El veto en Jalisco (1998-2009)

Alberto Arellano Ríos
El Colegio de Jalisco

*Introducción*¹

El tipo y la calidad de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo han conformado en los estudios políticos un campo no sólo de estudio y reflexión sino también de lucha política. En él, los gobiernos divididos como mal congénito del régimen presidencial, han hecho que en América Latina se busquen institucionalmente salidas que cuestionen los tipos puros de gobierno, presidencial y parlamentario, sin llegar a la instauración de un régimen semipresidencial. Y además, este campo se ha abocado al estudio empírico de los poderes ya sea en saber cómo se relacionan o interactúan, cómo inciden la alternancia y las dinámicas electorales en la conformación de los gobiernos divididos, o en otros temas más específicos.²

Sin embargo, lo que asientan diversas investigaciones es que el fenómeno es complejo y contiene varias aristas. De ahí que el presente artículo se dedique a observar la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a partir del análisis del veto en el estado de Jalisco durante el periodo que va de 1998 a 2009. El texto tiene dos intenciones: primero, contextualizar las relaciones de los poderes de Jalisco en los problemas político-institucionales del desempeño gubernamental; y segundo, reflexionar acerca de un problema no resuelto en nuestro diseño institucional y

1. Agradezco a Felipe de Jesús Rodríguez Salazar sus labores de asistencia.

2. Las obras que ofrecen un panorama general son de Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, 2002; Jorge Carpizo. *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI, 2002; Javier Hurtado. *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*. México: Universidad de Guadalajara-FCE, 2001; Juan Linz y Arturo Valenzuela (comps.). *La crisis del presidencialismo*. Madrid: Alianza, 1998; Alonso Lujambio (ed.). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: UAM-IFE-Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996; y Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE, 1996.

asentar las particularidades que cuestionan, en cierto modo, algunas explicaciones que se inscriben como leyes o tendencias generales del veto en el fenómeno de los gobiernos divididos.

Para ello se analiza de manera breve la forma en cómo el veto se manifestó y adquirió mayor importancia en los gobiernos divididos. Asimismo, se trazan los condicionantes políticos e institucionales del veto en Jalisco para entonces describir las veces en las que los gobernadores que pertenecían al Partido Acción Nacional (PAN) ejercieron esta facultad legal.

El veto en los gobiernos divididos

En las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, el veto ha ocupado y preocupado a diversos especialistas del derecho constitucional y la ciencia política. El veto, como afirma Jorge Carpizo, es la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo y tiene tres fines: el primero es evitar la precipitación en el proceso legislativo, que desde la consideración del Ejecutivo sea inconveniente o contenga vicios constitucionales; el segundo consiste en ser una forma de defensa contra la invasión o imposición del Legislativo; y el tercero, en aprovechar la experiencia y responsabilidad del Ejecutivo.³

Cabe señalar que el término *veto* no aparece de manera explícita en nuestro marco constitucional; en el ámbito federal y estatal emerge con la expresión “observaciones a los proyectos de ley o decretos”. Así, los especialistas han reconocido la existencia del veto total, veto parcial y veto de bolsillo, los cuales traen consigo implicaciones diversas en las relaciones entre poderes. Por ejemplo, el veto total que existe en Estados Unidos ha generado conflicto y poca colaboración. El veto de bolsillo por su parte, y que también existe en dicho país, radica en que después de aprobarse un proyecto de ley tiene que ser firmado por el Ejecutivo, pero si la legislatura concluye su periodo y empieza una etapa de vacaciones de diez días y durante ese

3. Carpizo, *op. cit.*, p. 85.

periodo el presidente omite la firma se da lo que los especialistas describen como que el presidente lo “olvidó en su bolsillo”.⁴

Ante estos inconvenientes, el veto más eficaz es el parcial, como el que reconoce el sistema constitucional mexicano. Este veto obliga, en principio, a la colaboración entre poderes o bien, a que el Congreso reafirme su proyecto con mayor apoyo al ser avalado por dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

No obstante, el veto en nuestro sistema político tiene limitantes: no puede ejercerse cuando algunas de las cámaras se erijan en jurado y en sus convocatorias a sesiones extraordinarias; tampoco hacia leyes o decretos discutidos sucesivamente en ambas cámaras, las reformas constitucionales y, como ya se dijo, un decreto confirmado por las dos terceras partes de los miembros del Congreso.⁵

