentales Ejecutivo – Legislativo, contrario al espíritu de cooperación y coordinación institucional, se desarrolló, en la etapa del viejo presidencialismo, bajo la premisa de la dominación – subordinación, en una lucha provista siempre del conflicto político, *Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en nuestro país han sido accidentadas. En ocasiones, el Legislativo ha predominado sobre el Ejecutivo, y en otras éste ha sometido a aquél. Más allá de que esto pudiera justificarse o explicarse en función de alguna supuesta “ley del péndulo”, la inexistencia de relaciones armónicas, cooperativas y de facultades compartidas entre los poderes o entre el Parlamento y el gobierno ha sido tierra fértil para el surgimiento de gobiernos no democráticos en los sistemas presidenciales....* Hurtado (2001:142-143). Este proceso experimentado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo puede explicarse a partir de por lo menos seis grandes consideraciones:

- a) El basto poder constitucional depositado en el Ejecutivo.
- b) La hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional.
- c) La ausencia de un sistema de partidos.
- d) El culto a la personalidad presidencial.
- e) La disciplinabilidad política.
- f) La ausencia de instituciones democráticas.

Considero oportuno señalar, que en nuestra opinión, de estos referentes prevalecen por lo menos los últimos tres, a los cuales se deben de agregar la falta de tradición política y la ausencia de un auténtico compromiso de Estado, como factores que dan cuenta del actual proceso de relaciones intergubernamentales.

a).- El basto poder constitucional: Establece el artículo 49 Constitucional en su segundo párrafo que “no podrán reunirse dos o más de estos poderes (se refiere al Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo en el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión...” Por ordenamiento constitucional el Poder Ejecutivo de la Unión a cuyo caso el artículo 80 lo refiere como supremo, se deposita en un solo individuo al que se le denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre las facultades y obligaciones que la Constitución de la República le confiere al Presidente, destacan la de promover y ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a los Agentes Diplomáticos y miembros superiores de Hacienda, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales con aprobación del Senado; nombrar con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza

Aérea Nacionales; disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército terrestre, de la Marina de guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación; declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión; designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República; dirigir la política exterior y celebrar Tratados Internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado, convocar al Senado a sesiones extraordinarias cuando lo acuerde la Sesión Permanente; concertar conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales Federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal; presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

Se desprenden evidentemente de estas atribuciones y facultades, no solo tareas ejecutivas, sino también de carácter legislativo, de gobierno, de representación política y judiciales, respecto a estas últimas en lo que hace a la influencia potencial de las propuestas; el poder discrecional en la mayoría de los casos para disponer de las instituciones, nombrar y remover funcionarios públicos; conducir y dirigir la política exterior del país, configuran un cúmulo de responsabilidades para quien de manera temporal ejerce la jefatura de las instituciones.

Este basto poder que la Constitución otorga al Presidente de la República, hasta hace muy poco tiempo no acotado, sugirió la identificación de un poder omnímodo en referencia a la investidura del Presidente; sin embargo, no es posible el ejercicio tan amplio del poder sin explicarse la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, como uno de los ejes principales del sistema político mexicano.

b).- Hegemonía política del PRI: a partir de 1929 en que el General Plutarco Elías Calles funda el Partido Nacional Revolucionario, en un ejercicio de unificación de las distintas fuerzas y corrientes políticas derivadas del movimiento revolucionario, como partido político nacional aglutina y sectoriza en su composición interna a la clase media, a los campesinos, a los obreros y a los militares, marginando de hecho cualquier otra forma posible de manifestación política organizada, constituyéndose en un factor determinante de intermediación social y en instrumento de legitimación en el proceso formal de relaciones intergubernamentales.

Institucionalizado el partido, una vez que la administración Cardenista decide la expulsión del cacicazgo callista, primero el PRM y luego el PRI, se convirtieron en la práctica en una dependencia oficial del gobierno y en un instrumento ideal de legitimación y dominación política. El Presidente de la República por su parte pasa a ocupar el liderazgo absoluto del partido en el poder, instrumento con el cual extiende sus atribuciones constitucionales al ámbito de lo metaconstitucional, destacando en esa materia la capacidad para nombrar y remover gobernadores, otorgar su beneplácito para las candidaturas al Senado y a la Cámara de Diputados, con lo cual el Presidente asegura, en tanto la ausencia de competencia político – partidista, un Congreso subordinado, disciplinado y políticamente obediente, que en la práctica no solo hace sui generis la relación entre los poderes, sino que desaparece prácticamente la idea de equilibrio que el Legislativo debe ejercer en su relación con el Poder Ejecutivo. Es importante destacar que la hegemonía del PRI se extendió también hacia los Estados y Municipios ejerciendo abrumadoramente su dominio político.

