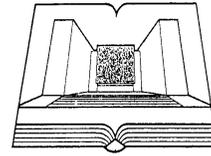




CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
S E D I A

CRV-V-16-12

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	DIRECCIÓN
---------------------------------------	-----------

CONGRESO REDIPAL
(VIRTUAL V. Enero-agosto 2012)

Ponencia presentada por:
Dr. Martin Ariel López Castro

“Los Gobiernos Divididos y el Federalismo en México”

Marzo 2012

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; +52 ó 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: victor.pitalua@congreso.gob.mx

Los Gobiernos Divididos y el Federalismo en México

Por Dr. Martin Ariel López Castro ¹

Resumen

La tendencia en México de conformación de gobiernos divididos, hace necesario el replanteamiento de la cláusula federal en el estado mexicano. Las características que se dan a la conformación del poder a raíz del pluralismo político nos permite buscar consecuencias que otorguen al sistema federal la posibilidad de adoptar una reingeniería constitucional que nos lleve a observar el mejor desempeño del aparato gubernamental a nivel federal y local, con ello el mejor desempeño en materia de control del ejercicio del poder, en materia de la transparencia gubernamental y de rendición de cuentas, y desde luego, el uso de los medios de control jurisdiccional que permitan la participación en la búsqueda del equilibrio por parte de los órganos de control constitucional.

¹ Miembro de la REDIPAL. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Investigador y Docente en el H. Congreso del Estado de Sinaloa. hermosillo33@hotmail.com

Los Gobiernos divididos y el Federalismo en México

Hablar de gobiernos divididos no es hablar de un tema de reciente creación, en el sistema político de los Estados Unidos de América desde 1954² han tenido bastante experiencia en el gobierno federal donde el presidente emerge de un partido y el Congreso está dominado en su mayoría por otro, el sistema federal implantado en su constitución con lógica jurídica desde 1787, previó esta situación, para ello se recogieron los principio de la separación de poderes y de gobierno presidencial.

En México puede decirse que la experiencia de los gobiernos divididos inicio en el ámbito local a partir de 1989 en el estado de baja california, siendo que a nivel federal la formación de gobiernos divididos se da con las elecciones intermedia de 1997³ donde el presidente Ernesto Zedillo se quedo sin el control en la cámara de diputados, lo que hace a México entrar en una nueva etapa de gobierno⁴ donde la expectativa era la posibilidad de que las políticas públicas se vieran truncadas, la actividad legislativa pudiera paralizarse, desde luego se dieron diversas opiniones.

Llego a pensarse que el grupo opositor en el Legislativo no permitiría al presidente sacar adelante sus iniciativas y por lo cual las reformas propuestas no se llevarían a cabo, por otro lado otros pensaron que las normas expedidas por el Legislativo con impulso del partido al que no pertenecía el presidente estaban propensas al veto presidencial.

No podemos negar que los gobiernos divididos tienen una lógica existencial en los países de gobierno presidencial, ya que desde la lógica jurídica constitucional eso facilita y promueve antes que nada la separación del poder o de funciones como también suele decirse y el control del mismo, desde luego viéndolo desde las diferentes vertientes del control como son el control político, control económico y el control en vía de jurisdicción constitucional.

² Pantoja Moran, David, "**Gobierno Dividido en México: el riesgo de la ineficiencia**", México, *Este País*, núm. 75, junio de 1997, pp. 1-13.

³ Espinoza valle, Víctor Alejandro, "**Alternancia, Gobiernos Divididos y Buen Gobierno en México**", México, *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 3, núm. 3, 2004, pp. 53-57.

⁴ Ochoa reza enrique y Emilio pineda, "**Los Gobiernos Divididos y sus beneficios**", México, *Este País*, núm. 194, mayo de 2007, pp. 41-45.

En nuestra sociedad mexicana, para el ciudadano común no se ha apreciado parálisis legislativa, incluso para los especialistas se aprecia un aceptable nivel de la producción legislativa,⁵ por ello también soy partidario de la idea de que con el gobierno dividido resulta beneficiado también el federalismo mexicano, el cual está prácticamente en desuso a pesar del contenido vigente del artículo 40 de la constitución federal de 1917. Decimos esto porque al ver el contenido del citado artículo mismo que a la letra señala que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, 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”*.

Veamos ahora el contenido del artículo 124 del ordenamiento supremo nacional que establece que *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*.