La participación del Ejecutivo en el proceso legislativo también está contemplada en la publicación de los decretos por medio del órgano oficial correspondiente. La publicación del decreto no busca que este sea del conocimiento para el común de la gente, aunque así se diga, en esencia indica su vigencia y por lo tanto que el Ejecutivo y las demás estructuras estatales deban encargarse de ejecutarlo o cumplirlo.⁶

Estos lineamientos formales adquieren mayor significado en los procesos políticos cuando estamos atentos a las coyunturas y las relaciones entre las fuerzas políticas, al control partidario de los poderes, a la integración del Congreso o al grado de disciplina partidista, entre otros fenómenos. Y el gobierno dividido, en tanto marco institucional, los vislumbraría.

Pero, ¿en qué consiste un gobierno dividido? Para empezar es importante señalar que la existencia de los gobiernos divididos en México fue consecuencia de los fenómenos de alternancia y la pluralidad política en los congresos.⁷ Un gobierno dividido se enmarca, por lo general, en el régimen presidencial donde hay separación de poderes, la situación en la que el partido

4. *Ibid.*, pp. 90-91.

5. *Ibid.*, p. 87.

6. La Constitución de Jalisco al respecto dice que todo proyecto de ley que no tuviera observaciones del Ejecutivo dentro los plazos establecidos debe ser publicado en un plazo no mayor a quince días, así como otras disposiciones más puntuales y específicas en la relación entre ambos poderes. Véase el artículo 30 de la Constitución de Jalisco vigente en 2009.

7. Véase Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. Zapopan-México: INAP-El Colegio de Jalisco, 2008, pp. 93-121; Lujambio, *op. cit.*; y Alberto Aziz Nassif. “Alternancia primero, gobierno dividido después: el caso de Chihuahua, 1992-1996”. Alonso Lujambio (ed.). *Poder Legislativo. Gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. México: UAM-IFE-Consejo Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.

al que pertenece el Ejecutivo no cuenta con mayoría absoluta en el Congreso; es decir, 50% más 1 de los escaños.

Este control o integración de un congreso condiciona las relaciones entre ambos poderes y conforma la existencia de gobiernos divididos o unificados según sea el caso, aunque Javier Hurtado precisa que en sistemas bicamerales puede darse la existencia de gobiernos no unificados. En este sentido, por gobierno dividido debe entenderse con mayor precisión

aquél en que la mayoría de la cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador) a otro. Y al contrario, cuando un partido posee el control, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, unicameral o bicameral, se habla de gobierno unificado, mientras que cuando nadie cuenta con mayoría (absoluta) congresional se habla de gobiernos no unificados.⁸

Si el problema o el fenómeno de los gobiernos divididos en México fue consecuencia de la apertura política y correspondió a otro paquete de problemas en la democracia regional en que lo electoral imperaba sobre lo demás, hecha realidad la democracia político-electoral, la discusión se centró posteriormente en el desempeño gubernamental. En este contexto, los gobiernos divididos vinieron a ser parte de un paquete de lo que Alberto Aziz llamó problemas de segunda generación.⁹

En un gobierno dividido se instituyen tres tipos de relaciones que entorpecerían las funciones gubernamentales con las que cuentan ambos poderes. La primera, según Javier Hurtado, es que el Legislativo paralice al Ejecutivo al no aprobarle sus propuestas ni sus iniciativas de ley. La segunda es que el Ejecutivo paralice al Legislativo sometiendo a referéndum las leyes aprobadas por este. La tercera es que el Legislativo se paralice a sí mismo, víctima de su incapacidad para resolver sus problemas internos.¹⁰

8. Véase Javier Hurtado. “Los gobiernos divididos y las elecciones de 1998 en México”. *Este País*. México, núm. 85, abril de 1998, p. 46.

9. Alberto Aziz los calificó como de segunda generación y ubicó la inquietud en saber cómo se daban buenos gobiernos o por qué no se daban. “Problemas de primera y segunda generación en la democracia regional mexicana”. *Espiral*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, núm. 27, vol. IX, mayo-agosto de 2003, pp. 99-121.