Esta situación de hegemonía se rompe a partir de las elecciones federales intermedias de 1997, cuyo resultado se reflejó en la composición de una cámara donde ninguna fuerza política por sí misma logró la mayoría absoluta, dando forma a un escenario inédito en la conformación y distribución del poder, quedando el partido del Presidente en el campo de la oposición.

c).- Ausencia de un sistema de partidos.- igualmente, la hegemonía política del PRI no hubiese sido posible por espacio de casi siete décadas, si en el sistema político mexicano se hubiese construido y desarrollado un sistema de partidos fuerte y competitivo. Simplemente, en México, la competencia por el poder político en el ámbito federal, se va a manifestar solo hasta la elección presidencial de 1988 y en las elecciones intermedias de 1997, en que el PRI pierde, a manos de la oposición unida, por primera ocasión en su historia la mayoría en la Cámara de Diputados.

El escenario creado en 1988 congrega a una gran fuerza política bajo la nomenclatura de “Frente Democrático Nacional”, proyecto encabezado por la corriente democratizadora surgida del mismo PRI a consecuencia de sus disputas internas, cuyas figuras más representativas fueron la de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, a quienes se sumó prácticamente toda la izquierda mexicana en torno a la candidatura presidencial del propio Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. En dicho proceso emerge una figura emblemática por su origen y trayectoria política, la de Manuel J. Clouthier, quien como candidato del Partido Acción Nacional, supo acercarse a sectores muy amplios de la sociedad frente al poderío del Partido Revolucionario Institucional que postulaba a Carlos Salinas de Gortari, surgido de un proceso inédito de selección interna implementado por el priismo, en parte para responder a exigencias de mayor democracia interna y parte para legitimar la decisión presidencial.

Nunca antes el sistema y el PRI fueron sometidos a tal exigencia, obligando a que las estructuras gubernamentales, incluida la autoridad electoral, hicieran uso de las prácticas que ciertamente en el pasado no tuvieron necesidad de utilizar, ante la inexistencia de una verdadera competencia electoral. *Las elecciones presidenciales de 1988 sorprendieron por la determinación ciudadana de ejercer su derecho de elegir al presidente. No fueron los partidos políticos ni las organizaciones las que canalizaron a la voluntad popular que se expresó en las urnas. Ni siquiera los partidos del Frente Democrático Nacional (FDN) que apoyaron la candidatura de Cárdenas a la presidencia tuvieron un pronóstico anticipado de los resultados electorales, menos aún el partido oficial, el cual, al conocer los resultados preliminares de las elecciones el día 6 de julio, se vio en la necesidad de “tirar” su sistema de cómputo.* Gómez (1992:195).

Si bien es cierto que el PRI conserva la Presidencia de la República y la mayoría en el Congreso, también lo es que 1988 se convierte en el referente para entender el nuevo proceso en las relaciones intergubernamentales, no solo en el ámbito del gobierno central en términos de una división estricta del poder, sino entre el poder central y el de los estados como característica principal de un estado de configuración políticamente federalista. La década de los noventa habría de caracterizarse por un nuevo y creciente fenómeno político en México, la yuxtaposición del gobierno (Gráfica No. 1).

A partir de 1988 los partidos adquieren una actitud más competitiva, con miras a ampliar sus ámbitos de representación y traducir, a fin de cuentas, las preferencias del electorado en espacios de control político en su favor. Los resultados de las elecciones de ese año marcaron ciertos rasgos del sistema de partidos que permanecerán pese a la aparición de otras fuerzas políticas: una base estructural en torno a tres partidos gracias a la obtención del voto en su favor y la subordinación-coalición de pequeños partidos a cada una de estas fuerzas (derivada de una ponderación racional de beneficios), entre los más importantes; la supervivencia (mediante el mantenimiento del registro y la obtención de recursos financieros) y la permanencia en la arena política mediante su presencia en la Cámara de Diputados. Espinoza y Meyenberg (2001:350-351).

