

Espacios **Públicos**

Revista de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMéx / Año 17 No. 40 mayo-agosto 2014

ISSN: 1665-8140



Gobiernos de coalición: un nuevo diseño institucional en el Congreso de Baja California

Coalition Governments: a new institutional design in the Congress of Baja California

Fecha de recepción: 19 de febrero de 2014

Fecha de aprobación: 11 de junio de 2014

*Cuaubtémoc López Guzmán**

RESUMEN

Este trabajo analiza la relación entre poderes en Baja California; no se fundamenta en las teorías de la representación, sino en la Teoría de la Elección Racional, sitúa a los actores políticos individuales como entes egoístas, maximizadores e instrumentales al estructurar conductas bajo el principio de mejor ganancia y menor pérdida. La metodología empleada combina el modelo de elección racional y el neoinstitucionalismo en la vertiente de la Teoría de los Costos de Transacción Política.

Para concluir, se enfatiza que los componentes conductuales y representativos de todo legislador se asocian a un dilema enfrentado por la disciplina partidista *versus* la responsabilidad legislativa. Estos comportamientos opuestos son analizados para identificar la viabilidad del modelo de un gobierno de coalición.

PALABRAS CLAVE: gobierno de coalición, elección racional, costos de transacción política, disciplina partidista, gobiernos divididos, responsabilidad legislativa.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the relationship between powers in Baja California, however, this study is not based on the theories of representation, but in the theory of rational choice in order to identify individual political actors as selfish, profit-maximizing, instrumental entities in the sense of being able to change behavior under the principle of the best gain and the least loss. The methodology combines the model of rational choice and neo-institutionalism in its transaction cost theory of politics aspect.

As a conclusion it is emphasized that the behavioral and representative components of all legislators are associated with a dilemma facing party discipline versus legislative responsibility. Therefore, these opposite behaviors are analyzed in order to identify the feasibility of the coalition government model.

KEYWORDS: coalition Government, rational choice, transaction cost theory of politics, party discipline, divided governments, legislative responsibility.

* Universidad Autónoma de Baja California, México. Correo-e de contacto: cspoldoc@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En 1989, Baja California tuvo el primer gobernador emanado de un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, así como la primera legislatura (XIII) con el formato cameral de gobierno dividido.

Para la ciudadanía, los partidos de oposición, medios de comunicación, politólogos y académicos, la euforia y fascinación por la primera alternancia se focalizó en la figura del candidato electo Ernesto Ruffo Appel. Como el modelo de presidencialismo autoritario se replicaba en cada entidad federativa el poder legislativo local siempre subordinado y dócil ante las decisiones y poder del gobernador priista no ejercía sus facultades constitucionales en un marco de equilibrios institucionales.

Por ello, casi ningún actor político ni los estudiosos del proceso de transición democrática se centraron en destacar el nuevo rol del poder legislativo local y la necesaria re-instalación de sus facultades y funciones en un marco de pluralidad, debate y cuestionamiento a la subordinación histórica que éste padecía ante el poder ejecutivo local.

Así que hoy a 24 años de la alternancia en el cargo del poder ejecutivo y de la conformación plural del Congreso del Estado es necesario un análisis de la relación entre poderes (legislativo-ejecutivo) para identificar los cambios institucionales requeridos para minimizar la confrontación entre poderes.

La propuesta aquí analizada de instrumentar un gobierno de coalición está centrada en la premisa que, bajo gobiernos divididos en un contexto de partidos disciplinados

y estratégicamente orientados a bloquear al partido del gobernador por cálculos electorales e intereses partidistas, se estanca la colaboración entre poderes. Ello provoca la parálisis o el retraso en la formulación de las políticas públicas necesarias para el desarrollo local.

Este análisis de la relación entre poderes no se fundamenta en las teorías de la representación, sino en la teoría de la elección racional para con ello situar a los actores políticos individuales como entes egoístas, maximizadores e instrumentales en el sentido de estructurar conductas bajo el principio de la mejor ganancia y la menor pérdida.

Bajo este enfoque racional vamos entonces a introducir componentes conductuales en contraposición para el legislador dada una determinada estructura de recompensas e incentivos selectivos que le ofrece el sistema político.

Estos componentes conductuales y representativos se asocian al dilema que todo legislador enfrenta entre la disciplina partidista *versus* la responsabilidad legislativa. Así que estos comportamientos opuestos deben ser analizados para identificar la viabilidad del modelo de gobierno de coalición.

La competencia electoral en Baja California se caracteriza por un sistema bipartidista de corte centrista y un Congreso plural que bajo distintos tipos de gobierno emergen y se construyen alianzas coyunturales o electorales que bien pudieran anular las bondades institucionales del gobierno de coalición en Baja California; encareciendo los costos de transacción política, en vez de reducirlos.

Antes de abordar la dinámica parlamentaria del Congreso de Baja California y la relación de éste con el poder ejecutivo es necesario abordar la relación entre poderes a nivel federal.

DINÁMICA PARLAMENTARIA EN LA LVII LEGISLATURA: OPCIONES PARA SUPERAR LAS MAYORÍAS DIVIDIDAS BAJO UN SISTEMA DE PARTIDO DE PLURALISMO MODERADO

En los sistemas presidenciales, la competencia electoral por el cargo del ejecutivo federal derivó en una dinámica de suma cero; es decir, se gana o se pierde todo. Sobre todo en México, donde el presidente concentraba poderes excepcionales (informales) derivado del carácter autoritario del régimen.

Pero esta dinámica institucional en un sistema democrático ha fenecido y hoy la alternancia permite que varios partidos, de acuerdo con el sistema de partidos específicos, participen en la conformación del gobierno; además de intervenir en la definición de las políticas públicas a nivel local y de la política económica a nivel nacional.

