

EL COLEGIO DE MÉXICO, A. C.
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

GOBIERNOS SIN MAYORÍA LEGISLATIVA EN MÉXICO
DOS EXPERIENCIAS LOCALES: ZACATECAS Y BAJA CALIFORNIA

TESIS
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

ANA PAULINA GONZÁLEZ ARROYO

TESIS DIRIGIDA POR:
DR. ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

MÉXICO, D. F.

OCTUBRE 2011

AGRADECIMIENTOS

Primero, agradezco al profesor Rogelio Hernández, pues sin su dirección, apoyo, consejos y paciencia en todo el proceso de elaboración, esta investigación difícilmente hubiera llegado a su fin. Muchas gracias por ayudarme a realizar y a concluir esta etapa y por interesarse y apoyarme en mi desarrollo profesional.

Le doy gracias a mi hermosa familia, los cuatro y toda completa. A mis padres por entenderme y apoyarme durante mis cuatro años en El Colegio de México, por demostrarme que puedo contar con ustedes, por estar conmigo siempre; gracias a ustedes estoy donde estoy y soy lo que soy. A mis hermanos por alegrar mi vida; a Laura por acompañarme varias noches en vela y comprenderme todo este tiempo, a Rodrigo por hacer feliz cada momento y hacerme sonreír siempre que parecía difícil; sin ustedes todo sería diferente; gracias a los cuatro. A mis tías; a Consuelo y Rosa María González por todo su apoyo incondicional no sólo durante mi etapa colmex, sino durante toda mi vida. A toda, toda mi familia por tener fe en mí y hacerme sentir que siempre cuento con alguien.

Agradezco a El Colegio de México y a todos mis profesores por darme la oportunidad no sólo de continuar con mis estudios de licenciatura, sino también de recibir una formación de excelencia, por todas las demás oportunidades que me han dado, que vienen y vendrán de la mano, por permitirme realizar mis metas. Gracias a todos los profesores colmex por hacer de mí una mejor persona en todos los ámbitos.

Gracias también a la Unidad de Enlace del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, en especial al Sr. Alejandro Saucedo Vázquez, por proporcionarme la información necesaria para concluir mi investigación. También al Senador Alejandro González Alcocer por su disposición y por darme un poco de su tiempo y permitirme complementar esta tesis.

Agradezco a los profesores que revisaron y comentaron esta tesis María del Carmen Pardo y Jean Francois Prud'homme.

También le doy gracias a todos mis amigos que me han acompañado en esta etapa; a mis amigas colmex: Teresa Cazal, Victoria Bonilla y Jessica Martínez; a mis otros amigos: Leidy Tami, Marlene Guerrero, Angelika Mittendorfer, Javier Rodríguez Hernández, Jarda Dokoupil, Fernando Gutiérrez, José Luis González Granillo y a todos los demás.

¡Gracias a todos los que creyeron en mí!

ÍNDICE

<i>Título</i>	<i>Página (s)</i>
Introducción.....	1-7
1. Un modelo de análisis para los gobiernos sin mayoría legislativa.....	8-33
1.1 ¿Gobiernos divididos o sin mayoría legislativa?.....	9-11
1.2 ¿Productividad o parálisis legislativa?.....	11-16
1.3 Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.....	16-24
1.4 Dinámica en el congreso (coaliciones y partidos).....	25-33
2. Un panorama de las experiencias de gobiernos sin mayoría legislativa.....	34-49
2.1 El fenómeno de los gobiernos sin mayoría legislativa ¿un nuevo paradigma?.....	34-35
2.2 México y los gobiernos sin mayoría legislativa.....	35-38
2.3 Baja California, el PAN en el poder.....	38-43
2.4 Zacatecas, el PRD y la alternancia sorpresiva.....	44-49
3. Baja California, dos gobiernos sin mayoría legislativa consecutivos.....	50-87
3.1 ¿Productividad o parálisis legislativa?.....	51-59
3.2 Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.....	59-75
3.3 La dinámica en el congreso (coaliciones y partidos).....	75-87
4. Zacatecas, el PRD y los gobiernos sin mayoría legislativa.....	88-124
4.1 ¿Productividad o parálisis legislativa?.....	89-98
4.2 Relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.....	98-114
4.3 La dinámica en el congreso (coaliciones y partidos).....	114-124
Conclusiones.....	125-143
Bibliografía y fuentes consultadas.....	I-VI
Índice de cuadros y figuras.....	VII
Anexos.....	VIII-XXV