Efectivamente, como lo señalan Espinoza y Meyenberg, no es sino hasta la década de los noventa

cuando se manifiesta la existencia de un sistema de partidos de mayor competencia política, sin embargo, persistirá la discusión conceptual entre multipartidismo y pluripartidismo, puesto que el sistema apunta hacia la configuración de tres fuerzas políticas principales, PRI, PAN y PRD.

d).- Culto a la personalidad Presidencial: no es necesario un gran esfuerzo para comprender la fortaleza y el desarrollo de la figura presidencial en México durante los últimos 70 años, en donde como se ha dicho, no solo se limitó al ejercicio político propio de su doble investidura como jefe de estado y de gobierno, sino como el gran decisor, lo que valió que se fuese acuñando en su entorno el culto a la personalidad presidencial, como ejercicio de reconocimiento a su poder real y eje central del sistema político mexicano, sin embargo, esta tendencia no se resuelve con la alternancia alcanzada en julio de 2000, sólo cambia de estilo, con nuevos elementos y distintos actores, pero sin el viejo liderazgo que distinguió en el pasado al partido gobernante.

Es indudable que el culto a la personalidad presidencial ha tenido dos espacios de fomento, uno que se desarrolla hacia adentro de la propia institución, es decir el que tiene que ver con prácticas autoritarias basadas en la centralización del poder, traducido en rituales y protocolos de orden sociopolítico que no tuvieron, y siguen teniendo, mayor propósito que el de mostrar el potencial de una investidura, que aunque se ejerce temporalmente, se ostenta como patrimonio inagotable; el segundo espacio tiene que ver con el sentido imaginario que históricamente se ha cultivado en los distintos sectores sociales, sobre todo en aquellos beneficiarios de la añeja cultura paternalista, como los campesinos y las llamadas clases populares, por ejemplo, no así los intelectuales, los empresarios y las elites políticas que tienen explicaciones diferentes de la figura presidencial. Sin embargo, la personalidad presidencial debió distinguirse por el liderazgo político adquirido con la misma investidura, condición que se debilita en escenarios como los configurados a partir de 1997 cuando se pierde la hegemonía y se exige la cohabitación política y se impone un ejercicio más democrático del poder institucional.

e).- Disciplinabilidad política.- precisamente el origen partidario, el culto a la personalidad, la falta de competencia y el poder derivado de la Constitución y de hecho, impusieron en la llamada familia revolucionaria la cultura de la disciplinabilidad, desarrollando por décadas una muy amplia subcultura de lealtades, favores cumplidos, deudas políticas, compromisos de grupo, redes de poder, todo posible en el marco de la disciplinabilidad. Carreras y trayectorias políticas, premios y concesiones, todo era y fue posible en un contexto de lealtades y acuerdos nunca escritos, pero siempre vigentes en el presidencialismo mexicano.

¿Cómo reclamar entonces del legislativo su función de contrapeso cuando es dependiente en su propia construcción, si se hace posible solo mediante la voluntad, la suprema voluntad política del Presidente? Arribar a respuestas posibles sobre estas cuestiones no es tarea sencilla, pues las relaciones intergubernamentales se dan entre dos poderes que forman parte de una misma membresía, relaciones políticas y responsabilidades sociales que no conocieron nada más importante que los intereses de partido, los intereses del partido de la Revolución, los intereses de los grupos hegemónicos y de las más amplias redes, en ocasiones de complicidad.

Romper con la línea de la subordinación significaba renunciar prácticamente a la vida política, como dijo en alguna ocasión el viejo líder sindicalista Fidel Velásquez, en una expresión que da cuenta inequívoca de la disciplinabilidad política “el que se mueve no sale en la foto”, había que permanecer ahí hasta que el fotógrafo del poder imprimiera la placa, no antes, sino hasta que el Presidente decidiera la suerte de hombres y mujeres de partido en la actividad política.

Evidentemente que faltar a ese principio era quedar fuera de cualquier posibilidad, pero no solo eso, sino que a partir del rompimiento con la subcultura de la línea es que el sistema político mexicano acelera su proceso de transformación política.

Hablar de la disciplinarianidad dentro del PRI y en torno a la figura presidencial trasciende más que lo estricto de la relación intergubernamental entre ejecutivo y legislativo, dando paso a explicaciones más amplias respecto a la configuración de un nuevo sistema de partidos, desarrollo institucional y construcción de una vida de mayor profundidad democrática.