Hoy en México esto ya es posible; sin embargo, los partidos políticos rivales y alternantes [Partido Revolucionario Institucional (PRI)-Partido Acción Nacional (PAN)-Partido de la Revolución Democrática (PRD)] focalizan la mayor parte de sus recursos y capacidades en la conquista de la Presidencia de la República porque ha quedado vinculado el cargo del ejecutivo a un poder excepcional; tanto por la concentración del poder formal (legal), como por el uso discrecional del poder autoritario (informal).

En un sistema democrático, el presidente es una pieza más del sistema, y donde existen balances y contrapesos institucionales, el poder del presidente se materializa a través de un orden constitucional. Empero, en nuestro país la conducción autoritaria del gobierno por un individuo cada seis años le imprimió al cargo un matiz imperial.

Esta lógica ha quedado imbricada en todos los actores políticos, —de izquierda a derecha— la obsesión por conquistar el poder ejecutivo federal está cargada por la fascinación del poder redentor, paternalista y nacionalista que asumió cada mandatario. Este matiz de tipo imperial —autoritario, (por más que se le niegue) —es la clave explicativa de la búsqueda de dicho poder, aun si se corrompe a los hombres, se encona a la sociedad mexicana, se desconocen las instituciones o se violan las leyes.

En este apartado se destacará —en el marco de la teoría de los sistemas presidenciales— visualizar los retos que enfrentará el ejecutivo federal para impulsar las reformas constitucionales que se han considerado polarizantes a nivel partidista y entre poderes (legislativo-ejecutivo).

El tipo de gobierno conformado después de las elecciones federales de julio de 2012 se tipifica como de gobierno no unificado. Un gobierno no unificado es aquel donde nadie cuenta con mayoría congresional absoluta. Requiriéndose de alianzas temporales o coaliciones permanentes para impulsar la agenda del ejecutivo y/o la del partido del presidente (cuadros 3 y 4).

De acuerdo con el número de grupos parlamentarios en cada Cámara, 7 en la Cámara baja y 4 en el Senado, el presidente

de la república deberá construir coaliciones estables a nivel legislativo que eviten la parálisis legislativa. Será muy complicada, casi imposible, la confrontación cameral pues dado el carácter disciplinado de los partidos esta lógica se expresará entre todas las fracciones parlamentarias; más aún si el PRD polariza su posición de desconocimiento y no colaboración con el nuevo titular del poder ejecutivo.

Los principales retos que enfrenta Enrique Peña Nieto para viabilizar una mayoría gubernamental que evite la parálisis son:

- a) La conformación de un bloque opositor multicolor en la Cámara de Diputados.
- b) La ruptura con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su alianza con el PAN de nuevo.
- c) La indisciplina de los propios legisladores del PRI en cualquiera de las cámaras.
- d) La compactación de pequeños bloques parlamentarios que conduzcan aritméticamente al estancamiento.

Si aplicamos indicadores relacionados con el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, de su relación con el poder ejecutivo federal y de la propensión hacia el intercambio recíproco de apoyos parlamentarios tendremos un modelo que pueda aplicarse para comprender el funcionamiento interno de la LXII Legislatura en particular.

Para entender el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados construí el concepto de Dinámica Parlamentaria, la cual se define como "la estrategia de acción cameral, donde cada fracción parlamentaria mide su poder respecto de las otras y asume una posición positiva o negativa, la cual oscila coyunturalmente en relación con la disciplina partidista".

He identificado tres tipos de dinámica parlamentaria (DP) que pueden presentarse en cualquier asamblea legislativa; colaboración, confrontación o consenso.

Cuadro 1
Composición de la Cámara de Diputados 2012-2015

	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>% Asientos</i>
PRI	157	50	207	41.4
PAN	52	62	114	22.8
PRD	57	44	101	20.2
PVEM	19	14	33	6.6
PT	8	11	19	3.8
MC	7	9	16	3.2
PANAL	0	10	10	2.0
TOTAL	300	200	500	100

PT: Partido del Trabajo. MC: Movimiento Ciudadano. PANAL: Partido Nueva Alianza.
FUENTE: elaboración propia

Cuadro 2
Composición de la Cámara de Senadores 2012-2015

	<i>Mayoría relativa</i>	<i>Representación proporcional</i>	<i>Total</i>	<i>% Asientos</i>
PRI	41	11	52	40.6
PAN	29	9	38	29.7
PRD	16	6	22	17.2
PVEM	7	2	9	7.0
PT	2	2	4	3.1
MC	1	1	2	1.6
PANAL	0	1	1	0.8
Total	96	32	128	100

FUENTE: elaboración propia.

En cambio, para medir las posibilidades que el poder ejecutivo tiene en la conformación de una mayoría cuando los votos a conquistar son de partidos de oposición en el poder legislativo utilizo el indicador llamado Grado de Consenso (GC) que es el número de legisladores o votos de oposición que requiere el ejecutivo para formar una mayoría en favor de sus iniciativas.

Para identificar la propensión al apoyo recíproco entre las fracciones parlamentarias empleo el concepto Nivel de Incentivo (NI)

que es el indicador que refleja la concentración o dispersión del voto opositor al partido gobernante en la cámara (s). Y depende de esta relación que se puede tener un nivel de incentivo positivo o negativo.

Estos indicadores se agregan en el esquema 1 y nos permiten observar las restricciones y posibilidades de las fracciones parlamentarias, la relación del poder legislativo con el poder ejecutivo; y los cálculos y estrategias de los partidos asociados a la maximización de su poder político-electoral.

Esquema 1
Dinámica parlamentaria y relación entre poderes 2012-2015

<i>Legislatura</i>	<i>Periodo</i>	<i>Elección</i>	<i>PAN</i>	<i>PRI</i>	<i>PVEM</i>	<i>PRD</i>	<i>PT</i>	<i>MC</i>	<i>PANAL</i>	<i>Tipo de gobierno</i>	<i>GC</i>	<i>DP</i>	<i>NI</i>
LXII	2012-2015	Concurrente	114	207	33	101	19	16	10	No unificado	alto	Confrontación	positivo

FUENTE: elaboración propia.