Se observa que la constitución federal tuvo un diseño de facultades expresas para la federación sistema al que se le ha denominado rígido en razón de sistema de reforma que se adoptó a través del artículo 135 constitucional, y rígido en lo que se refiere también a la distribución de competencias legislativas, lo que le da vida y sustento a nuestro sistema federal.

Habiéndose trazado un diseño federal con facultades delimitadas y expresas para el ente federal y con las facultades residuales reservadas para las entidades federativas. Se enlistaron en el artículo 73 constitucional las facultades que el Poder Legislativo federal tuvo con la promulgación de la constitución de 1917.

Es de preocupar que el sistema de distribución de competencias legislativas establecidas por el constituyente se haya visto modificado en 63 ocasiones según la última reforma publicada en el diario oficial de la federación del 12 de octubre de 2011, siendo este dispositivo constitucional el que mayor número de reformas ha tenido, lo cual da a conocer la modificación que ha sufrido el pacto federal en materia de distribución de competencias pero desde luego el impacto que esto tiene en la cláusula federal que debe

⁵ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *et al.*, **Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia**, Gobiernos divididos: La Experiencia Mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los Órganos de Gobierno. México. IFE, 2001, p. 86.

permanecer intacta conforme lo dispone el artículo 40, esto porque se ha tenido la tendencia hacia la centralización, vemos ahora como la federación al haberse reformado el artículo 73 que establece las facultades legislativas de la federación y en concreto las referentes a la materia tributaria, le da a la federación todo el poder para establecer las contribuciones y con ello la facultad exclusiva para diseñar el sistema nacional de coordinación fiscal a través de la vigente ley de coordinación fiscal cuyo único órgano Legislativo que interviene en su expedición es el órgano Legislativo federal, sistema de coordinación fiscal en el cual las entidades federativas solo pueden adherirse sin posibilidad de oponerse dentro del proceso legislativo, ya que solo lo pueden hacer por las vías jurisdiccionales y después de expedida la norma, lo que no sucedía cuando la facultad estaba en la constitución y los estados tenían intervención a través de los poderes legislativos locales dentro del proceso de reforma constitucional en los términos del 135 de la CPEUM.

El sistema de distribución de competencias legislativas se vio sustancialmente modificado durante la vida del gobierno unificado a nivel federal y local, no había manera de que el presidente ante una iniciativa de reforma se viera limitado ya que las mayorías en el Poder Legislativo eran de su mismo partido político, con la misma situación en los órganos legislativos de las entidades federativas, esto a todas luces dio al país un sistema federal debilitado, sin posibilidades prácticas de que nuestro federalismo tendiera al fortalecimiento, a la descentralización, a la distribución equitativa comprobable de los recursos económicos.

Ante ese federalismo débil, hubo producción legislativa con tendencia centralista, es decir, las normas federales que se expidieron para acatar las reformas a la constitución en materia de contribuciones, se identifican como centralizadoras, tal es el caso de la ley de coordinación fiscal expedida para ejecutar las reformas al artículo 73 en materia de facultades legislativas en materia tributaria.

No se observó en esa etapa un control real del poder, es decir sobre los que lo ejercían, por lo tanto la democracia también se encontró en crisis, ya que de acuerdo casillas

ortega⁶ la calidad de la democracia se mide en gran parte por la calidad de la oposición, en este caso ante el gobierno unificado la oposición también era débil y tenía poca o nula injerencia en la toma de decisiones de tipo constitucional.

Con la llegada de los gobiernos divididos creo que estamos en un buen momento para revertir los efectos centralizadores que han tenido las reformas a la constitución federal, la distribución de competencias legislativas debe volver a las entidades federativas o por lo menos que los cambios trascendentales en materia de contribuciones y su reparto deba tener la participación activa y directa de los gobiernos locales, por lo menos, ya que lo más correcto es la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones sustanciales para el país, con el uso apropiado del referéndum, ya que con ello se daría plena aplicación a lo dispuesto por los artículos 39, 40 y 124 de la CPEUM.