10. Javier Hurtado. *El sistema político en Jalisco*. Guadalajara: CEP-COM-U, 1999, p. 118.

De este modo, según el control que se tenga de los poderes y la integración del Congreso, las relaciones adquieren diferentes matices o direcciones, que van desde la colaboración y el equilibrio hasta la parálisis, el estancamiento e incluso la confrontación. Esto es lo que constituye el sistema de pesos y contrapesos que como principio legitimador nadie objetaría, pero cuando se busca al mismo tiempo que las funciones de gobierno o legislativas compartidas tengan un óptimo desempeño o sean eficaces, el problema adquiere otros tonos.

Uno de esos temas es el relacionado con las facultades que tiene el Ejecutivo en el proceso legislativo conocido comúnmente como veto. Hay que señalar la dificultad de abordar las aristas del fenómeno, por ello se presentará un panorama de la manera en cómo se dio el veto en nuestro estado en un contexto de gobierno dividido. Para ello conviene recordar el marco constitucional de Jalisco.

Los condicionantes político-institucionales

El entramado institucional establecido en el año 2009 instituía, entre otras cosas, que el Ejecutivo tenía la facultad de presentar iniciativas de leyes y decretos; podría enviar un orador para tomar parte en los debates cuando se discutiera una ley o asunto de su competencia; hacer observaciones a los proyectos de ley, negarle su sanción y remitirlos dentro de los ocho días al Congreso haciéndoselos saber. Además, un proyecto se consideraba aprobado por el Ejecutivo cuando no era devuelto, por lo que era sancionado y publicado; pero si se recibían observaciones y el Congreso lo revertía con la aprobación de los dos tercios del número total de sus miembros presentes, el decreto tenía que publicarse.¹¹

El veto del gobernador tenía limitantes. Quedaban excluidos asuntos o temas referidos a la Ley Orgánica del Poder Legislativo y sus reglamentos, las cuentas públicas, las resoluciones que dictara el Congreso de Jalisco como jurado, los decretos que con motivo de un

11. Véanse los artículos del 28 al 34 de la Constitución Local vigente en 2009.

proceso de referéndum declararan derogada una ley o disposición. Tampoco el voto que la legislatura tuviera que emitir en su calidad de Constituyente Permanente en los términos que determinara la Constitución federal, así como en lo referido a su ley orgánica y sus reglamentos.

Pese a ser claros, los lineamientos en nuestro sistema político se dieron en situaciones diferentes y hasta contrarias. Hay que puntualizar que el gobierno dividido en Jalisco no apareció en la alternancia de 1995. En esa ocasión el PAN ganó 25 escaños de los 37 que en ese entonces integraban la Legislatura.

El gobierno dividido emergió en la siguiente elección intermedia, en la cual el gobernador Alberto Cárdenas perdió la mayoría absoluta en Jalisco y el PAN obtuvo 19 diputados de los 40 que integraban el Congreso de Jalisco (1998-2001).

La situación se repitió con el gobernador Francisco Ramírez Acuña cuando a pesar de que durante la primera mitad de su gobierno contaba con un gobierno unificado, en la segunda mitad de su administración el PAN apenas obtuvo 17 de 40 curules.

En el gobierno de Emilio González Márquez se rompió la tendencia que revelaba que en la primera mitad de su sexenio el Ejecutivo contaba con mayoría absoluta en el Congreso de Jalisco, ya que se obtuvo un gobierno no unificado. El PAN contaba con 19 de los 40 diputados que integraban el Congreso local. La situación no mejoró en la elección siguiente y se acentuó el gobierno dividido para el periodo 2010–2013. En esta ocasión el PAN obtuvo 17 de 39 escaños.

De este modo, en el lapso que va de 1995 a 2013, el control del Poder Ejecutivo estuvo en manos del PAN y el gobierno dividido se manifestó con mayor claridad en la segunda mitad de su sexenio (véase cuadro 1). Esto se explica por un electorado que le retiraba su apoyo, disminuía la afluencia de ciudadanos a las urnas o se hacía presente el voto duro de la oposición, sobre todo el del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cuadro 1. Relación Ejecutivo-Legislativo en Jalisco (1995-2010)

Ejecutivo	Alberto Cárdenas Jiménez (PAN)		Francisco Ramírez Acuña (PAN)		Emilio González Márquez (PAN)
Legislativo	LIV Legislatura (1995-1998)	LV Legislatura (1998-2001)	LVI Legislatura (2001-2004)	LVII Legislatura (2004-2007)	LVIII Legislatura (2007-2010)
Tipo de gobierno	Unificado	Dividido*	Unificado	Dividido	No unificado**

Fuente: Alberto Arellano Ríos. "Cambio político y campo judicial en Jalisco". Guadalajara: CIESAS, 2009, p. 90 (tesis de doctorado).