En el esquema 1 se puede observar el número de legisladores por bancada parlamentaria, como ningún partido cuenta con mayoría absoluta congresional el tipo de gobierno que tendremos en la LXII Legislatura es el de un gobierno no unificado. Esta situación requerirá de una estrategia inteligente y conciliadora de parte del ejecutivo; por ello el indicador grado de consenso lo situó con el valor de alto, pues el ejecutivo federal necesita cooptar 44 votos de otras bancadas para lograr el 50% + 1 necesario para la aprobación de leyes ordinarias y 126 votos extras para impulsar reformas constitucionales.

En cuanto a la vida parlamentaria interna se presentará una dinámica de confrontación partidista o de bloques, los cuales muy seguramente alternarán sus posturas y acuerdos en relación con la disciplina partidista, la coyuntura política y el cálculo electoral. Sin embargo, a pesar de esta lógica confrontacionista prevalecerá el intercambio positivo de apoyo recíproco, pues el voto opositor está disperso y ningún partido o bloque por sí solo puede hacer nada positivo en relación con sus compromisos programáticos y propuestas de campaña.

Es importante entonces introducir dos variables o fuerzas que se contraponen en la lógica de acción y posición de los partidos en México. Una variable necesaria para comprender el funcionamiento de un determinado sistema de partidos es la

distancia ideológica, la cual tiende a formar oposiciones bilaterales (izquierda-derecha) donde prevalecen las fuerzas centrífugas que producen la polarización del sistema de partidos.

El caso típico identificado por Sartori es el modelo de partido de pluralismo polarizado; empero el sistema de partidos en México se ha movido de un sistema de partido hegemónico hacia uno de pluralismo moderado, donde es posible la configuración de coaliciones bipolares; es decir, es muy probable que el PRI pueda aliarse con partidos de izquierda como de derecha; así como la alianza de los extremos (PAN-PRD) contra el PRI.

La gran ventaja que tiene el ejecutivo en capitalizar el proceso de negociación y relación con el Congreso (senadores y diputados) está relacionada con la lógica centrípeta del sistema de partidos en México; el cual es consistente con el modelo teórico formulado por Sartori de pluralismo moderado.¹

La lógica centrípeta se refiere a la conformación de alineaciones bipolares de coaliciones alternativas donde la competencia electoral está basada en políticas moderadas del centro del espectro ideológico (diagrama 1).

En el diagrama se representó la distancia ideológica en el eje horizontal; situando al PAN hacia la derecha, cerca de la coalición PRI-PVEM, y en la izquierda a la coalición PRD-PT-MC y el PANAL, este último se ubicó a la izquierda por

¹ La dinámica política del pluralismo moderado es bipolar, en lugar de dos partidos hallamos por lo general alineaciones bipolares de coaliciones alternativas basadas en una política moderada, véase Sartori, Giovanni, Partidos y sistema de partidos, p. 217.

su origen sindical. De acuerdo con la variable distancia ideológica no sería posible ningún acuerdo, alianza o coalición parlamentaria entre los partidos ubicados en el espectro opuesto de la ubicación geométrica.

Entonces la variable ideológica ejerce en el sistema de partidos en México un impulso centrífugo, a pesar de que el partido del presidente se oriente hacia el centro para la construcción de posibles coaliciones bipolares alternativas.

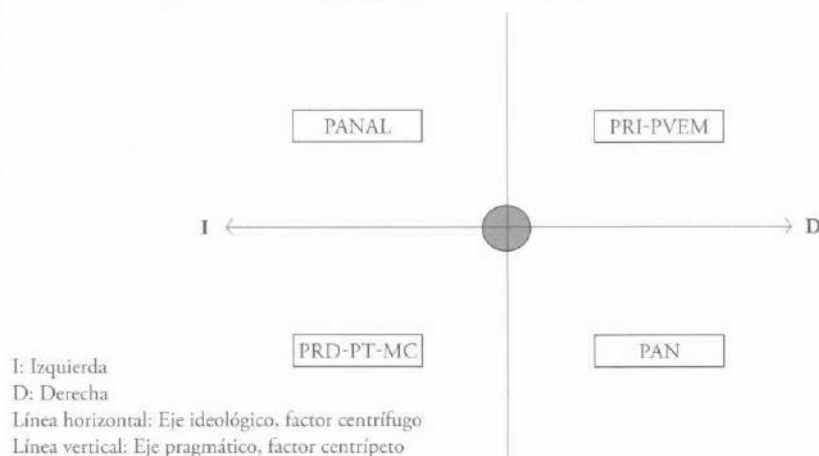
Para ilustrarlo véase el diagrama; en el eje vertical se representa la acción pragmática de los partidos que contrarresta la tendencia centrífuga, ambas fuerzas opuestas permiten la posibilidad de colaboración entre las fracciones parlamentarias y con el poder ejecutivo. Si se cumple la premisa de los sistemas de pluralismo moderado donde la competencia político-

electoral es de carácter centrípeta entonces el centro ideológico, –sombreado en el diagrama– es el espacio posible de colaboración, aunque la dinámica parlamentaria sea de confrontación.

DINÁMICA PARLAMENTARIA Y RELACIÓN ENTRE PODERES EN BAJA CALIFORNIA: EL MODELO DE GOBIERNO DE COALICIÓN

Para instrumentar el modelo de gobierno de coalición desde la perspectiva del análisis político de los costos de transacción debemos introducir las premisas teóricas de este enfoque y vincularlo al formato cameral-partidista que nos permita identificar las posibles desviaciones y tensiones institucionales, políticas y sistémicas una vez formalizado en la Carta Magna local.

Diagrama 1
Matriz ideológico-pragmático del sistema de partidos en México



FUENTE: elaboración propia.

Un nuevo diseño institucional, por naturaleza propia, tensiona a los actores políticos, pues su aprendizaje y comportamiento se ha estructurado bajo rutinas y procesos socializados que les permiten hacer cálculos sobre los posibles resultados de cualquier negociación o intercambio; además, la repetición del intercambio posibilita la cooperación y fortalece la confianza entre los actores involucrados en el intercambio.