Los gobiernos divididos que estamos experimentando son desde luego una buena oportunidad para que el estado mexicano rescate los valores del federalismo que los padres de la patria nos regalaron desde la expedición de la constitución de 1824, ello conlleva el que las prácticas vividas durante el presidencialismo⁷ del gobierno unificado sean totalmente eliminadas, las facultades meta constitucionales de que gozaba el presidente y que en su momento fueron utilizadas a nivel local por los gobernadores de las entidades federativas deben quedar en su totalidad para la historia nacional y que solo nos sirvan como un referente para conocer una etapa de la vida política y constitucional que ha quedado superada por una nueva etapa de reconciliación de las instituciones con sus verdaderos fines, con los fines que el federalismo persigue, que el federalismo impone a los estados que lo adoptan, a las sociedades que han decidido hacer del federalismo una forma de convivencia pacífica donde el ejercicio del poder es efectivamente controlado, goza de pesos y contrapesos que permiten el cumplimiento cabal de las normas y con ello el cumplimiento cabal de los fines del estado, para ello debe gozarse de una verdadera constitución, no de la hoja de papel, no del ejercicio del

⁶ Casillas Ortega, Carlos Enrique, *et al.*, **Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia**, Gobiernos divididos: La Experiencia Mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los Órganos de Gobierno. México. Instituto Federal Electoral, 2001, p. 78.

⁷ Nacif, Benito, **“Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del Presidencialismo en México”**, *Política y Gobierno*, México, volumen XI, núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 9-41.

poder factico, sino desea constitución donde convergen la armonía de todos los principios en ella recogidos.

El gobierno dividido da hoy la posibilidad de recuperar de manera total el cumplimiento de esos principios constitucionales, el ejercicio verdadero del control del poder, el accionar de manera cabal de los medios del control constitucional que nos permita percibir que las instituciones actúan dentro del marco de la legalidad y en cumplimiento de los postulados constitucionales.

Los nuevos gobiernos deben jugar el papel que justamente les corresponde donde el principal papel del presidente es ser el guardián de la legalidad y no el controlador de los procesos legislativos como acertadamente lo señala José de Jesús Covarrubias dueñas,⁸ deben buscar la máxima descentralización del ejercicio público y alejarse lo más posible de las practicas centralizadoras que a lo único que nos llevan es a caminar de nuevo el camino del absolutismo, del camino al poder de uno o de unos cuantos, lo cual es lo más alejado de lo que propusieron los federalistas cuando lucharon por nuestra independencia, por nuestra emancipación como nación autónoma e independiente.

En los gobiernos divididos la producción legislativa esta en relación con la regularidad constitucional, es decir son los procedimientos a través de los cuales los tribunales constitucionales, --en este caso para México la competencia se surte a favor de la suprema corte de justicia de la nación--, llevan a cabo la revisión de las normas secundarias inferiores a la constitución con la finalidad de determinar si son o no contrarias a ella.⁹

Es importante resaltar que los gobiernos divididos se dan en aquellas situaciones en la que la titularidad del poder ejecutivo corresponde al miembro de un partido distinto de aquel que mayoritariamente ocupaba el Congreso. José Ramón Cossío

⁸ Covarrubias dueñas, José de Jesús y Mejía Contreras Teresa, "**Gobierno Dividido: México**", *Sufragio*, México, núm. 5, junio-noviembre de 2010, pp.81-97.

⁹ Cossío D. José Ramón, "**Gobiernos Divididos y Control de Constitucionalidad**", México, *Este País*, núm. 116, noviembre de 2000, pp. 1-5.

Tuvo razón José Ramón Cossío cuando en el 2000¹⁰ sostuvo que la pluralidad política de ese tiempo se traduciría en un acreciente fragmentación de los órganos del estado *“lo que trajo una mayor cantidad de conflictos entre los órganos de un mismo orden normativo”*

Cossío estaba ya previendo de este actuar estatal la venida de ciertas consecuencias que de cierta manera pudieran considerarse lógicas, porque innegable que a conformación de gobiernos divididos generó gran cantidad antes no imaginada de desavenencias entre los órganos de las entidades federativas entre sí, y gran cantidad de desavenencias también entre los órganos de las entidades federativas y los de la federación y de estos últimos también entre sí.

Ello trajo también la necesidad de que el órgano federal de impartición de justicia acotara sus interpretaciones sobre los principios constitucionales, trayendo en consecuencia la interrupción de sus criterios jurisprudenciales, proponiendo desde luego nuevos criterios interpretativos, dándose desde luego la generación de diversa opinión doctrinal por parte de investigadores a través de los estudios realizados sobre el fenómeno político, dando opciones que permitan llevar a los necesarios acuerdos que debe haber en un estado de derecho.