* El gobierno se dividió con mayor claridad cuando el diputado Manuel Castelazo fue expulsado del PAN.

**En varias ocasiones el gobierno fue más un gobierno dividido. El PAN, pese a tener 20 escaños de 40 y tratar de buscar el apoyo las fracciones parlamentarias con uno o dos diputados, en ocasiones se presentaba como un grupo parlamentario antagonico al del gobernador.

Con un marco político-institucional como el anterior, podría sostenerse que en la instauración de un gobierno dividido se intensificaría el uso del veto por parte del Ejecutivo, sobre todo en un sistema político donde hay una fuerte disciplina e identificación partidista como el nuestro.

Sin embargo, el caso de Jalisco en cierto sentido apunta a la dirección contraria o simplemente cuestiona la relación causal y lógica que dice "un contexto de gobierno dividido intensificaría el uso del veto por parte del gobernador". La contradice quizá porque es poca la experiencia y el tiempo en el que se ha presentado el veto en dicho contexto, y lejos estoy de decir que Jalisco es un "caso crucial" que cuestiona una premisa comúnmente compartida en el campo politológico o simplemente como una proposición lógica.¹² Por tal razón es de mayor utilidad y significado social describir la forma en cómo se ha desenvuelto el veto.

12. Véase Alexander L. George y Andrew Bennett. "Case Studies and Theory Development". *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs Harvard University, 2005, pp. 3-36.

13. Pierre Bourdieu. “Espíritus del Estado: génesis y estructura del campo burocrático”. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*. París, núm. 96-97, marzo de 1993, pp. 49-62 (mimeo); y *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, 2000; Otto Maduro. *Religión y conflicto social*. México: Centro de Estudios Ecuménicos y Centro de Reflexión Teológica, 1980.

El uso del veto

Lo que debe quedar en claro es que en el estudio del veto en Jalisco deberían observarse las relaciones entre las fuerzas políticas en coyunturas específicas. Seguir las líneas de intercambio de capital entre actores e instituciones ayudaría a clarificar las conexiones en el campo político.¹³ Un enfoque de este tipo explicaría de mejor manera la aparición del veto y su comportamiento en el breve tiempo que se ha presentado con mayor intensidad: 1998-2009, pues en dicho lapso los gobernadores ejercieron su facultad de veto en 26 ocasiones (véase cuadro 2).

Cuadro 2. Decretos vetados por el Ejecutivo (1998-2009)

Gobernador	Alberto Cárdenas Jiménez	Francisco Ramírez Acuña		Emilio González Márquez	Total
Legislatura	LV	LVI	LVII	LVIII*	
Cantidad	6	6	9	5	26

Fuente: Javier Hurtado y Alberto Arellano. “Cambio y diseño institucional en los poderes”. Víctor Manuel González Romero *et. al.* *2 décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Guadalajara: Secretaría de Planeación-Gobierno de Jalisco, 2010, p. 301.

* Datos considerados hasta noviembre de 2009. En enero de 2010 el gobernador vetó el Código Urbano. Sus observaciones partieron básicamente de cuestionar las facultades discrecionales del municipio en la modificación del uso de suelo.

De este modo, no hay relación causal entre gobierno dividido y veto en Jalisco. Si así fuera no podría explicarse el hecho de que los gobernadores Francisco Ramírez y Emilio González en un contexto de gobierno unificado ejercieran esta facultad legal. El primero en nueve ocasiones y el segundo en cinco.

La respuesta no la dan los modelos politológicos clásicos, al menos por el momento, sino otras perspectivas. Quizá los seis vetos que interpuso Alberto Cárdenas podrían explicarse por la situación de gobierno dividido debido a que en él pesaba más la posición ideológica en un contexto de primera alternancia; no así en el caso de Francisco Ramírez Acuña, quien en seis ocasiones vetó en un contexto de gobierno dividido.

Alberto Cárdenas vetó diversas leyes o decretos entre los que destacan, el de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, al Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal del año 2001; el veto a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como a las reformas a la Constitución Política del Estado de Jalisco en lo relativo a la Auditoría Superior del Estado (véase cuadro 3).

