

De la cooperación como problema a la cooperación como
posibilidad. La producción legislativa en gobiernos sin mayoría.
El caso del estado de Morelos¹

From cooperation as a problem to cooperation as a possibility. The legislative
production in governments without majority. The case of the state of Morelos

*Luis Sánchez Romero*²

Fecha de recepción: 22 de mayo de 2014

Fecha de aprobación: 3 de septiembre de 2014

RESUMEN

La literatura sobre gobiernos sin mayoría sigue consignando el problema de lograr acuerdos entre partidos políticos, por lo que se hace pertinente volver la mirada a la realidad que permite tales afirmaciones. Este es un ejercicio en tal sentido. Específicamente, se realiza en esta contribución el seguimiento de las reformas a la Constitución del estado de Morelos desde 1930, para contrastarlas con la integración de los grupos parlamentarios en el Congreso local, y averiguar si hay correlación entre sus fluctuaciones y la cantidad de reformas constitucionales. Se ha optado por centrar la atención en dichas reformas porque implican un mayor ejercicio de negociación y de construcción de acuerdos que el necesario para adicionar o reformar alguna otra ley o reglamento.

1 El artículo es producto del proyecto de investigación titulado: “La institucionalización de la racionalidad legislativa en gobiernos sin mayoría. El caso del estado de Morelos”, para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Cuajimalpa, la cual se encuentra en curso.

2 Magister en ciencias sociales y humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa. Actualmente es Docente de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, México. Correo Electrónico: luis.sanchez0000@gmail.com

Palabras clave: gobiernos sin mayoría, cooperación, reformas constitucionales, Morelos.

ABSTRACT

The literature on governments without majority continues recording the problem of achieving agreements between political parties, so it is pertinent to take a look at the reality that enables such statements. This is an exercise in this regard. Specifically, in this contribution is made the follow-up of the reforms to the Constitution of the state of Morelos since 1930, to contrast them with the integration of parliamentary groups in the local Congress, and find out if there is a correlation between its fluctuations and the amount of constitutional reforms. It has been chosen to focus the attention on such reforms since they involve a greater exercise of negotiation and building agreements than the necessary one to add or amend any other law or regulation.

Keywords: Governments without majority, cooperation, constitutional reforms, Morelos.

INTRODUCCIÓN

La diferencia entre gobiernos divididos y gobiernos sin mayoría radica en la posibilidad que tienen los partidos políticos de sacar adelante su agenda legislativa: en los primeros alguno puede tenerla, pero no el del Ejecutivo, si alcanza por sí sólo la votación requerida para aprobarla; en los segundos, ninguno. En perspectiva, la discusión sobre la cooperación entre poderes se inserta en el debate entre el parlamentarismo y el presidencialismo como el diseño institucional más estable y propicio para la gobernabilidad democrática. En el contexto de los gobiernos sin mayoría la formación de coaliciones ha sido vista como una estrategia cooperativa producto de los acuerdos alcanzados por los grupos parlamentarios, aunque dependen de ciertos factores para lograrse, como un pluripartidismo moderado, disciplina partidista, cercanía ideológica de los partidos, lejanía de los procesos electorales, disposición de partidos pequeños o nuevos y la influencia de la opinión pública.

Aunque actualmente se reconoce que los gobiernos divididos y los gobiernos sin mayoría no implican por fuerza improductividad ni parálisis, se les sigue relacionando con productos legislativos de baja calidad. Los estudios sobre el tema, a nivel local, han llegado a las siguientes conclusiones, basándose en la posibilidad de realizar reformas a la constitución y en la profundidad de las mismas: primero, que en los estados mexicanos con gobierno unificado son más frecuentes las reformas a las constituciones locales; segundo, que en gobiernos sin mayoría la negociación y la construcción de acuerdos tienen amplias posibilidades de lograrse y tercero, que en gobiernos divididos se dificulta la aprobación de reformas legislativas relevantes.

ORIGEN Y PROBLEMÁTICA

Electoralmente tanto los gobiernos divididos como los gobiernos sin mayoría se originan por la alta competitividad de los comicios, sobre todo en elecciones concurrentes (legislativas y ejecutivas), o por el realineamiento de las preferencias electorales en elecciones intermedias; también influye la formación de alianzas electorales, al reducir los contingentes legislativos de los partidos mayores y dar presencia a una mayor cantidad de partidos en los congresos (Reynoso, 2010).

Políticamente surgen cuando un sistema presidencialista comienza a transformarse en un sistema presidencial, es decir, cuando existe al menos otra alternativa partidista cuyos triunfos son reconocidos, cuando las normas electorales tienden a ser equitativas y cuando las instituciones que deben garantizar la confiabilidad de los comicios actúan responsablemente.

Autores como James Pfiffner (1996) sostienen que los gobiernos divididos han impedido los cambios bruscos de política que uno u otro actor quisiera imponer de manera unilateral. Por su parte hay quienes afirman, junto a Samuel Kernell (1997), que la existencia de gobiernos divididos es nociva porque impiden atribuir responsabilidades, esto es, abrir la posibilidad de que el Presidente responsabilice al Congreso y éste al Presidente del mal desempeño del gobierno y de entorpecer el desarrollo de políticas verdaderamente nacionales, coherentes, informadas, oportunas y eficaces.