En la situación actual de pluralismo político que vivimos tenemos mayor posibilidad de que la decisiones serán tomadas como resultado de los acuerdos, que serán siempre tomados en confrontación de diferentes ideologías partidarias, los partidos políticos se verán forzados a valorar detenidamente las propuestas de sus adversarios para aceptarlas ya que se encontrarán en la mira de sus propios compañeros de ideología y desde luego del los ciudadanos, por lo tanto la toma de decisiones no será unilateral de un solo partido, de un solo individuo como en el pasado, será a través de la valoración interna y externa de los partidos con la consecuente mirada de la población que estará en posibilidad de conocer su desempeño para la correspondiente toma de decisión en la próxima elección.

Lo anterior también nos lleva a observar la benéfica situación que se presenta en materia de transparencia gubernamental, ante esta natural posibilidad de control del poder las instituciones se ven exhibidas en su desempeño ya no es solo entre partidos, ya no es

¹⁰ *Idem.*

solo entre el Ejecutivo y el Legislativo, estamos en una etapa de auge para el escrutinio público y para el escrutinio ante el poder jurisdiccional.

La transparencia desde luego permite al ciudadano ejercer un control al poder, la exhibición permite que los órganos de gobierno se vean en la necesidad de moderar sus acciones, cuidar sus formas y desde luego mantener su actuación estrictamente dentro de la normativa que le es aplicable.

Hoy con los gobiernos divididos estamos viviendo en formas de democracia más desarrollada, donde las decisiones son tomadas por los representantes del pueblo pero con una participación más directa de la sociedad, ya que a través del escrutinio público permite que los representantes dígame diputados, senadores, presidentes municipales, regidores, gobernadores y presidente de la república se vean obligados a tomar decisiones que cumplan estrictamente con las leyes, o que al menos así lo parezca, que impacten en la sociedad y que de ello tenga una buena repercusión en su partido político, de no anteponerse en su actuación estas premisas se está llevando al partido a un fracaso electoral en los siguientes comicios y desde luego eso no es lo que quieren nuestros representantes populares.

Las nuevas formas de gobierno dividido que estamos experimentando nos permiten creer que la democracia mexicana va por buen camino¹¹, que la participación ciudadana será en adelante una prioridad verdadera y que el ejercicio del poder estará limitado por el apego a la norma constitucional y por el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, ya que sin ello todo partido político estará destinado al fracaso, sus propuestas no serán tomadas en cuenta si no son soportadas por un ejercicio equilibrado de sus miembros en el poder.

Los detentadores del poder estarán supeditados a su buen desempeño público, a su buen cumplimiento de la legalidad, desde luego a su buen desempeño en la vida privada de lo cual no están exentos, es decir el practicar la democracia con gobiernos divididos nos permite resaltar los valores del ciudadano, los valores políticos, los valores jurídicos y desde luego los valores constitucionales.

¹¹ Loza Otero, Nicolás, "**Legitimidad Democrática y Gobierno Dividido: Las actitudes políticas de los Legisladores Locales en México**", *Polis. Investigación y Análisis socio político y psicosocial*. México, núm. 20003, año 2000.

Hoy México está en una etapa de desarrollo que lo interna mas en el estado contemporáneo, en el estado democrático de derecho, si los ciudadanos cuidamos esta importante situación en que se vive y buscamos participar para impulsarla y llevarla a buen puerto, seguro estoy el beneficio se verá reflejado en una sociedad con una distribución más justa y equitativa de la riqueza, que desde luego en México es bastante pero que está en manos de unos cuantos y no ha sido factible el reparto equitativo en razón del ejercicio del poder que se ha vivido en los primeros ochenta años del siglo pasado, cuyo reflejo se deja ver fácilmente al volver la mirada al sistema educativo que hemos tenido, al nivel de educación que por años ha permeado en México, cuyo acceso a la educación no ha sido el mejor, ni el propuesto en la constitución, hay quien culpa de ello a los estados, proponiendo se impulse al máximo la centralización, parece que la vista no les alcanza para ver mas allá donde los gobiernos donde los gobiernos absolutos reinaban, y donde no había ni el menor respeto a la dignidad humana, dejar el federalismo, dejar la democracia que hoy tenemos sería tanto como querer perder la calidad de seres humanos que tanta lucha ha costado.