En su primer trienio, Francisco Ramírez vetó el Código de Asistencia Social y el Código Civil en lo relativo a las adopciones, la Ley Estatal de Salud, la Ley Contra la Delincuencia Organizada, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y el Código de Procedimientos Penales, por mencionar algunos (véase cuadro 3). En la segunda mitad de su gobierno sobresale el veto al decreto que creaba el Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad, así como los vetos a la Ley de Pensiones, Ley Estatal de Salud, al Código de Procedimientos Penales, a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, entre otros decretos (véase cuadro 3).

Emilio González por su parte, y hasta noviembre de 2009, había vetado el Código Penal, la Ley de Justicia Integral para Adolescentes, la Ley de Fiscalización Superior y de la Auditoría (véase cuadro 3).

Cuadro 3. Decretos vetados por el Ejecutivo (1998-2009)

Alberto Cárdenas Jiménez versus Legislatura LV (1998-2001)	
Decreto	Ley, tema, materia o asunto
18040	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
18435	Creación de la Ley de Fomento a la Cultura, Ley de Desarrollo y la Ley de Hacienda
18786	Ley de Educación Pública; Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; y Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara
18796	Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de 2001
18801	Ley Orgánica del Poder Legislativo y el Reglamento Interno de la Contaduría Mayor de Hacienda
18802	Constitución Política del Estado de Jalisco en lo relativo a la Auditoría Superior del Estado
Francisco Ramírez Acuña versus LVI Legislatura (2001-2004)	
Decreto	Ley, tema, materia o asunto
19925	Código de Asistencia Social y el Código Civil (Adopciones).
20049	Ley Estatal de Salud
20422	Ley Contra la Delincuencia Organizada, Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y Código de Procedimientos Penales
20427	Ley de Menores Infractores
20429	Ley de Obra Pública
20429	Ley de Obra Pública
20446	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable
Francisco Ramírez Acuña versus LVII Legislatura (2004-2007)	
Decreto	Ley, tema, materia o asunto
20521	Ley que crea el Consejo Económico y Social para el Desarrollo y la Competitividad
21292	Ley de Pensiones
21350	Ley Estatal de Salud
21433	Código de Procedimientos Penales
21482	Ley de Seguridad Pública, Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y Código Penal
21790	Ley de Hacienda Municipal, Ley del Procedimiento Administrativo y la creación de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa Fiscal y Administrativa
21806	Código Penal y el Código de Procedimientos Penales
21822	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley que crea el OPD denominado Comisión Estatal de Infraestructura Carretera, la derogación de la Ley Reglamentaria del Derecho de Vía en los Caminos Públicos de Jurisdicción Estatal y la expedición de la Ley de Caminos y Puentes
21829	Creación del nuevo Código de Procedimientos Civiles
Emilio González Márquez versus LVIII Legislatura (2007-2010)	
Decreto	Ley, tema, materia o asunto
22248	Código Penal
22277	Código Penal
22279	Ley de Justicia Integral para Adolescentes
22583	Ley de Fiscalización Superior y de la Auditoría
22685	Ley Orgánica del Poder Judicial

Fuente: elaboración propia.

*Datos contemplados hasta noviembre de 2009.

El Ejecutivo manifiesta su desacuerdo con el Legislativo al vetar una ley o un decreto; devuelve al Congreso el decreto con observaciones ya sea para frenarlo y mejorarlo, o bien el Congreso, ahora con el voto de dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión, lo impone. De esta simple disposición se desprenden diversos tipos de relación entre ambos poderes en diversos grados y sentidos según el contexto político. Sin embargo, el sistema de pesos y contrapesos, al menos como premisa normativa, busca que las leyes y decisiones de gobierno en común se tomen con parámetros mínimos de legitimidad y eficacia.

Respecto del punto anterior habría que decir que en Jalisco el veto fue más en la práctica una iniciativa de ley. Durante un tiempo fue una intervención del Ejecutivo en sentido negativo lo que condicionaba las relaciones políticas más a la confrontación que al acuerdo; como se dijo una vez: no hay una cultura del veto en nuestro sistema político. No se ha visto al procedimiento de vetar una ley como algo normal que indica, generalmente, que cuando el Ejecutivo le regresa al Congreso un proyecto de decreto con observaciones o modificaciones es, en principio, para mejorarlo,¹⁴ pero no sucede así. El Ejecutivo lo utiliza para obstruir al Legislativo, por un lado, o este, ignorando las observaciones se impone.