Los gobiernos de coalición son un producto natural de los sistemas parlamentarios, en estos sistemas el gobierno (gabinete) necesita del apoyo y respaldo del parlamento, además los partidos cuando no logran mayoría deben formalizar una coalición responsable que evite el fracaso del gobierno.

En cambio en los sistemas presidenciales centrados en el ejecutivo como eje de funcionamiento del sistema el gabinete no requiere para su subsistencia del apoyo del Congreso; al ser dos instituciones con legitimidad popular por vía de las elecciones el poder ejecutivo y el poder legislativo compiten por la definición de las políticas públicas.

Las variantes a esta dinámica se relacionan con el tipo de gobierno que emerge después de una elección, cuando el partido del presidente cuenta con mayoría absoluta, la necesidad de una coalición por parte del ejecutivo es nula, si un partido opositor o varios partidos opositores logran la mayoría absoluta, los incentivos institucionales son bloquear o encarecer los acuerdos e iniciativas del ejecutivo.

Desde la perspectiva aquí empleada (costos de transacción) se sostiene que los formatos

gubernativos de coalición son más costosos que los gobiernos de partido, pues su proceso de formación implica transacciones en torno a políticas, cargos y apoyos legislativos con la participación de múltiples actores (Chasquetti: 2011).

En la actualidad, el estudio de los gobiernos de coalición dentro del sistema parlamentario ha sido ampliamente documentado por la ciencia política; en cambio en el formato presidencial existen posiciones divergentes sobre su utilidad consensual dado el diseño institucional del presidencialismo. Tanto la teoría como la evidencia empírica dan cuenta de variantes conductuales y de cultura política de los actores que favorecen o entorpecen su funcionamiento.

Nuestro interés es identificar las posibilidades de éxito o fracaso del modelo de gobierno de coalición adoptado constitucionalmente en Baja California con la reforma política de 2012. Para ello debemos abordar:

- a) El diseño institucional (sistema presidencial).
- b) La aplicación de un paradigma (elección racional y costos de transacción).
- c) El sistema de partidos local (predominante bipartidista).
- d) Las variantes conductuales de los legisladores bajo distintos tipos de gobierno: disciplina partidista *versus* responsabilidad legislativa.

Empecemos por comprender las reglas de funcionamiento del sistema presidencial a nivel local

A) *Diseño institucional*

En primer lugar, Baja California, al igual que todas las entidades federativas, tiene una forma de gobierno fundada en la separación de poderes. El artículo 11 de la Constitución Política del Estado de Baja California señala que:

La forma de gobierno del Estado es republicana, representativa y popular, y que el gobierno del Estado se divide, para su ejercicio, en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales actúan separada y libremente, pero cooperando en forma armónica a la realización de los fines del Estado.

Durante décadas, Baja California mantuvo el formato de gobiernos unificados donde el partido del gobernador (PRI) mantenía la mayoría absoluta en el Congreso del Estado, esta dinámica institucional determinó que:

Regla 1. El poder ejecutivo, al ser el centro del poder gubernamental derivado de su facultad informal de seleccionar y promover la carrera política de la familia revolucionaria local a cargos en el Congreso pudo disciplinar y subordinar cualquier intento independiente de impugnación o cuestionamiento.

Regla 2. El ejecutivo además de ser el eje del funcionamiento del gobierno a nivel político, lo fue también a nivel técnico, es decir el Congreso no contaba con expertos ni asesores, y los legisladores por su perfil educativo no contaban con conocimientos ni voluntad para ejercitar las funciones clásicas de todo parlamento, fiscalizar al ejecutivo y producir leyes.

Regla 3. Los diputados por disciplina política e identidad partidista se sujetaban a las directrices del gobernador en turno, la eficiencia decisional hacía válido el precepto constitucional arriba citado de cooperación armónica; sin embargo, la arquitectura institucional de contrapesos, balances y autonomía del poder legislativo se mutiló, derivando con ello un exacerbado autoritarismo.

Regla 4. Al no existir la re-elección inmediata para el cargo de diputado, los vínculos asociados con el ciudadano no se fortalecieron; la recompensa por lealtad y subordinación al gobernador era la lógica de acción racional, ello atrofió el carácter popular-representativo de los legisladores.

Regla 5. El gobierno de partido (PRI) redujo al máximo los costos de transacción en las relaciones entre poderes; sin embargo, después de la alternancia local (1989) el pluralismo cameral introdujo una nueva dinámica parlamentaria de gobiernos divididos y no unificados que requirió de mayores costos de transacción, situación que llevó a los actores políticos a modificar sus estrategias políticas basado en el aprendizaje de nuevos roles y rutinas institucionales.

Regla 6. El tránsito de gobiernos unificados a gobiernos divididos en Baja California ha producido a nivel local distintas variantes de equilibrios de poder, pero en términos institucionales es un aprendizaje que bien puede ser un activo para viabilizar los gobiernos de coalición.

Regla 7. Después de la alternancia, varias reglas no escritas del antiguo régimen

autoritario siguen presentes en las relaciones entre poderes, como el apoyo irrestricto al gobernador de los legisladores de su partido y la nula o escasa alineación de las preferencias ciudadanas con el diseño de políticas públicas. Esto ha reproducido la lógica de gobernadores autoritarios y legisladores demagogos.

Regla 8. El diseño institucional de un sistema presidencial local ha reproducido y calcado las prácticas informales del presidencialismo autoritario "metaconstitucionales" que bien pueden ser un recurso que posibilite el buen o mal funcionamiento de gobiernos de coalición en Baja California.

Regla 9. El ejecutivo cuenta con un periodo predeterminado en el cargo (no puede ser removido) y la facultad de nombrar y remover a su gabinete fundamenta el ejercicio autónomo en la conducción de gobierno; por lo que una injerencia del parlamento en la designación del gabinete, total o parcial requiere de un nuevo diseño constitucional y una nueva cultura partidista.