El presidencialismo y la disciplinarianidad política generada en torno a su propio eje, y el PRI mismo, son factores de repercusión del nuevo sistema político, de una nueva relación y configuración de poderes, sin lo cual no es posible entender el proceso actual de las relaciones intergubernamentales en México, que exhiben la ausencia elemental de la política, la cooperación y disposición para encontrar acuerdos que conduzcan comprometidamente al bien público.

f).- Ausencia de instituciones democráticas.- no solo la ausencia de un sistema de partidos fuerte y competitivo, sino en términos generales de instituciones auténticamente democráticas, particularmente las encargadas de organizar los procesos electorales constituyen un factor de referencia obligado para explicar la integración, funcionamiento y relaciones de los órganos legislativos. Aún cuando la Constitución faculta al estado para organizar la renovación de los poderes públicos mediante elecciones libres, es solo hasta el proceso de 1994 en que las elecciones organizadas por una institución en donde el gobierno no tiene el control de los instrumentos, de los medios y de los recursos para decidir a priori el resultado de una contienda electoral.

El control de los órganos electorales fue un factor que por décadas contribuyó al desarrollo de un sistema presidencial, que como el resto de los elementos aquí descritos hicieron posible la supremacía, dominación y manejo discrecional de las instituciones, por supuesto que se cuenta entre ellas al Poder Legislativo, que como órgano superior del estado nunca asumió ni la responsabilidad de representar los intereses soberanos, como tampoco asumió con propiedad sus tareas legislativas, pues históricamente, por el cúmulo de iniciativas presentadas y que le fueron aprobadas, se convirtió en el principal legislador (Ver cuadro No. 2).

Entonces el contrapeso como función primordial encomendada al Poder Legislativo es evidentemente limitada por la serie de factores a los que me he referido, sin embargo, no es un problema resuelto en el caso de México, pues las relaciones intergubernamentales han pasado de la hegemonía y de la subordinación a la confrontación riesgosa que se asume a partir de escenarios que la teoría conoce como gobierno dividido, en donde a partir de los comicios federales de 1997 se han construido condiciones realmente inéditas para el sistema político mexicano, carente de tradición democrática, con rasgos vivos del autoritarismo que pensamos podría haber desaparecido como producto de la competencia política, de la corresponsabilidad y de la alternancia en el poder.

La agencia NOTIMEX, en cable fechado el día 28 de julio de 2000 cita declaraciones de Luis Felipe Bravo, entonces dirigente nacional del PAN, quien a propósito de este tema, acusó a la oposición, PRI y PRD, de bloquear los programas de cambio y advirtió sobre el riesgo de que se paralice la democracia y se abran las puertas para cualquier aventura regresiva de carácter autoritario.

Sin embargo, es necesario subrayar el surgimiento del Instituto Federal Electoral, como producto del

avance democrático del país, institución que en su rápido proceso de construcción, no sólo sustituye al gobierno en la tarea de organizar los procesos electorales, sino que se convierte en un acontecimiento determinante que hizo posible la transición en el más amplio sentido de certeza y legitimidad, para que justo en el año 2000 se iniciara una nueva vida institucional en México.

Ahora, el debate continua, aunque la discusión no es sobre la legalidad y legitimidad de los procesos electorales, lo cual se considera superado, abriendo el paso a nuevos debates, sobre todo porque erradicar las inercias del pasado no ha sido tarea sencilla, menos si no se cuenta con una agenda institucional comprometida, que permita una visión de Estado en la discusión política.

El problema institucional.-

Es evidente que la ausencia de una vida democrática plena afectó en México el desarrollo de las instituciones, particularmente de aquellas que por su naturaleza se encuentran estrechamente vinculadas con la distribución y ejercicio del poder legítimo, es el caso del bicameralismo, en donde, como ha quedado dicho, se desarrolló la subcultura de la lealtad y la sumisión, más aún, la discrecionalidad con que las relaciones se mantuvieron en un estado de complicidades que condujo a la más absoluta pérdida de credibilidad y legitimidad. Ejemplo concreto son las reformas constitucionales promovidas en 1977 para hacer posible el acceso a la Cámara de Diputados, a través de fórmulas de representación proporcional, a corrientes políticas minoritarias que en el pasado habían permanecido marginadas, con el propósito fundamental de autolegitimar al sistema, como consecuencia entre otras cosas de la nula competencia registrada en la elección de 1976 en que el candidato del PRI obtiene la presidencia con el 93.6% de los sufragios¹. Con dichas reformas se pretende además avanzar en la construcción de un nuevo sistema de partidos, abriendo el cause para que los grupos opositores al régimen pudiesen manifestarse políticamente con mayor libertad y apertura.