El origen de los desencuentros que aparentemente caracterizan a los gobiernos no unificados se encuentra en la aspiración de “doble legitimidad” de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Cuando ambos están en manos del mismo partido el riesgo de distanciamientos es menor, pero cuando existe en el Congreso una mayoría que proviene de un partido (gobierno dividido) o de partidos distintos (gobierno sin mayoría) al del Presidente o Gobernador, la escalada de cualquier conflicto puede conducir a la confrontación y a que cada uno afirme ser el “legítimo representante de la voluntad popular” pretendiendo así imponerse. Desde otra perspectiva (Linz y Valenzuela, 1997), no existe ningún incentivo de cooperación entre poderes que provienen de diferentes partidos, pues

Los partidos de oposición al Presidente no tienen motivos para cooperar con él porque temen que la cooperación exitosa sea capitalizada por su partido y no por ellos; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será compartido, al tiempo que ganarán capital político los partidos que no cooperaron con el Presidente (Lujambio, 1996, p. 10).

Las investigaciones empíricas fueron influyendo gradualmente en las consideraciones teóricas, sobre todo a nivel internacional, pues en México los gobiernos del Partido Revolucionario Institucional (PRI), con su control del sistema político, su adhesión a la figura presidencial y su disciplina partidista, bloquearon por largo tiempo el surgimiento de gobiernos plurales y volvieron ociosa cualquier discusión al respecto. La aparición de gobiernos sin mayoría fue una consecuencia de la transición democrática, tanto a nivel federal como local, sin embargo las experiencias nacionales y locales no han modificado la opinión desfavorable hacia los gobiernos pluripartidistas, sobre todo por parte de la clase política, pues recientemente se han presentado iniciativas de ley que buscan eliminarlos mediante diversos mecanismos legales.

LA EVALUACIÓN DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA

De lo que se acusa a los gobiernos divididos y sin mayoría es de la baja eficiencia gubernamental y de la mala calidad e intrascendencia de sus productos legislativos. Edwards, Barrett y Peake (1997), en su estudio sobre el impacto legislativo en los

gobiernos divididos, encuentran que los Presidentes o Gobernadores que actúan en este contexto suelen oponerse a la legislación significativa. Otra corriente de opinión afirma por el contrario, que en tanto los diputados de oposición sean más severos con las iniciativas del Ejecutivo, su calidad será cada vez mayor. Las investigaciones empíricas han mostrado que tanto en Estados Unidos, Mayhew (2005), como en América Latina, Jiménez (2007) y México, Rogers (2005), los Presidentes sin mayorías parlamentarias, las fracciones legislativas opositoras y los potenciales conflictos que ambos generan no arriesgan la viabilidad de los sistemas democráticos presidenciales.

A nivel subnacional los gobiernos sin mayoría deben considerarse como parte de la normalidad democrática, atendiendo a tres factores:

1. El incremento de la competitividad.
2. El impacto de los sistemas electorales mixtos sobre la integración de los Congresos unicamerales.
3. El efecto del ciclo electoral en la celebración de elecciones no concurrentes, López (2007).

También debe señalarse que el potencial conflicto no es entre dos partidos atrincherados en los poderes Ejecutivo y Legislativo, sino entre un partido triunfador en la elección de Gobernador y una diversidad de partidos presentes en un Congreso más o menos fragmentado; por ello nuestro interés en los gobiernos sin mayoría.

Alberto Aziz señala algunos de los aspectos del ámbito estatal que se ven inmediatamente influidos al inaugurarse un gobierno de este tipo, como las facultades de fiscalización del Poder Ejecutivo. En los Congresos plurales también aumenta la diversidad de puntos de vista, obligando en primero lugar a la modificación de las leyes orgánicas para adecuarlas a la nueva realidad. La opinión pública también suele ser positivamente receptiva a los gobiernos sin mayoría, pues “quitan el secreto y la discrecionalidad a la operación legislativa y la convierten sanamente en un asunto de interés público”. La sociedad civil también se ve atraída hacia un Congreso plural, en la medida en que éste se puede considerar un interlocutor válido ante el Poder Ejecutivo (2002, pp. 302-303).

Del otro lado de la balanza se encuentran los riesgos. El primero de ellos es la cantidad y calidad de la producción legislativa, pues se les responsabiliza de resultados deficientes, tomando como principal indicador la ausencia de reformas constitucionales integrales, que al parecer requerirían de un amplio consenso, difícil de generar en los gobiernos sin mayoría, determinados como están por dinámicas de corto plazo y jugando sus estrategias casi día con día. Hasta 1998 Aziz (2002) reportaba que tres entidades con gobierno unificado habían impulsado reformas integrales a sus constituciones: Chihuahua (1992-1995), Jalisco (1995-1998) y San Luis Potosí (1993-1997). “Lo que cambia en el caso de reformas integrales son los grados de consenso logrado, los cuales han sido diferentes en las experiencias regionales, por mayoría o por unanimidad” (Aziz, 2002, p. 306).

AMPLIANDO EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN

Las explicaciones al “problema” de la cooperación entre poderes han destacado los siguientes factores como aquellos que posibilitan la construcción de acuerdos:

1. La necesidad de recursos presupuestales.
2. La lejanía de los procesos electorales.
3. La aceptación de los resultados electorales.
4. La cercanía ideológica de los grupos parlamentarios.
5. Las opiniones y creencias individuales de los legisladores.
6. La eficiencia de los liderazgos.
7. El momento en que el Ejecutivo envía sus iniciativas.
8. La opinión pública.

Hay que señalar que el punto de partida de todas las discusiones fue la cooperación entre poderes, que se consideró problemática a partir del momento en que el Ejecutivo dejó de contar con el control del Legislativo vía su propio partido político, pues ya no cubría por sí solo el requisito legal de los dos tercios del Congreso para aprobar reformas constitucionales.

Sin embargo hablar exclusivamente de las circunstancias que han facilitado el entendimiento entre los actores políticos significaría pasar por alto las motivaciones profundas que llevan a los individuos a establecer acuerdos y a mantenerlos. La teoría de la acción colectiva es pródiga en ejemplos que ilustran las dificultades que enfrentan las personas para ver por su propio beneficio, cegadas por ventajas inmediatas e ilusorias. Partiendo de una racionalidad instrumental, que determina como criterio de conducta la prioridad del interés personal, ¿cómo hacer que los individuos cooperen entre sí y cobren conciencia de que esto es lo más les conviene?