Regla 10. En las entidades federativas, la conformación de mayorías legislativas y las alianzas electorales reflejan una distorsión representativa que se focaliza en la competencia por la gubernatura, es decir, se ha reposicionado el poder de los gobernadores sin contar con un partido hegemónico (PRI) pero sí con nuevos mecanismos intra-partidarios atados al reparto de poder que el sistema electoral permite.

Una vez identificadas las reglas de orden formal e informal que delimitan la competencia política entre partidos y las relaciones entre poderes en Baja California es necesario agregar

al análisis las variantes conductuales de los actores políticos involucrados. El eje central de estudio es el individualismo metodológico, por lo que trazaremos este estudio centrado en las acciones y decisiones individuales.

Además utilizaremos los paradigmas teóricos de la elección racional y de los costos de transacción política para explicar las estrategias y cálculos políticos de los individuos en determinado contexto institucional. Por ello, individuos e instituciones (formales e informales) son los componentes que afectan el desempeño democrático en un sistema político.

Entonces, por contexto institucional entenderemos al conjunto de reglas del sistema político, arriba citadas y al sistema de partidos local; sumando al análisis el componente de las estrategias oportunistas y maximizadoras de los individuos.

En este caso las relaciones entre poderes en Baja California (Legislativo-Ejecutivo) son estudiadas usando el instrumental teórico ya descrito para una mayor comprensión y predicción de la conducta racional dominante; independientemente de las variaciones coyunturales en la composición cameral o el origen partidista y perfil social del gobernador.

B) Premisas de la teoría de la elección racional y de los costos de transacción política

La teoría de la elección racional se sustenta en las siguientes premisas.

1. Los individuos no se guían ni actúan con base en normas y valores, sino en función de costos e incentivos.
2. Los individuos tienen una conducta racional y maximizadora de beneficios.
3. Los individuos racionales y maximizadores, independientemente del tipo de elecciones que realizan (sociales, políticas o económicas), siempre buscarán utilizar el mínimo de recursos para obtener el máximo de resultados, traducidos en ganancias, poder político, influencia y prestigio social.
4. Las elecciones maximizadoras de los individuos conducen a la maximización del bienestar social.

De acuerdo con la teoría neoclásica para que estas elecciones y decisiones se puedan realizar, los individuos deben contar con información perfecta entre alternativas sobre bienes a elegir (precio, calidad, accesibilidad, etc.) o información completa sobre cursos de acción a seguir y estrategias a usar en la competencia política.

El neoinstitucionalismo ha demostrado que la teoría neoclásica es correcta en la premisa de la maximización de los beneficios que siguen los individuos y acepta el principio de racionalidad, pero niega el hecho que éstos posean información completa y perfecta en todas las transacciones que realizan, por ello el neoinstitucionalismo incorpora el principio de la racionalidad limitada.

Al no tener información perfecta del medio que los rodea (orden social y político)

los individuos desean reducir los costos de obtener información exacta del mercado político, esta situación introduce la necesidad de tomar decisiones o acciones alejadas de toda racionalidad.

Los nuevos institucionalistas suelen elaborar sus teorizaciones y análisis bajo la presunción de que las personas disponen de una racionalidad limitada o acotada, esto es no disponen de unas ilimitadas capacidades cognitivas (de procesamiento de información y de cálculo) (Toboso y Compés, 2003: 6-7).

La ideología le provee a los individuos insumos cognitivos y valorativos que sustituyen los límites de la información imperfecta para realizar transacciones políticas. Así encontramos que los individuos no siempre orientan sus acciones o decisiones con base en el mero interés individual, al ser parte integral de una comunidad o entidad los individuos tomarán como referente de acción a la ideología.

Esta aceptación destaca que los individuos toman decisiones con base en modelos subjetivos. Esto significa un reto teórico para la vertiente neo-institucionalista que se basa en el individualismo metodológico.

La aceptación sobre la conducta guiada por modelos subjetivos desafía a la vertiente racional instrumental (de la escuela neoclásica) y fortalece la versión de la Nueva Economía Institucional (NEI) (de racionalidad limitada).

Es decir la NEI constituye una formulación de elección racional que asume no la noción de racionalidad neoclásica estricta, instrumental, sino la de racionalidad limitada. Desde esta

perspectiva, autores como North concluyen que para conceptualizar al individuo debe considerársele en un determinado contexto social e institucional en el que va a desarrollar su modelo mental subjetivo (Caballero y Arias, 2003: 140).

Para confeccionar un análisis elegante a nivel teórico-metodológico articulamos el paradigma derivado de la vertiente neo-institucionalista de los costos de transacción política.

La teoría de los costos de transacción política se sustenta en las siguientes premisas.

- a) Existe un mercado político, donde las instituciones pueden ser economizadoras de los costos de transacción o imponer barreras y elevar los costos.
- b) Mercado político con derechos políticos incompletos.
- c) Cumplimiento imperfecto de acuerdos.
- d) Información imperfecta y costosa.
- e) Modelos subjetivos de decisión de los agentes.
- f) Racionalidad limitada.
- g) Altos costos de transacción.
- h) Existen transacciones políticas entre ciudadanos y gobernantes, como entre los propios políticos, lo cual da como resultado distintas interacciones.

C) El sistema de partidos local

Baja California transitó de un sistema de partido hegemónico a un sistema de corte bipartidista (PRI-PAN) en relación con la

conquista de cargos electorales legislativos y municipales; en cambio en la competencia por el poder ejecutivo el PAN se sitúa como un partido predominante.

El sistema local de partidos está estructurado con ocho partidos distintos, pero sólo dos (PRI-PAN) pueden ser definidos como rivales, competitivos y alternantes, los otros seis recurren a alianzas electorales ya sea con el PRI o el PAN como estrategia de sobrevivencia política.