Por su parte el Senado de la República, entendido como el espacio que en el marco del federalismo se reserva a la representación política de los estados, se convirtió en las mejores épocas del sistema político mexicano en el reducto más seguro de los intereses presidencialistas, corriendo la misma suerte que su homóloga la Cámara de Diputados. Es entendible también como este espacio de representación soberana ha perdido con el desarrollo del tiempo el espíritu que motivó al Constituyente para su institucionalización, debiendo ser, como institución política, depositaria de poder real y expresión soberana por excelencia, sin embargo, las constantes reformas y hasta su propia inestabilidad, podría decirse, dan cuenta de la reiterada discrecionalidad con que las instituciones se manejaron durante un espacio muy amplio de la vida política del país. Quizás una de las últimas reformas constitucionales mediante la cual se amplía el número de sus miembros y abre el espacio a la representación de los “Senadores de partido”, demuestra dicha aseveración, pues el 25% de los miembros actuales tienen un origen plurinominal, mecanismo que permite a los partidos políticos colocar a sus “cartas fuertes” sin los riesgos que representa hoy una contienda electoral.

Sin embargo, ese carácter ha cambiado, específicamente a partir de las elecciones generales del año 2000 en que ese bastión del presidencialismo se transforma como producto de la voluntad de los ciudadanos y de los resultados electorales, planteando un escenario tan inédito como el surgido en 1997 en que por primera vez la división institucional del gobierno aparece en el sistema político mexicano, siendo a partir del 2000, en que las particularidades del proceso de relaciones intergubernamentales enfatiza su problemática política y llama al interés de la opinión pública y particularmente de

¹ “Las gestiones gubernamentales en México” en *Política nueva*, Año 2, Volumen 2, Noviembre – Diciembre de 1982.

académicos y estudiosos, pues el acceso de un partido diferente a la presidencia es por si mismo un hecho histórico.

Un Poder Ejecutivo construido con el respaldo del panismo viejo y la fuerza del neopanismo y un Congreso cuya Cámara de Diputados no tiene en ninguna fuerza política la mayoría absoluta (Cuadro No. 4), han dificultado el surgimiento de acuerdos institucionales que garanticen estabilidad y gobernabilidad, debido en parte a la falta de cohesión interna en el partido del Presidente, pero también debido a la ausencia de tradición y cultura política para cohabitar y compartir responsabilidades de Estado. Por su parte el Senado dominado mayoritariamente por el PRI ha imposibilitado los márgenes de maniobra que en el pasado pudo tener el titular del Poder Ejecutivo; como es comprensible, una relación de gobierno en las condiciones que México experimenta ahora no solo entranan el ejercicio de sus responsabilidades políticas, sino que juegan con el riesgo de la inestabilidad que cada vez se manifiesta en mayor medida.

Pero no es la única característica que se presenta ahora en las relaciones intergubernamentales en el contexto de un gobierno dividido, ya que ese escenario se alienta además por la falta de coordinación y orden en el quehacer político en las altas esferas de la burocracia gubernamental, pues la alternancia que se inaugura a partir de diciembre de 2000 ha planteado nuevos problemas y nuevos retos que el sistema hegemónico tradicional no conoció antes, me refiero al rol que está jugando ahora el aparato burocrático – administrativo, caracterizado, en la opinión de no pocos observadores y analistas, por su inoperancia en la implementación de criterios de políticas públicas para atender los principales problemas del país, no obstante la paciencia aún manifiesta de amplios sectores de la sociedad que creyeron en el discurso del cambio, sin encontrar hasta hoy aquellas respuestas que por su visión contribuyan a mejorar las condiciones generales de vida.