La relación Ejecutivo-Legislativo constituye solamente el primer nivel de análisis en el tema de la cooperación en gobiernos sin mayoría; el segundo está dado por la estructura institucional al interior del Congreso (grupos parlamentarios, comisiones, juntas, etc.); mientras que al tercero lo nutren las acciones de los legisladores y la burocracia a su alrededor, pues en los Congresos coinciden gran cantidad de intereses, que influyen en el quehacer legislativo formando y desintegrando mayorías, llamando al acuerdo o al disenso, a la cooperación o al rechazo, lo cual hace evidente la pertinencia de enfocar las relaciones interparlamentarias a nivel de fracciones, e incluso de individuos, aunque esta no deja de ser solamente *la primera y más evidente dimensión* de la cooperación. Existe otra forma de entender la cooperación legislativa, que surge al considerar la relación entre la institución y aquellos que la integran. Específicamente, *la segunda dimensión* de la cooperación está constituida por los objetivos organizacionales, por una parte, y por la racionalidad de sus miembros, por otra, llámense legisladores o empleados del Congreso.

Podemos retomar algunas definiciones, para aplicarlas al caso que nos ocupa. En primer lugar, una organización “es la disposición de personal para facilitar el logro de un objetivo acordado por medio de la asignación de funciones y responsabilidades” y en segundo, “una organización formal es un sistema de actividades o redes de dos o más personas, coordinadas conscientemente” (Selznick, 1999, p. 195). Ambas definiciones son compatibles con nuestra propuesta de considerar al poder Legislativo como una organización, pues en él efectivamente encontramos “la disposición de personal”, ya sean los diputados o los trabajadores del Congreso, “para facilitar el logro de un objetivo acordado”, es decir, mantener actualizado el marco legal, “por medio de la asignación de funciones y responsabilidades”, o sea, legislando o

coadyuvando para tal fin. De igual forma, un Congreso puede conceptualizarse como “un sistema de actividades coordinadas conscientemente”, pues ese es el carácter de las funciones que por ley tiene asignadas.

Por su parte, aquellos que desempeñan cotidianamente las actividades inherentes a los objetivos de la organización pueden ser vistos como el cuerpo de burócratas a su servicio, tanto desde la perspectiva de la ciencia política (el gobierno por medio de oficinas), de la sociología (la racionalización de actividades colectivas) e incluso de la opinión popular (lentitud, pesadez, rutina, complicación de procedimientos), como comenta Crozier (1962, pp. 12-13). Esta burocracia al servicio del poder Legislativo no se guía por su propia intuición ni arbitrariamente acatando la voluntad de sus superiores, sino que *todos* se conducen de acuerdo con lo que las reglas de la organización establecen. Así en este, como en todos los casos, las normas proveen de impersonalidad a la autoridad, tanto en el control como en las sanciones que administran (Gouldner, 1954, p. 165); esto es importante porque las actividades diarias *deben servir* ante todo “para el mantenimiento y defensa del sistema” (Selznick, 1999, p. 200).

De acuerdo con la fracción II del artículo 40 de la Constitución vigente, el Congreso de Morelos tiene entre sus facultades expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del estado, lo cual interpretamos como sus fines organizacionales, priorizados a través de una serie de normas destinadas a alcanzar su cumplimiento efectivo. Por su parte los miembros de la organización, como individuos, se identifican con ciertos valores y priorizan ciertos fines, de acuerdo con su propia y limitada racionalidad, que pueden ser compatibles o no con los objetivos organizacionales. Ahora bien, entre la institución y sus miembros debe establecerse una forma de cooperación que implique la realización de actividades por parte del “capital humano”, precisamente para el logro de los fines organizacionales.

La teoría de las organizaciones plantea que el único rasgo que éstas comparten es el de proteger los intereses de sus miembros (Olson, 1992, pp. 15-19), aunque advierte que esto es especialmente cierto para aquellas de carácter económico; de todas formas, la membresía a cualquier género de organización reviste algún tipo de beneficio, pues

aún las organizaciones altruistas de corte anónimo reportan a sus miembros la secreta complacencia de contribuir con ellas. Sin embargo existe otro interrogante: si es difícil que individuos agrupados trabajen para su propio bienestar, ¿cómo se logra que un grupo procure el interés de *otros*? Llevando la pregunta al terreno legislativo: ¿cómo se logra que los legisladores cooperen en favor del interés público?

Eso sería un Congreso: un grupo de individuos trabajando en favor de otros. No es sin embargo cualquier clase de grupo u organización, sino que se trata de una institución concebida específicamente para tal fin dentro de un marco jurídico, ceñida a reglas de operación precisas. Sus miembros, como representantes populares, elaboran leyes destinadas a favorecer el interés público y por el periodo en que ostentan esta representación todos sus actos giran en torno a dicho objetivo ¿Por qué entonces se dice que cuando el partido gobernante no cuenta con la mayoría parlamentaria surgen problemas de gobernabilidad? ¿Por qué la necesidad de realizar acuerdos políticos? ¿Para qué fomentar incentivos de cooperación cuando el único incentivo formal debiera ser la satisfacción de favorecer el bienestar de los representados? Recordemos que entre los actores y los representados existe un vínculo delegativo, y que se actúa dentro de un marco normativo que establece cuál *debe ser* el proceder de los representantes.