En Baja California el requisito de permanencia de un partido se debe lograr con el 4% del total de la votación estatal emitida por el principio de mayoría relativa para la Cámara de Diputados es muy alto.

“El problema como ya hemos visto, es que para que un partido tenga derecho a las diputaciones de representación proporcional tiene que obtener el 4% de la votación total emitida por este principio; así como participar con candidatos a diputados de mayoría relativa en por lo menos 50% de los distritos electorales y finalmente, obtener el registro de la lista de candidatos a diputados de representación proporcional (Ruiz, 2013: 83).

Con un sistema de partidos de corte bipartidista en Baja California y siguiendo las pautas teóricas de su funcionamiento enunciadas por Giovanni Sartori en su libro *Partidos y sistema de partidos* aplicaremos estas premisas al comportamiento individual estratégico de los miembros de todos los partidos con variantes asociadas siempre a cálculos maximizadores.

Un sistema bipartidista representa un caso paradigmático, donde dos partidos principales tienen capacidades competitivas que les permiten la alternancia en el poder sin recurrir a grandes alianzas o concesiones a los otros partidos para gobernar.

Con esta definición debemos precisar que las alianzas electorales centradas en el PRI o el PAN en Baja California son útiles para los partidos no competitivos dado este alto rango de captación de votos necesarios para mantener su registro.

Las principales características del sistema bipartidista son:

1. Existe un formato bipartidista siempre que la existencia de terceros partidos no impida que los partidos principales gobiernen solos.
2. La alternancia en el poder es la señal característica de la mecánica del bipartidismo.
3. Entre los partidos principales las expectativas de que el partido opositor desplace al partido gobernante es creíble gracias a un alto nivel de competitividad.
4. Existe un sistema de votación por distritos de un solo miembro que convierte las mayorías relativas en absolutas para garantizar la gobernabilidad de un solo partido.

En un sistema bipartidista la dinámica política, expone Sartori, se da cuando existe una comunidad de votantes flotantes moderados que genera una tendencia hacia el centro, por lo que la competencia será centrípeta favoreciendo el consenso. Los partidos tienen una distancia

ideológica mínima que posibilita la alternancia sin rupturas ni sorpresas (Sartori, 1992).

Utilizamos el índice de concentración (PRI-PAN) en la Cámara de Diputados de Baja California en el periodo de 1989 a 2013 construido por el politólogo Leopoldo Martínez Herrera para dar cuenta del carácter bipartidista del sistema de partidos en la entidad.

El cuadro inferior resulta ilustrativo respecto a la naturaleza y objetivos del diseño electoral del sistema, pues el resultado histórico, muestra una pauta altamente concentradora de los mandatos en sólo dos partidos, lo cual va en detrimento de los partidos minoritarios o emergentes y en contrapartida acendra su carácter concentrador del poder en la fórmula PRI y PAN (Martínez Herrera, s/a: 11).

Cuadro 3
Índice de concentración bipartidista
(PRI-PAN) en Baja California

<i>Año</i>	<i>Índice de concentración</i>
1989	83.8%
1992	78.9%
1995	96.0%
1998	88.0%
2001	88.0%
2004	84%
2007	80%
2010	80%
2013	56%

Fuente: Martínez Herrera, s/a: 11.

*D) Las variantes conductuales
de los legisladores bajo distintos tipos
de gobierno: disciplina partidista
versus responsabilidad legislativa*

En este apartado nos interesa relacionar la conducta racional dominante de los legisladores ante la disyuntiva de obedecer a su partido o a los ciudadanos, enfatizamos que el marco institucional puede incentivar o inhibir determinadas conductas; así como orientar las estrategias de los legisladores hacia posiciones oportunistas y maximizadoras, o solidarias y normativas.

Para comprender cómo el marco institucional orienta la conducta y decisiones de los legisladores en determinado orden institucional utilizaremos las premisas de la teoría de la elección racional y de la teoría de los costos de transacción política bajo distintos formatos de gobierno.

Hoy, la Constitución Política local prevé la formación de gobiernos de coalición. Baja California ha experimentado los gobiernos unificados y divididos. En ambos formatos las relaciones entre poderes y la dinámica parlamentaria siguieron patrones racionales maximizadores, lo que cambió fueron las estrategias de intercambio y los costos de transacción.

Nos hemos propuesto explicar estos patrones conductuales de los legisladores en Baja California bajo el formato de gobierno unificado, gobiernos divididos y el de gobiernos de coalición.

Gobierno unificado o de partido

Este formato funcionó de la primera Legislatura hasta la XII, en el amplio periodo de 1953 a 1989; la característica central es que los legisladores del PRI mantenían una disciplina racional definida por Sartori como aquella asociada a apoyar a su partido por interés propio.

A nivel estatal (Baja California) y en todas las entidades del país, los gobernadores reproducían la práctica de corte autoritario presidencial de promoción de la carrera política de los diputados. Esta regla no escrita aseguraba el apoyo y lealtad al presidente de la república o al gobernador según sea el caso.

El sistema de recompensa o castigo se focalizó en el ejecutivo federal o local; así que el interés racional dominante según este marco institucional informal determinó la conducta subordinada y disciplinada de los legisladores hacia la colaboración entre poderes justificada siempre en el discurso por la identidad partidista. Sin embargo, se neutralizó al poder legislativo como una institución autónoma, productiva y representativa.

El desprestigio social creado y heredado en el poder legislativo se relaciona con este marco institucional informal donde los individuos (legisladores) centrados en sus expectativas maximizadoras intercambiaban lealtad por recompensas y promoción política con el ejecutivo.

La preeminencia de los poderes ejecutivos, tanto federal como local, degeneró en un

exacerbado presidencialismo, situación que se intensificó con el monopolio de acceso al poder por la vía del PRI, y sus antecesores: Partido Nacional Revolucionario (PNR) y Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La identidad partidista, la sumisión política y el limitado trabajo legislativo desgastaron la credibilidad institucional de los Congresos y la imagen de los representantes populares, pues se les asociaba con una camada de políticos oportunistas, sin ningún vínculo social ni responsabilidad legislativa (López Guzmán, 2008: 12-13).