El procedimiento Legislativo más común indica que si un Ejecutivo hace observaciones al proyecto, este debe presentarse al pleno. Ahí mismo, después de leerlo y debatirlo, se somete de nueva cuenta a votación, y si dos terceras partes de los miembros presentes lo aprueban se regresa de nuevo al Ejecutivo para su publicación; no obstante, cuando el gobernador de Jalisco ejercía esta facultad, el veto generalmente pasaba a comisiones sin pasar por el pleno. En el trabajo de comisiones los legisladores mezclaban sus propias observaciones con las recibidas. De este modo, el proyecto vetado era otra iniciativa de ley en la práctica o “un reajuste al proceso legislativo en pro de consensos o acuerdos”.

14. Véase Javier Hurtado y Alberto Arellano. “Cambio y diseño institucional en los poderes”. Víctor Manuel González Romero, *et. al. 2 décadas en el desarrollo de Jalisco 1990-2010*. Guadalajara: Secretaría de Planeación-Gobierno de Jalisco, 2010, pp. 300-303.

Otro asunto que ha ocasionado problemas en las relaciones entre poderes, además de graves desde el marco constitucional, es el hecho de que cuando el Ejecutivo se niega o tarda en publicar una ley no es responsable políticamente de violar la Constitución local. El precedente de negarse y no publicar una ley la sentó el gobernador Alberto Cárdenas cuando no quiso hacer lo respectivo con la Ley Orgánica del Poder Legislativo. En cuanto a la tardanza de publicar una ley o decreto se dio con Francisco Ramírez Acuña. La Constitución de Jalisco establece un plazo de diez días, pero en el caso de la Ley del Notariado no fue así. El gobernador Ramírez Acuña la publicó seis meses después cuando las “condiciones políticas fueran las adecuadas”.¹⁵

15. *Ibid.*, p. 301.

Javier Hurtado decía que el veto no generaría polarización entre los poderes si la disciplina partidaria era moderada tanto en la oposición como en su partido.¹⁶ Giovanni Sartori fue muy enfático cuando dijo que “en condiciones de un gobierno dividido, el estancamiento se evita precisamente mediante la indisciplina partidista”;¹⁷ una condición que difícilmente se cristalizaría en México y en Jalisco, y en ciertas coyunturas específicas, la lucha de facciones y la participación de los grupos de interés son quienes determinan el comportamiento del veto. De este modo no hay una relación entre el veto y la disciplina partidaria.

16. Hurtado, *El sistema político...*, p. 56.

17. Sartori, *op. cit.*, p. 112.

No es ocioso ocuparse y preocuparse por los gobiernos divididos ya que pueden ocasionar problemas en el desempeño gubernamental. Las salidas político-institucionales para evitar o enfrentar exitosamente los gobiernos divididos ya se han esbozado al menos desde el campo académico. Sin embargo, las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo siguen encauzadas hacia los problemas consustanciales al presidencialismo. Los actores políticos no han reflexionado y discutido a fondo las estructuras del régimen político; al contrario, el debate político y las acciones se han estancado al readecuar las estructuras internas y, por lo tanto, ha aumentado su burocracia, esto en el caso del Poder

Ejecutivo. En tanto, el Poder Legislativo se ha limitado a temas como su integración, los mecanismos para acceder a él o los requisitos con que deben contar sus integrantes. Una forma de evitarlos, y en el marco del régimen presidencial, sería permitiéndole al Congreso su participación en la designación del secretario general de Gobierno y hacerlo responsable ante los diputados.

En conclusión

En Jalisco no se aplica la premisa de que la instauración de un gobierno dividido intensificó el uso del veto por parte del Ejecutivo. La breve experiencia social e histórica no da para explicaciones institucionales de tipo causal.

No se encuentra en la integración del Congreso, la disciplina o indisciplina partidaria como los factores permanentes y sólidos que lo expliquen.

Son otros factores y características del campo político de Jalisco las que podrían explicarlo sociológicamente. Para comprender, analizar y sacar conclusiones generales del comportamiento del veto, otros procesos legislativos o de cambio institucional, que podrían ayudar a ello.

Hay que enfatizar, después de haber hecho una descripción general del veto, que lo que debe observarse en él son las relaciones políticas en coyunturas específicas, cómo éstas se han estructurado durante el breve tiempo que se ha presentado el veto y cómo se interconectan diversos actores e instituciones a partir de lo que verdaderamente está en juego.