La institución legislativa puede, sin que se le reproche, limitarse a cumplir con las funciones que la ley le asigna, las comisiones tienen la posibilidad de procesar iniciativas de manera automática y los legisladores están facultados para votar en un sentido o en otro basándose solamente en los considerandos y en los dictámenes respectivos; el conflicto que supuestamente surge cuando el Ejecutivo no cuenta con la mayoría del Congreso quedaría erradicado y la maquinaria legislativa funcionaría con normalidad, pero eso no puede llamarse cooperación más que en un sentido superficial. Cuando los actores se involucran en relaciones en la que el bienestar de otros está en juego, el respeto a los valores y a las reglas se torna fundamental.

Propongo entender la cooperación al interior de Congresos plurales como el producto de la combinación de dos factores específicos: por una parte los valores, las normas, y las reglas institucionales, formadas y modificadas a través del tiempo, que aportan el marco en el que los individuos se desenvuelven, y por otra la racionalidad y las

determinaciones personales de los actores, moldeadas durante su propia trayectoria personal. En consecuencia, las conductas y/o estrategias cooperativas que se establecen entre legisladores, funcionarios y el personal, son evidencia de una cooperación más trascendental y más abstracta: la que determina el carácter del poder Legislativo como organización formal, poseedora de un sistema de acción racional que combina la estructura formal de la organización con su estructura informal (cuyos ingredientes son la racionalidad, la carga valorativa y la emotiva de sus miembros) y que solamente en tal sentido se concibe como *sistema cooperativo*.

LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA INSTITUCIONALIZADA

La propuesta de combinar aspectos institucionales y determinaciones individuales se basa en dos vertientes complementarias de la teoría neoinstitucional: el Nuevo Institucionalismo Sociológico (NIS) y el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE). Para el primero las instituciones son socialmente construidas y culturalmente enmarcadas, por lo que puede hablarse de una relación recíproca entre ellas y los individuos, entre el grupo que da forma a una organización y luego es influenciado por ella; influjo que se materializa sobre todo a través de lo que se considera “adecuado” dentro de las pautas o cánones institucionales, creándose así una lógica conductual adecuada (lógica de lo adecuado) basada en reglas, normas y valores y, por inferencia, conductas inadecuadas perceptibles de sanción. En su versión extrema el NIS puede llegar a sobrevalorar el determinismo de las normas y valores, por encima del papel de los agentes (Hall y Taylor, 1996).

John Campbell considera que no hay diferencia entre el neoinstitucionalismo sociológico y el neoinstitucionalismo normativo (NIN), acaso solamente en el énfasis entre valores y normas, por lo cual me remito a la síntesis de Guy Peters sobre esta segunda vertiente:

“El NIN sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados” (Peters, 2003, p. 46).

Por su parte, el origen del NIE se encuentra en el reconocimiento de que existen limitantes al proceso de cálculo costo-beneficio (*choice within constraints*) tanto por parte de las organizaciones como de los individuos, es decir, que la toma de decisiones no se basa en un cálculo exclusivamente racional, pues existen tanto valores y normas como factores culturales que influyen al momento de considerar distintas alternativas; por otra parte, el cálculo tampoco es óptimo pues no se realiza a partir de toda la información pertinente, sino solamente parte de ella, afectándose la calidad de la decisión, lo que se conoce como “asimetrías de la información”: algunos actores tienen acceso a mayor y de mejor calidad y otros no, ni poseen la capacidad para procesar adecuadamente la disponible.

Para el neoinstitucionalismo económico “los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos... (así como las instituciones son) sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio” (Peters, 2003, p. 38). Considerando las limitantes de la racionalidad, se propone entonces que la conducta de los individuos se basa en un modelo de “racionalidad limitada” (*bounded rationality*).

Los valores y las normas se refieren a aquellas motivaciones que la institución promueve entre sus miembros y reconoce como positivas para su viabilidad, generalmente materializadas a través de comportamientos que se aprecian y fomentan. Las reglas son las instrucciones precisas a las cuales los individuos deben apegar su conducta, pues a toda violación corresponde una sanción. Las determinaciones personales de los actores abarcan los valores adquiridos a lo largo de la vida en instituciones como la familia, la escuela, la iglesia, el trabajo, los círculos sociales, etc. La racionalidad es una cualidad del actor que le permite calcular y decidirse por la conducta que más le conviene adoptar en un ambiente determinado, de acuerdo con lo que considere más provechoso.

Podemos traer a colación la afirmación de Herbert Simon:

Los seres humanos no optimizan en sus decisiones organizacionales debido fundamentalmente a dos razones: primero, su capacidad cognitiva es limitada, por lo que no son capaces de captar y procesar toda la información

adecuada al problema que enfrentan; segundo, las decisiones organizacionales normalmente se toman en bajo severas restricciones de tiempo y presupuesto, lo que también hace imposible la optimización (March y Olsen, 1997, p. 11).

El Congreso es el espacio a partir del cual se mezclan los elementos mencionados, dando lugar al surgimiento de la *racionalidad legislativa*, como producto de la combinación de las reglas, valores y normas propias del poder Legislativo con la racionalidad y las determinaciones personales de quienes cotidianamente interactúan ahí. Dicha racionalidad conduce a la percepción de que lo más conveniente para todos es mantener una actitud cooperativa, la cual beneficia tanto a la institución como a los individuos, pues los fines institucionales, de carácter público, son perfectamente compatibles con los individuales, dado que quienes actúan a favor de su beneficio exclusivo al cabo son excluidos de la posibilidad de realizar intercambios recíprocos con los demás actores.

Las conductas que se alejan de los preceptos normativos ponen en riesgo los objetivos formales de la organización, pues establecen pautas informales que no han sido sancionadas por los subsistemas de control y operación, aunque debe reconocerse que en ocasiones contribuyen al logro de los objetivos organizacionales (Selznick, 1999, p. 198); pueden derivar en consecuencias tanto dañinas como positivas, siendo difícil ponderarlas de inmediato.