INTRODUCCIÓN

Después de muchos años de tener al PRI en el poder, en 1988, por primera vez la hegemonía de este partido se tambaleó. Luego de la frecuente contención de cualquier fuerza opositora, en 1987 la escisión por la izquierda del PRI llevó a que por primera vez se presentara a las elecciones para presidente del próximo año, un candidato opositor fuerte, Cuauhtémoc Cárdenas. Abanderado de cuatro partidos, el PARM, el PPS, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y el Partido Mexicano Socialista (PMS), Cárdenas, aunque perdió las elecciones, llevó a que la oposición “cambiara el balance institucional... pues por primera vez en la historia posrevolucionaria, el PRI no conquistó las dos terceras partes en la Cámara de Diputados.”¹

Posterior a esta primera advertencia para el partido hegemónico, en 1997 la historia del PRI en el poder cambió aún más. En las elecciones de este año el PRI sólo obtuvo 47.6% de los escaños en la cámara de diputados y 59.38% en la cámara de senadores;² lo que significó que por primera vez, desde su fundación, el PRI perdió cualquier mayoría en la Cámara de Diputados y no obtuvo las dos terceras partes de curules en la de Senadores. Por primera vez, el ejecutivo no contaba con una mayoría que lo apoyara en el legislativo, es decir surgió el primer gobierno federal sin mayoría legislativa.

Sin embargo, la aparición del primer gobierno sin mayoría legislativa, proceso que puso en entredicho el sistema de partido hegemónico, tuvo sus raíces en un ámbito muy poco estudiado, el estatal. En 1989, ocho años antes de la experiencia federal, en Baja California, por primera vez un partido diferente al PRI ganó la gubernatura, el PAN. El arribo de este partido al poder significó que después de una larga tradición de gobernadores priistas, surgió el primer gobierno de alternancia. Sin embargo, “el PRI se negó a abandonar la escena,”³ pues seguía teniendo una presencia importante en la legislativo estatal, dando origen al primer gobierno estatal sin mayoría

¹ Alonso Lujambio y Horacio Vives Segl (colaborador), *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, pp. 26, 27. (En adelante, *Lujambio*, 2000).

² *Op. cit.*, pp. 39 y 75.

³ Rafael Segovia, *La política como espectáculo*, El Colegio de México- Cal y Arena, México, 2008, p. 34.

legislativa. El PAN logró obtener el ejecutivo, pero en el congreso el PRI aún estaba presente. En esta situación, el gobernador no tenía una mayoría en el congreso que lo apoyara.

Después de varias experiencias de gobiernos sin mayoría legislativa en Baja California y en otros estados, en 1998, un año después de la primer experiencia federal, surgió otro gobierno similar, pero en una situación distinta. En Zacatecas, durante este año, por primera vez otro partido distinto al PRI e incluso al PAN ganó las elecciones para gobernador, el PRD. Nuevamente se produjo un gobierno de alternancia, solo que esta vez de alternancia perredista. Desde luego, el PRI aún seguía presente, pues seguía teniendo un importante número de curules en el congreso local; situación que produjo otro gobierno en el cual el ejecutivo no contaba con un apoyo mayoritario en el congreso.

Estas experiencias se tradujeron en una nueva dinámica entre el ejecutivo y el legislativo. Después de un largo período de “congresos leales al ejecutivo” durante la hegemonía del PRI, los primeros gobiernos sin mayoría legislativa trajeron consigo la pluralidad en los congresos; el ejecutivo ya no tenía una mayoría de su partido que pudiera aprobar sus iniciativas sin problemas y con pocas modificaciones; en estas nuevas circunstancias el ejecutivo “se vio forzado a negociar sistemáticamente, en vez de ignorar, con la oposición en el congreso.”⁴

La alternancia política trajo los primeros gobiernos sin mayoría legislativa, que cambiaron la tradicional dinámica entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, este no fue el único efecto; también hay que preguntarse ¿cuáles fueron otros efectos políticos de este tipo de gobiernos?, es decir ¿qué comportamientos se pueden esperar no sólo respecto a la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, sino también respecto a la productividad legislativa y a la interacción de los partidos en el congreso? ¿Qué factores explican estos comportamientos? Tomando en cuenta que el PRI aún seguía en la escena, ¿cuál fue la importancia de este partido en los gobiernos sin mayoría

⁴ María Amparo Casar, “Executive- Legislative Relations in Mexico”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, p. 129. (En adelante *Morgenstern & Nacif*, 2002).

legislativa? ¿Hay alguna diferencia entre gobiernos panistas sin mayoría y los perredistas? Estas son las preguntas que se tratan de responder en esta investigación.

De ahí el objetivo primordial de esta tesis. Para responder las preguntas anteriores, en esta investigación se trata de comprobar la teoría clásica sobre los gobiernos sin mayoría legislativa, generalmente conocidos como gobiernos divididos. Después de una revisión de la literatura concerniente, se busca poner a prueba los supuestos de esta teoría a partir de la evidencia real obtenida de algunos estudios de caso, es decir se hace una comparación de los comportamientos y factores de explicación esperados en la literatura con los obtenidos.