El tema de los gobiernos divididos que actualmente vivimos no permite entrar en observancia de la actuación estatal, de la actuación de nuestros servidores públicos, de la actuación de nuestras instituciones gubernamentales, por ello la importancia y trascendencia que la nueva etapa de gobierno que se vive debe darnos elementos para comparar lo que en años anteriores bastamente tuvimos, y la posibilidad que tenemos de cambiar lo que tan ansiadamente hemos querido cambiar en beneficio de la nación, en beneficio de los que menos tienen, y que lo único que desean es tener la certidumbre de que sus gobernantes harán su actuación en apego estricto de las normas constitucionales y de lo que en materia de derechos humanos exigen los tratados internacionales que han sido suscritos por México.

Lógicamente no estamos desligados de normas de carácter internacional y eso somete a un mas al estado mexicano al escrutinio público interno y externo. Por ello la importancia también del ejercicio de los gobiernos divididos como un medio para buscar el restablecimiento completo del sistema de gobierno federal del cual han sido excluidas las entidades federativas mediante el arrebato de las facultades legislativas comenzando por las que como hemos dicho se refieren a la materia de contribuciones, ya que habiéndole

quitado poder económico es factible arrebatarle toda posibilidad de tomar decisiones que impacten en la vida constitucional y local de las entidades federativas y de sus gobiernos en los estados unidos mexicanos.¹²

¹² José María Serna de la Garza, *El Sistema Federal Mexicano Un Análisis Jurídico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008. p. 314.

Conclusiones

Todo lo antes expuesto nos permite concluir que en materia de control del poder el gobierno dividido nos da la esperanza de que las instituciones se vean forzadas a tener un mejor desempeño.

En materia de transparencia por consecuencia del escrutinio público interno y externo los entes de poder estar supeditados a cumplir cabalmente con la normativa que les es aplicable ante la posibilidad de castigo hacia su partido político en subsecuentes procesos electorales.

En materia de control jurisdiccional los gobiernos divididos dejan ver que habrá mas posibilidad de que el grupo contrario ejercite los procedimientos necesarios para que las normas se sometan al análisis que permita determinar si cumplen o no con los principios constitucionales.

En materia de democracia estamos convencidos que los gobiernos divididos son la mejor opción para que los partidos políticos hagan sus mejores propuestas al momento de designar a sus representantes por los que habrán de votar sus simpatizantes.

Todo esto desde luego nos lleva a reconocer la posibilidad de que nuestro federalismo retome el camino, ese camino que nunca debió dejar y que fue claramente marcado por los creadores de la doctrina federalista y por los que nos dieron con su lucha independencia y libertad como nación.

Bibliografía

CASILLAS ORTEGA, Carlos Enrique, *et al.*, **Gobierno Dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia**, Gobiernos divididos: La Experiencia Mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los Órganos de Gobierno. México. Instituto Federal Electoral, 2001.

COSSÍO D., José Ramón, “**Gobiernos Divididos y Control de Constitucionalidad**”, México, *Este País*, núm. 116, noviembre de 2000, pp. 1-5.

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús y Mejía Contreras Teresa, “**Gobierno Dividido: México**”, *Sufragio*, México, núm. 5, junio-noviembre de 2010, pp.81-97.

ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro, “**Alternancia, Gobiernos Divididos y Buen Gobierno en México**”, México, *Acta Republicana Política y Sociedad*, año 3, núm. 3, 2004, pp. 53-57.

LOZA OTERO, Nicolás, “**Legitimidad Democrática y Gobierno Dividido: Las actitudes políticas de los Legisladores Locales en México**”, *Polis. Investigación y Análisis socio político y psicosocial*. México, núm. 20003, año 2000.

NACIF, Benito, “**Las Relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo tras el fin del Presidencialismo en México**”, *Política y Gobierno*, México, volumen XI, núm. 1, primer semestre de 2004, pp. 9-41.

OCHOA REZA, Enrique y Emilio pineda, “**Los Gobiernos Divididos y sus beneficios**”, México, *Este País*, núm. 194, mayo de 2007, pp. 41-45.

PANTOJA MORAN, David, “**Gobierno Dividido en México: El riesgo de la ineficiencia**”, México, *Este País*, núm. 75, junio de 1997, pp. 1-13.

SERNA DE LA GARZA, José María, **El Sistema Federal Mexicano Un Análisis Jurídico**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.