Precisamente, el escaso avance en los niveles de vida a partir de la alternancia, han llevado a la pérdida de confianza en el gobierno, a tal grado que contrasta con el potencial repunte del PRI (Cuadro No. 6), partido al cual un porcentaje elevado de la población le reconoce su experiencia en las tareas de gobernar, pero en contrasentido, identifican a dicho partido con índices de mayor corrupción; en cambio del partido gobernante, el PAN, la misma gente hace un juicio moderado, lo cual podría sugerir entre otras cosas la necesidad imperiosa de construir acuerdos superiores que libren la barrera de las disputas partidistas y antepongan el ejercicio de la política como factor de composición. Por otra parte, debe subrayarse el posicionamiento político del PRD, a partir del juicio enfrentado por Andrés Manuel López Obrador, no sólo en la arena electoral, sino también en el plano de las relaciones intergubernamentales, dejando en claro que todo acuerdo es posible, siempre que responda a los intereses de quien los promueve. La disputa por el presupuesto constituye un buen ejemplo de dichos intereses.

Otro frente de la problematización en las relaciones intergubernamentales en México, es el que se ha abierto entre el Gobierno de la República y los Gobiernos Locales. Si bien es cierto que en el fondo las condiciones imperantes producto del presidencialismo centralizador son vigentes, también lo es que en el pasado funcionaron, para efectos de la gobernabilidad interna, los mecanismos institucionales que tradujeron las relaciones del gobierno en una disciplinarietà a toda prueba.

Ejemplo de esas relaciones de gobierno son los Convenios de Coordinación Fiscal que se suscriben entre la federación y las entidades, constituyéndose en el instrumento rector a través del cual se fijan las reglas y criterios de participación de recursos. En el marco de esos convenios la federación capta el 80% de los recursos fiscales y distribuye para las entidades federativas el 20% restante, dejando

evidentemente, un saldo bastante desventajoso en términos de potencial económico para dichos ámbitos de gobierno, cuya traducción más inmediata ha sido para el caso de los Estados de la República la dependencia económica, complementada por una notable sumisión política, la cual solo fue posible en el ambiente de un sistema político dominante y centralizador, contrario a la concepción más clara del federalismo que reconoce, en teoría, ámbitos y competencias diferentes en materia de gobierno y de soberanía, pero también en materia de distribución del poder y de competencias.

La consecuencia más palpable de esa dependencia económica y subordinación política ha sido el de un proceso de desarrollo regional desequilibrado, haciendo del contexto político actual un espacio propicio para que los estados, concretamente aquellos gobernados por partidos políticos distintos al del Presidente, asuman una nueva actitud y tácticas igualmente distintas, frente al gobierno central, motivando, entre otras experiencias, la operatividad del llamado foro de gobernadores.

Ante la problemática general que distingue en nuestros días al proceso de relaciones intergubernamentales, particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, me planteo la siguiente cuestión ¿Hacia donde?, intentando establecer como producto de la reflexión desarrollada en este trabajo, a manera de conclusión, cuatro acciones posibles que bien podrían formar parte de la agenda para fortalecer la cooperación gubernamental:

1.- Construir un debate abierto que permita potencialmente dar paso a la reelección de diputados. Personalmente soy un convencido de esta posibilidad, cuyas consecuencias de corto plazo podrían ser primero, la de construir legisladores profesionales y en segundo lugar, que en el debate legislativo priven los intereses superiores de la sociedad representada, por encima de los intereses de partido o de grupo.

2.- Es necesario impulsar en el amplio andamiaje de la burocracia legislativa el servicio profesionalizado, como una estrategia tendiente a contribuir a elevar los niveles de eficiencia y productividad, con mayor transparencia y puntualidad.

3.- Debe abrirse el debate en México también en torno a la necesidad de construir acuerdos ante la potencialidad de una nueva forma de organización política, en la cual se separe la investidura y las responsabilidades del jefe de estado y de gobierno, poniendo a salvo la institución presidencial como factor determinante de unidad nacional.

4.- Impulsar una nueva vida institucional, basada en el compromiso, la cultura, el ejercicio ético de la política y una clara visión de Estado.

El objetivo principal de estas discusiones debería estar motivado por la necesidad de generar espacios y ambientes de mayor gobernabilidad para que en un escenario de complejidad política, como el que constituyen los gobiernos divididos, prevalezca el interés superior de la nación.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, Aziz y Tamayo (1992), "*El nuevo estado mexicano*", Volumen II Estado y política. México: Nueva imagen.