El mantenimiento del sistema es una necesidad imperativa, puesto que se buscan permanentemente la seguridad de la organización como un todo, la estabilidad de las líneas de autoridad y de comunicación, la permanencia de las relaciones informales dentro de la organización y sobre todo la continuidad de las políticas y de los orígenes de su determinación, así como una perspectiva homogénea respecto al significado y el papel de la organización (Selznick, 1999, p. 202). Las tareas inherentes a estos imperativos se asignan por tanto a puestos y no a personas, aunque después de todo “la delegación implica necesariamente a individuos concretos que tienen intereses y metas que no siempre coinciden con los objetivos del sistema formal” (Selznick, 1999, p. 197), pero de los que se espera un cierto grado de adhesión hacia los órganos de control.

Crozier refiere que no se puede establecer una relación directa entre la productividad y la satisfacción en el trabajo, la cual es distinta de la satisfacción por la situación del trabajo, que presenta dimensiones independientes, como “el interés intrínseco de la tarea, la libertad de la persona en la acción, su responsabilidad y sus posibilidades de iniciativa” (1962, p. 37). En ese sentido, Alvin Gouldner señala que los grupos informales y sus normas constituyen una función equiparable a las reglas burocráticas (1954, pp. 163-164). Conjeturando, podría encontrarse entre los trabajadores un grupo con tales características, y dependiendo de los recursos de poder que puedan movilizar dependerá su “peligrosidad” para las *bureaucratic rules*; por su parte, un grupo informal de legisladores, que privilegiara sus propios intereses, sí pondría en riesgo la funcionalidad del sistema organizacional.

Estamos pensando, sin embargo, en cómo se inserta el individuo en la estructura formal de la organización, pues la adopción de roles puede generar la resistencia a la despersonalización funcional por su tendencia a participar como un *todo* (Selznick, 1999, p. 197), es decir, a involucrar sus determinaciones personales en las actividades que desempeña. La condición indispensable para participar en cualquier tipo de organización es aceptar sus reglas, por motivos racionales o no-racionales (siempre racionales desde la perspectiva del actor); este hecho implica que las reglas determinan las relaciones, tanto entre los individuos como entre el individuo y la organización (Gouldner, 1954, p. 196).

Al considerar que al interior de una institución el actor dispone de un margen de libertad que utiliza estratégicamente para adquirir poder o para alcanzar sus fines, Crozier está definiendo la conducta de los individuos dentro de una organización como la respuesta racional a un sistema de acción concreto: “su conducta obedece a la presión de los grupos y categorías en los individuos; en última instancia al movimiento impuesto a los grupos por el sistema de organización” (1962, p. 80). Es decir, si los individuos actúan o no de acuerdo con las normas institucionales, se debe a la forma en que estas se combinan con su propia racionalidad y al beneficio que puedan aportar para su propia estrategia.

Gouldner proporciona un argumento valioso para nuestra hipótesis cuando comenta el caso de un grupo de supervisores que al aplicar las reglas establecidas se granjearon

la lealtad (cooperación informal) de los trabajadores (1954, pp. 173-174). Lo que se está diciendo es que el respeto de sus superiores por las normas laborales garantizaba a los trabajadores que su desempeño sería evaluado por medio de un parámetro objetivo, por lo que decidieron que lo más conveniente o racional para ellos era cooperar con la organización observando también las reglas formales. Selznick explica que

Los sistemas de acción racional están interrelacionados inevitablemente con una matriz institucional en dos sentidos significativos: 1) el sistema de acción, o la estructura formal de delegación y control... compuesta por individuos que pueden interaccionar como un todo... y 2) el sistema formal y la estructura social en la que halla una existencia concreta... (1999, p. 196).

Específicamente, nuestra hipótesis señala que son realmente las estructuras (para mantenernos en los mismos términos) las que cooperan entre sí y no los individuos, cuyos actos son únicamente reflejo de los intercambios llevados a cabo a otro nivel. Un legislador cree que coopera con los demás al aprobar sus iniciativas, o que coopera con los fines institucionales al rechazar iniciativas que considera opuestas a ellos; un empleado del Congreso opina que al realizar eficientemente sus funciones contribuye a aumentar la productividad de su centro de trabajo. Ambos tienen razón desde cierto punto de vista, pero desde el nuestro lo que sus decisiones y acciones ponen en evidencia es la cooperación entre el sistema formal (normas institucionales) y el sistema de acción (racionalidad de los actores). Esto es lo que proponemos designar como *racionalidad legislativa institucionalizada*.

Si por fuerza han de señalarse indicadores que apunten el argumento, podemos mencionar la tasa de presentación de iniciativas por parte de la racionalidad legislativa de los diputados y de la racionalidad legislativa de los trabajadores la conformidad con las funciones encomendadas y con las condiciones en que las realizan. Otra función de la institucionalización es la de asimilar las “leyes no escritas” y las asociaciones informales. “La institucionalización elimina estas desviaciones del ámbito de las diferencias personales, transformándolas en un aspecto estructural persistente de las organizaciones formales” (Selznick, 1999, p. 198).

LAS TRANSFORMACIONES DEL CONGRESO MORELENSE

En Morelos, como en todos los estados del país, el número y tamaño de los grupos parlamentarios se ha venido modificando, sobre todo a partir de los últimos veinte años.

En 1867 Morelos se dividía en siete distritos locales, por lo que la primera legislatura (1869-1871) tuvo el mismo número de integrantes. De la segunda legislatura a la cuarta el estado se dividió en diez distritos, para reducirse a nueve en 1912. En ese año aumentaron a 11, pero el orden constitucional se interrumpió por una serie de gobiernos militares. En 1926 el Gobernador provisional convocó a elecciones para elegir diputados y Gobernador constitucionales, sin embargo ninguno de los tres aspirantes reconoció los resultados y nuevamente el gobierno federal envió un Gobernador provisional.