En el cuadro 4 se muestra las características institucionales del formato de gobierno unificado vigente en Baja California por 37 años. Al gobierno unificado o de partido le correspondió un sistema de partido hegemónico, manteniendo sus miembros una disciplina racional, una forma de representación corporativa, estrategias de negociación intra-partidario y una relación entre poderes de colaboración.

De acuerdo con la teoría de los costos de transacción política este tipo de gobierno es ejemplo de reducidos costos de transacción, medidos como el volumen de intercambios entre poderes, el poder ejecutivo en este supuesto minimizaba sus costos al emplear un nivel muy bajo de interacciones personales e institucionales para concretar sus objetivos optimizadores.

Los legisladores sujetos a una disciplina racional en este formato de gobierno unificado obedecían al presidente o gobernador en turno antes que al ciudadano, pues era el ejecutivo local o federal quien otorgaba los premios políticos.

Gobiernos divididos

Baja California experimentó el primer gobierno dividido a nivel nacional en 1989 junto con la alternancia del primer gobernador de origen panista. La configuración plural de la Cámara de Diputados desde entonces creó en el ciudadano y en la opinión pública la idea de que con el arribo de partidos de oposición al Congreso se posibilitaría una nueva relación entre poderes, centrada en el restablecimiento de las facultades constitucionales del poder legislativo atrofiadas por el presidencialismo autoritario.

Ante esta nueva configuración parlamentaria, los estudiosos de la ciencia política y de las relaciones entre poderes principalmente se abocaron a analizar si el Congreso de Baja California rompería con las condiciones institucionales del pasado que lo ataban y sometían al poder ejecutivo.²

El formato de gobierno dividido en Baja California no rompió con la disciplina

² La tesis doctoral del autor *Alternancia política y equilibrio entre poderes en Baja California* es una obra pionera en esta materia a nivel local.

partidista, pues se sustituyó la disciplina racional del formato de gobierno unificado por la disciplina obligatoria, la cual es impuesta por la burocracia partidista. En el formato de gobierno unificado el presidente de la república o el gobernador controlaban a la legislatura, ahora en el formato de gobierno dividido el partido controla a su respectiva fracción parlamentaria (cuadro 4).

Ahora son los partidos políticos, o las burocracias partidistas, más específicamente quienes otorgan los premios políticos.

Los gobiernos divididos en Baja California se asocian con un sistema bipartidista (PRI-PAN), los legisladores están sujetos a una disciplina obligatoria, la forma de representación es partidista, las estrategias de negociación son de oposición y la relación entre poderes es de confrontación.

En este formato los costos de transacción política son elevados al aparecer una dinámica parlamentaria estratégica entre partidos centrada en el cálculo de capacidades de negociación, donde las fracciones parlamentarias asumen una posición positiva o negativa, la cual puede oscilar coyunturalmente.

Además de esta dinámica parlamentaria los costos de transacción política se encarecen por la información imperfecta y costosa entre actores (Legisladores-poder ejecutivo), modelos subjetivos de decisión de los agentes, racionalidad limitada y cumplimiento imperfecto de acuerdos.

La conducta racional dominante de los legisladores del partido del gobernador es apoyar al gobierno por identidad partidista

y los diputados de los partidos de oposición bloquear, oponerse y encarecer el apoyo al ejecutivo local.

La parálisis aparente de tal comportamiento ha sido salvada por la inexistencia de la reelección inmediata, la cual relaja la disciplina partidista obligatoria y posibilita acuerdos e intercambio con el ejecutivo. Este orden institucional evita el estancamiento legislativo pero aumenta el nivel del volumen de intercambios personales e institucionales requeridos para la construcción de consenso.

Como ahora los legisladores del partido del gobernador no le deben su curul al ejecutivo y los legisladores de los partidos de oposición buscan, por estrategia, bloquear y criticar (con fines de chantaje y no de supervisión institucional) se generan posibilidades de negociación fuera del marco partidista, pese al supuesto de la disciplina partidista.

Retomando el enfoque de la elección racional para ligarlo a esta reflexión, afirmamos que los legisladores buscan estrategias que coincidan con sus intereses (promoción política), pero no existe el mecanismo en la estructura de recompensas interna (Congreso) que premie su desempeño (re-elección). Por tal motivo, la estrategia se orienta a colaborar con agentes externos que evalúen y premien su desempeño (el partido o el gobernador) (López Guzmán, 2008: 12-13).

Si en el formato de gobierno unificado los legisladores obedecían al ejecutivo, en el formato de gobierno dividido los legisladores obedecen al partido. En ambos formatos la responsabilidad legislativa es desplazada o

sustituída por la disciplina partidista. El otro componente de la fórmula representativa, el ciudadano, al no tener poder de sanción o recompensa sólo es convocado a elegir a sus representantes populares en la jornada electoral, y nada más.

Gobiernos de coalición

Ante las tensiones institucionales y políticas que se derivan de los gobiernos divididos se ha difundido tanto a nivel teórico-académico como a nivel político partidista las posibles bondades de los gobiernos de coalición.

La reforma política de 2012, impulsada en la xx Legislatura de Baja California incluyó la figura de gobiernos de coalición que eviten parálisis legislativa y la confrontación entre poderes; la propuesta fue aprobada constitucionalmente y posibilita la construcción de un gobierno donde el poder ejecutivo establece nexos de cooperación y cohabitación institucional con el poder legislativo en la formulación de las políticas públicas.

Siguiendo las premisas teóricas de este trabajo un gobierno de coalición bien puede posibilitar la gobernabilidad, pero encarecer las relaciones cooperativas entre poderes tensionando las opciones para lograr el consenso.