Aziz Nassif, Alberto (1997), "Fin de la presidencia hegemónica y el Congreso subalterno", en *Diálogo y debate*. México: Centro de Estudios Para la Reforma del Estado.

Carpizo, Jorge (1998), "*El presidencialismo mexicano*", México: SXXI.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Gómez Tagle, Silvia (1992), “II Estado y Política”, en *El nuevo estado mexicano*, México: Nueva Imagen.
Hurtado, Javier (2001), *El sistema presidencial mexicano*, México: U. de G. – FCE.
Meyenberg Leycegui, Yolanda (2001), “Un intento fallido de reconfiguración del sistema de partidos en México”, en *El dos de julio: reflexiones posteriores*, México: FLACSO-IIS-UAM.
Meyer-Serra, Carlos y Nacif Hernández Benito (2002), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México: CIDE – FC E.
(1982) “Las gestiones gubernamentales en México”, en *Política Nueva*, IPONAP, Año 2 Volumen II.

RESEÑA BIOGRÁFICA:

Enrique Chaires Ramírez realizó la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de Colima, titulado como Maestro en Educación por la Facultad de Pedagogía de la propia institución; posee los diplomas en Gobierno y Asuntos Públicos; Políticas Públicas y Gobierno Local y; Gestión Universitaria; de marzo de 1999 a enero de 2004 fue Director de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; actualmente es profesor investigador de tiempo completo, con reconocimiento de perfil deseable otorgado por la SESIC de la SEP.

Universidad de Colima
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Km. 3.2 carretera Colima-Guadalajara, Colima, Col., México, C.P. 28040
Tel. 01 (312) 316 11 07
chaires@ucol.mx

Agua Dulce No. 214, Fraccionamiento Campestre
Villa de Álvarez, Colima, Col., México
Tel. 01 (312) 311 02 47

ANEXOS

CUADRO NO. 1

% DE VOTOS OBTENIDOS POR LOS DOS PRINCIPALES PARTIDOS POLÍTICOS							
PARTIDOS POLÍTICOS	PROCESO ELECTORAL						
	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988
PRI	79.94	69.64	80.08	69.70	69.26	64.90	51.11
PAN	13.65	14.70	8.45	10.78	17.52	15.54	17.97

NOTAS: a).- Obsérvese que aún en 1988 el PRI conserva más del 50% de las preferencias electorales
b).- No aparece el PRD porque como partido participa a partir de 1991

CUADRO NO. 3

LEGISLATURA	INICIATIVAS DE LOS DIPUTADOS		INICIATIVAS DEL PRESIDENTE	
	P	A	P	A
LVII, 97-2000	616	120	48	40
LVIII, 2000-03	1026	256	50	44
LIX, 2003-2006*	1496	118	29	10

* Los datos presentados son hasta el mes de junio de 2005

CUADRO NO. 2

LEGISLATURA	INICIATIVAS DE LOS DIPUTADOS		INICIATIVAS DEL PRESIDENTE	
	P	A	P	A
LII (1982-1985)	197	13	155	151
LIII (1985-1988)	352	37	188	186
LIV (1988-1991)	244	38	71	70
LV (1991-1994)	178	61	135	133
LVI (1994-1997)	164	28	91	90

CUADRO NO. 4

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LVIII LEGISLATURA, 2000-2003			
PARTIDO	MAYORÍA	PLURINOMINALES	TOTAL
PRI	132	77	209
PAN	136	71	207
PRD	24	28	52
PVEM	06	10	16
PT	02	06	08
CDPPN	--	01	01
PSN	--	03	03
PAS	--	02	02
INDEPENDIENTES	--	02	02
TOTAL	300	200	500

CUADRO NO. 5

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE SENADORES LVIII Y LIX LEGISLATURAS (2000-2006)				
PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	PRIMERA MINORÍA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
PRI	32	15	13	60
PAN	27	10	9	46
PRD	4	7	5	16
PVEM	1	0	4	5
SIN GRUPO	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

CUADRO NO. 6

REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LIX LEGISLATURA, 2003-2006			
PARTIDO	MAYORIA	PLURINOMINALES	TOTAL
PRI	161	63	224
PAN	79	70	149
PRD	56	41	97
PT	0	6	6
PVEM	3	14	17
CONVERGENCIA	0	5	5
INDEPENDIENTES	1	1	2
TOTAL	300	200	500

GRÁFICA NO. 1