En 1930 se eligieron siete diputados locales, quienes el mismo año promulgaron la nueva Constitución, que sustituía a la de 1888. En 1976 una reforma a la legislación local dividió al estado en nueve distritos; tres años después el número de distritos se elevó a doce, además de que se creaban tres diputaciones de representación proporcional, por lo que la XLI Legislatura (1979-1982) estuvo integrada por 12 diputados priístas de mayoría relativa y tres de representación proporcional que provenían del Partido Acción Nacional (PAN), del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS).

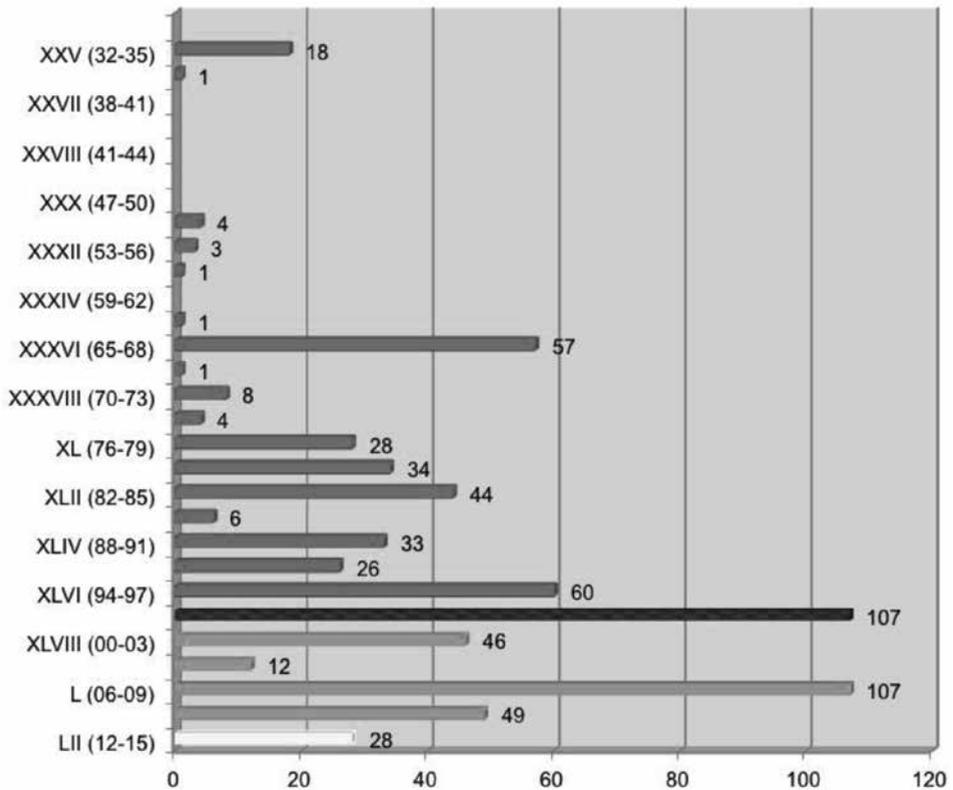
En 1991 el número de diputados de representación proporcional se elevó a seis, resultando todos de oposición: uno del PAN, uno del PARM, uno del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y tres del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En 1993 una nueva reforma a la Ley Electoral elevó a 15 los distritos del estado y a 10 el número de diputaciones de representación proporcional: tres del PAN y siete del PRD. En 1997 una nueva redistribución aumentó el número de diputaciones de mayoría relativa a 18 y a 12 las de representación proporcional; la oposición obtuvo 10 diputaciones de mayoría, que sumadas a las 17 plurinominales provocaron que el PRI pierda la mayoría en el Congreso y que surgiera el primer gobierno sin mayoría en la historia de Morelos. A partir de ese

momento la correlación de los grupos parlamentarios sería fluctuante. En 2000 el PAN ganó la gubernatura del estado y la mitad del Congreso, en tanto que el PRI alcanzó doce curules y el PRD tres solamente; en las elecciones intermedias de 2003 el PAN obtuvo nueve diputaciones, mientras que el PRI y el PRD igualaron en ocho, por lo que la correlación de fuerzas fue muy similar, además de que aparecieron el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) con tres escaños y Movimiento Ciudadano (MC) con dos.

En 2006 el PAN repitió su triunfo en la gubernatura y vio aumentar a 12 miembros su contingente legislativo, en tanto que el del PRI disminuyó a cuatro y el del PRD pasó a nueve; por su parte el PVEM obtuvo una diputación, MC dos y Nueva Alianza (NA) apareció también con dos. El escenario de 2003 se repitió en 2009 y de nueva cuenta el partido gobernante vio reducirse a seis su grupo parlamentario, en tanto que el del PRD descendió a tres; el PVEM, MC y NA se mantuvieron como partidos minoritarios con dos diputaciones los primeros y con una el tercero, además de que apareció el Partido de Trabajo (PT) con una diputación también. Después de 12 años de predominio panista, en 2012 el PRD obtiene el triunfo en los comicios para Gobernador, pero no la mayoría en el Congreso, en la que su grupo parlamentario y el del PRI está integrado por ocho diputados, mientras que el del PAN desciende a cuatro y los de los partidos minoritarios ya no lo son tanto, pues los del PVEM y el PT aumentan a tres integrantes, en tanto que el de MC continua teniendo dos miembros, el de NA uno y también con uno aparece el Partido Social Demócrata (PSD), como partido político local, confirmándose la tendencia a una mayor fragmentación del Congreso.

LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Dada la información que se presenta en la figura 1, puede decirse que en el caso particular se confirma la hipótesis de que los gobiernos sin mayoría no implican forzosamente parálisis legislativa; por el contrario, en Morelos la mayor pluralidad política se ha traducido en el aumento de la actividad legislativa, sin dejar de reconocer que durante la época de los gobiernos unificados también hubo etapas importantes de trabajo legislativo.

Figura 1. Reformas Constitucionales por legislatura

Destaca en primer lugar la actividad de la XXV Legislatura, sobre todo porque laboraba en el marco de una Constitución recién promulgada, a la que sin embargo modificaron en 18 ocasiones. Vale la pena aclarar que la gráfica reporta las cifras de modificaciones a los artículos constitucionales sin ponderar su importancia o profundidad.

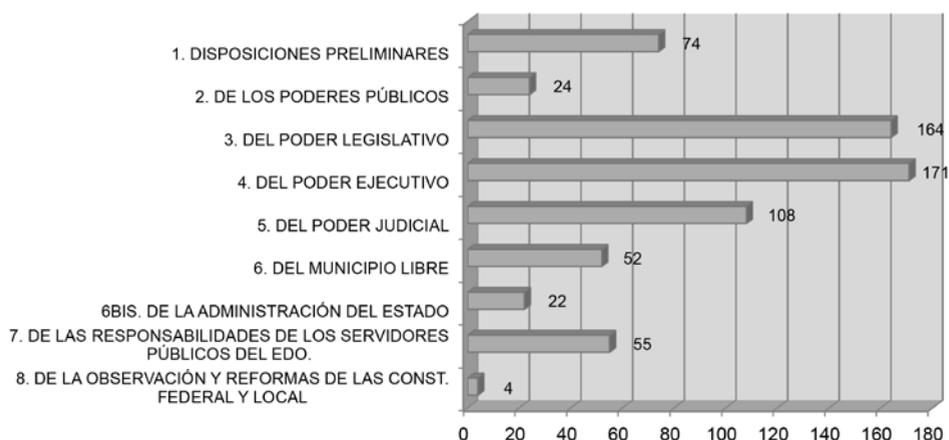
En 1935 comienza un periodo de inactividad, que concluirá en 1965, cuando la Legislatura XXXVI realiza 57 reformas constitucionales. Posteriormente, la inclusión del panismo y de algunos otros partidos de izquierda de 1979 a 1991 se traduce

en la regularidad de la actividad legislativa; mientras que tal vez la presencia de los tres partidos fuertes a nivel nacional (PRI, PAN y PRD) haya influido para que la actividad legislativa aumentara significativamente, sobre todo durante la XLVI Legislatura (1994-1997).

Por su parte la era de los gobiernos sin mayoría ha presentado altibajos en la producción del Congreso: en 1997, todavía con gobernador del PRI y con este partido en control de la mitad del Legislativo, se alcanza uno de los dos mayores niveles de productividad de la historia; el otro se alcanza en 2006, arrancando el segundo gobierno panista y con un Legislativo fragmentado; mientras que en 2003, a la mitad del primer gobierno del PAN y con una equilibrada correlación de fuerzas en el Congreso, la producción desciende significativamente.

Las reformas acumuladas durante más de 80 años de trabajo legislativo se han dirigido principalmente a regular la actividad de los poderes públicos, como puede verse en la figura 2, es decir, considerando las reformas tanto de los gobiernos unificados como de los gobiernos sin mayoría, lo que tenemos es la regulación recíproca entre el Ejecutivo, el Legislativo e incluso el Poder Judicial, puesto que los tres tienen la capacidad de presentar iniciativas de ley.

Figura 2. Reformas Constitucionales por título



La burocracia al servicio del gobierno estatal (los tres poderes incluidos) también ha sido objeto de atención, como puede apreciarse en la cantidad de reformas a los títulos sexto bis y séptimo. También los municipios, como primer nivel de gobierno, han merecido la atención de los legisladores, integrándose en 2000 al texto constitucional el título sexto, que regula sus actividades.

En el caso de reformas con algún contenido social, cabe mencionar a la consulta pública, el referéndum y el plebiscito como formas de participación ciudadana reconocidas constitucionalmente en 1999. Las instituciones y los procesos electorales también han sido objeto de reformas constantes, al igual que la Procuraduría General de Justicia. La protección al ambiente, el acceso a la impartición de justicia, y la protección a sectores vulnerables son aspectos que se han ido agregando al texto constitucional, sobre todo a partir de la era de los gobiernos sin mayoría.

CONCLUSIONES

En un escenario de pluralidad política, en el que concurren intereses de diverso tipo, la cooperación, que debiera ser la norma, se convierte en la excepción, sobre todo cuando impera la lógica del enfrentamiento cotidiano y se carece de visión a largo plazo. Se ha señalado que el único “incentivo” al que responde la función legislativa es el económico, pero considero que tal afirmación se basa más en la negativa valoración pública de la actividad política. Si bien no se trata de una actividad exenta de prácticas corruptas, quiero pensar que no estamos todavía frente al escenario en que los legisladores se dediquen a actuar exclusivamente como mercenarios.

El marco teórico institucional empleado para aproximarme al objeto de estudio ofrece aún varias herramientas analíticas cuya utilización está pendiente. Hay que avanzar en la comprensión de la forma en que los valores y normas institucionales se combinan con la racionalidad de los actores, impregnada de otras normas y valores y producen una nueva racionalidad, que veo como fundamental en el potencial de todo proceso o dinámica de cooperación que se emprenda, más allá de lo que una simple “cooperación” mecánica pueda lograr.