En Baja California, de acuerdo con el marco institucional, partidista, electoral y competitivo actual, el poder ejecutivo no tiene incentivos para formar un gobierno de coalición, pues el sistema de tipo bipartidista orienta al sistema representativo al modelo

de mayorías relativas. Tanto el PAN como el PRI tienen capacidades competitivas que al ganar el cargo del poder ejecutivo pueden tejer alianzas electorales a nivel legislativo para lograr mayorías en la Cámara.

Es decir, desde el enfoque de la teoría de los costos de transacción política el entramado institucional debe procesar un mayor volumen de transacciones e interacciones de múltiples actores lo que dificulta encontrar puntos de acuerdos y equilibrios competitivos. Esta complejidad desalentaría al partido que controla el poder ejecutivo y se preferirá tejer alianzas electorales para asegurar mayorías sin ninguna necesidad de abrir y compartir las matrices operativas del poder ejecutivo.

La negociación y los acuerdos desde la teoría de la elección racional nos diría que el gobernador en Baja California preferiría la opción menos costosa, aquella que posibilita acuerdos al menor costo posible.

El acuerdo tiene un costo para el partido que ejerce la jefatura de gobierno, pues debe ceder una parte del botín gubernamental y abrir su agenda en materia de políticas. Pero, a su vez, el acuerdo de creación del gobierno suele ser general y una vez puesto en marcha el andamiaje, los socios comienzan a mostrar insatisfacción con ciertas políticas. Esta situación origina costos adicionales en el proceso legislativo debido a que el ejecutivo debe necesariamente modificar algunas de sus iniciativas para mantener la confianza de la mayoría. Estas modificaciones suelen ser consideradas costos de mantenimiento de la coalición (Chasqueti, s/a).

Cuadro 4
Características institucionales de los distintos tipos de gobierno

<i>Tipo de gobierno</i>	<i>Sistema de partidos</i>	<i>Tipo de disciplina</i>	<i>Forma de representación</i>	<i>Estrategias de negociación</i>	<i>Relación entre poderes</i>
Gobierno unificado	Hegemónico	Disciplina racional	Corporativa	Intrapartidario	Colaboración
Gobiernos divididos	Bipartidista	Disciplina obligatoria	Partidista	De oposición	Confrontación
Gobiernos de coalición	Multipartidista	Disciplina por difusión	Parlamentaria	Inter-partidario	Consenso

FUENTE: elaboración del autor.

En cuanto a las características institucionales de los gobiernos de coalición éstos funcionan en un sistema multipartidista donde los partidos asumen una disciplina por difusión, definida por Sartori como aquella que orienta a los partidos a unirse en oposición a otros partidos. La forma de representación es de tipo parlamentaria, pues una vez tejida una coalición legislativa la representación partidista pasa a segundo nivel, las estrategias de negociación son de tipo inter-partidario y las relaciones entre poderes son de consenso (ver cuadro 4).

CONCLUSIÓN

La reforma constitucional hoy en Baja California posibilitará la formación de gobiernos de coalición, a nivel federal la ausencia de este mecanismo institucional determinó la creación de un pacto político que permitió avanzar en la aprobación de reformas presentadas anteriormente sin contar con mayorías favorables. Como en todo intercambio político

existen costos de transacción por lo cual en este trabajo se identificó las modalidades de interacción bajo distintos formatos de gobierno.

En Baja California el tránsito de gobiernos unificados a gobiernos divididos tuvo resultados institucionales dicotómicos, esto significa que la dinámica parlamentaria-partidista generó confrontación entre poderes, pero al mismo tiempo se gestó un proceso de aprendizaje de colaboración y negociación.

Hoy este proceso de aprendizaje de los actores políticos puede ser un activo conductual que viabilice a los gobiernos de coalición; o por el contrario, de no realizarse cambios institucionales claves (electorales, partidistas, parlamentarios) se podrían elevar los costos de transacción política en búsqueda del consenso si al interior de los partidos políticos locales se mantienen posturas maximizadoras de suma cero.

La reforma constitucional otorga al gobernador la facultad de optar por este modelo en los 90 días siguientes a la instalación de cada legislatura, acordando las políticas públicas

convenidas, turnándolas para su registro y seguimiento al Congreso del Estado. Cuando se opte por este formato el gobernador someterá a ratificación por el Congreso a cada uno de los titulares del poder ejecutivo por mayoría simple de los miembros presentes.

Esta nueva dinámica de corte parlamentario posibilitará construir gobiernos multicolor, cediendo algunas carteras el ejecutivo a los partidos coaligados; con ello se reduce la confrontación entre poderes y se facilita el consenso. Empero, al ciudadano se le dificultará identificar a los responsables de una política específica errónea. Ahora la rendición de cuentas se diluye entre todos los actores coaligados; el dilema seguirá presente en los legisladores, disciplinarse al núcleo de partidos coligados o ser responsables ante los ciudadanos que los eligieron.

BIBLIOGRAFÍA

1. Chasqueti, Daniel (s/a), "El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso uruguayo", en <http://works.bepress.com/chasqueti>.
2. Caballero, Gonzalo y Xose Carlos Arias (2003), "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de los costes de transacción", *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 8.
3. King, Antony (1995), "Relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo", revista *Crónica Legislativa*, año IV. Nueva Época, núm. 3, junio-julio.
4. López Guzmán, Cuahtémoc (2008), *Alternancia política y equilibrio entre poderes en Baja California*, UABC.
5. Martínez Herrera, Leopoldo, "La barrera legal: representatividad y derechos políticos fundamentales del ciudadano". Documento de trabajo.
6. Ruiz Vargas, Benedicto (2013), *El sistema electoral de Baja California: una revisión general*, Instituto de Estudios Legislativos, Poder Legislativo de Baja California, México.
7. Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad, España.
8. Toboso, Fernando y Raúl Compés (2003), *Nuevas orientaciones en el ámbito de la nueva economía institucional: La incorporación de los aspectos distributivos*. El trimestre económico, núm. 280. Octubre-diciembre.