Sobre el caso aquí presentado pueden hacerse todavía algunas observaciones. Se ha asumido que la cooperación en gobiernos unificados se explica por la pertenencia de los actores políticos a un mismo partido, siendo entonces la disciplina y la homogeneidad ideológica las variables que la explican; tal cosa es lo que podría decirse sobre la inusual actividad legislativa del Congreso morelense de 1932 a 1935 y sobre todo de 1965 a 1968. En las entidades del país los periodos de celeridad legislativa también se explican por la influencia federal, con el objeto de concordar la legislación local; así ocurrió en Morelos cuando a nivel federal se llevó a cabo una reforma político electoral que entre otras cosas creó la figura de los diputados de partido, lo cual se reflejó en el aumento de la actividad legislativa de 1965 a 1968, como ya se dijo.

De acuerdo con la información analizada no se observa una tendencia ni al aumento ni a la disminución de la producción legislativa. Evidentemente se trata de un Congreso mucho más activo que en la época del gobierno unificado, aunque ello comenzó antes de la era de los gobiernos sin mayoría. Las altas tasas de productividad legislativa de 1997 al 2000 y de 2006 a 2009 parecen deberse más a circunstancias coyunturales que a proyectos de largo aliento.

Se reconoce que las legislaturas recientes han incorporado al texto constitucional derechos novedosos, pero se encuentra pendiente su valoración cualitativa, su alcance y profundidad. No es el objeto de la investigación que se desarrolla determinar los efectos de la legislación producto de gobiernos sin mayoría, sino redefinir desde una perspectiva teórica específica la cooperación en gobiernos pluripartidistas, pues se suponía que tal cosa era imposible. La cooperación en gobiernos sin mayoría es posible, como ya se ha demostrado. Mi interés radica en averiguar por qué es posible y en ahondar en las causas de tal posibilidad. La respuesta que aquí ofrezco, la de la existencia de una racionalidad legislativa institucionalizada que determina los alcances de la cooperación, debe cimentarse todavía más profundamente en las propuestas del neoinstitucionalismo sociológico y el neoinstitucionalismo económico para dar sus mejores frutos. Tal es la meta que se trata de alcanzar.

REFERENCIAS

- Aziz, N., A. (2002). “Gobiernos divididos: entre la Reforma y la polarización”, en Casar, María Amparo e Ignacio Marván, (coords.), *Gobernar sin mayoría, México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, pp. 295-317.
- Badillo, M. J. (2007). Desempeño de los presidentes latinoamericanos en gobiernos sin mayorías parlamentarias. *El Cotidiano*, 143, pp. 92-105.
- Carrillo, U. y Alonso, L. (1998). “La incertidumbre constitucional. Gobierno Dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, 2, abril-junio, pp. 239-263.
- Cheibub, J. A. (2002). Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies. *Comparative Political Studies*, 35: 248, 2002, pp. 284-312, recuperado de <http://cps.sagepub.com/content/35/3/284> [julio 21, 2011].
- Crozier, M. (1962). *El fenómeno burocrático 1*, México, Amorrortu.
- Díaz, E. R. (2006). Desempeño legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003. *CONfines* (México), (E-MAY), 45-64. ISSN, 1870-3569, [en línea]. Recuperado de <http://con#nes.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf> [agosto 12, 2012].
- Edwards, G. C.; Andrew, B. y Jeffrey, P., “The legislative impact of Government Divided”, *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 2 (April), pp. 545-563, recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2111776> [julio 21, 2011].
- Fiorina, M. (2003). *Divided government*, New York, Longman.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*, New York, The Free Press.
- Kernell, S. (1997). *Going public: new strategies of presidential leadership*, California, Cq Press.

- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms*. *Political studies*, XLIV
- Hernández, M. C., “Composición e integración del poder legislativo en Morelos”, *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, México, Instituto Belisario Domínguez, pp. 511-544, recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/27.pdf> [julio 21, 2011]
- Linz, J. J., & Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- López, A., (2007). “Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales en México”, en Espinoza Toledo, R. y J. Weldon (coords.), Para qué sirve el poder legislativo, UAM-I/Porrúa.
- Lujambio, A. (1996). “Estudio introductorio” en Lujambio, Alonso (ed.), *Gobiernos divididos en la federación mexicana*, México, CNCPyAP-UAM-IFE. pp. 9-32.
- March, J. y Johan P. O. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de las instituciones*, México CNCPyAP-UAS-FCE.
- Mayhew, D. R. (2005). *Divided we govern: Party control, lawmaking and investigations, 1946-2002*. Yale University Press.
- Olson, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa-Noriega Editores.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, España, Gedisa.
- Pfiffner, J., P. (1996). *The modern presidency*, Virginia, Bedford/St Martins.
- Reynoso, D. (2010). Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, 1, pp. 113-139.

- Rodríguez, R. H. (2003). “Cambio político y renovación institucional, las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, vol. 43, núm. 4 (174), (oct.-dic.), pp. 789-821.
- Rogers, J. R., (2011). “The impact of Divided Government on legislative production”, *Public Choice*, vol. 123, núm. 1/2, pp. 217-233, recuperado de <http://www.jstor.org/stable/30026798> [julio 21, 2011]
- Rosas, M. L. (2001). Gobiernos divididos horizontales en México. *Sociológica*, 16(45-46), pp. 201-232.
- Selznick, P. (1999). “Bases de la teoría de la organización”, en Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde (comps.), *Clásicos de la Administración Pública*, México, FCE-CNCPyAP-Universidad Autónoma de Campeche, pp. 195-212.
- Toledo, R. E. (2007). *Para qué sirve el poder legislativo*. J. Weldon (Ed.). Cámara de Diputados. México, UAM-I/Porrúa. México, UAM-I/Porrúa.