Además, en esta investigación también se busca estudiar un ámbito poco abordado en la literatura tradicional. Aunque la experiencia de gobiernos sin mayoría legislativa es un fenómeno político muy frecuente, la mayor parte de los estudios sobre este tipo de gobiernos se han hecho a partir de la experiencia de Estados Unidos.⁵ En el caso de México, también hay una cantidad importante de estudios sobre los gobiernos sin mayoría legislativa, aunque estos se centran solamente en el ámbito federal;⁶ muy poco se ha hecho sobre los gobiernos sin mayoría legislativa en los estados;⁷ por consiguiente, esta investigación intenta ser un aporte al estudio de los gobiernos estatales sin mayoría.

Si bien en los estudios de la experiencia mexicana se analizan los gobiernos sin mayoría legislativa desde distintas perspectivas, es decir las causas y consecuencias de este tipo de gobiernos o algún aspecto específico como la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, no se

⁵ Al respecto, resaltan los estudios de James Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government", 1988; Gary Jacobson, *The Electoral Origins of Divided Government: Change, Uncertainty and the Constitutional Order*, 1990; David Mayhew, *Divided we Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations*, 1991; Gary Cox y Samuel Kernell (editores), *The Politics of Divided Government*, 1991; Matthew Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, 1992; Matthew Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government", 1995; y Morris P. Fiorina, *Divided Government*, 1996; citados por Robert Elgie (editor), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2001.

⁶ Sobre la experiencia mexicana, los estudios más importantes son los de Alonso Lujambio y Horacio Vives Segl, *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, op. cit; María Amparo Casar, "Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México" y "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006", CIDE, (*Documentos de trabajo*, 77, 195), 1998 y 2007, y algunos trabajos de Benito Nacif, "La Lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría", CIDE, (*Documentos de trabajo*, 126), 2000.

⁷ De los pocos estudios sobre los gobiernos estatales sin mayoría resalta el de Alonso Lujambio, "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997," en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría*, Taurus-CIDE, México, 2002, p. 34.

encontró un estudio que trate de incorporar los tres ejes de análisis aquí propuestos. En esta investigación se hace un análisis no de cómo surgen los gobiernos sino de cómo se desempeñan una vez que están en ejercicio, es decir se analiza la productividad legislativa o la tendencia a la parálisis, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y la dinámica de los partidos en un congreso sin mayoría.

Para responder a las preguntas propuestas, se hace un análisis comparativo a partir de un estudio de casos de gobiernos estatales sin mayoría legislativa. Para seleccionar los casos, primero se buscaron estados con gobiernos de alternancia, es decir en los que el PRI ya no tenía el control del ejecutivo, pero sí tenía una presencia importante en el congreso; posteriormente, en estos gobiernos, se buscaron casos en los que el ejecutivo no contó con una mayoría de su propio partido en el congreso. Finalmente, conforme a la disponibilidad de información, se seleccionaron los casos de Baja California, gobernada por el PAN, legislaturas XVI (1998-2001) y XVII (2001-2004), y Zacatecas, gobernada por el PRD, legislaturas LVII (2001-2004) y LIX (2007-2010).

El análisis de los casos se hizo a partir de fuentes de información primarias y secundarias. Para obtener los comportamientos reales, respecto a la productividad legislativa, las relaciones ejecutivo - legislativo y la dinámica en el congreso, y compararlos con los comportamientos esperados según la literatura, se recurrió a los *Diarios de debates* de cada legislatura de Baja California, las *Actas de sesión* y a los *Informes de actividades desarrolladas* de cada legislatura de Zacatecas.

Para comprobar los factores de explicación de estos comportamientos propuestos en la literatura en cada caso, se utilizaron además de las fuentes anteriores, las distintas normatividades de cada caso, es decir las constituciones estatales, leyes generales y reglamentos; se recurrió a información hemerográfica; se logró hacer una entrevista;⁸ y se consultaron los estatutos de los partidos más importantes.

⁸ Entrevista realizada a Alejandro González Alcocer, gobernador de Baja California durante la legislatura XVI (1998-2001).

El análisis de la información de cada caso requirió de la elaboración de una metodología para su procesamiento. A partir de una lectura exhaustiva de los *Diarios de debates* y las *Actas de sesión* de cada una de las legislaturas seleccionadas, se establecieron distintas tipologías para su análisis. Primero, se estableció una definición del conflicto, que se explicará más adelante; después, se hizo una tipología de los asuntos que se votaron en el pleno, es decir puntos de acuerdo, dictámenes, convocatorias, licencias, entre otros; también se hizo una tipología de los temas que se votaron en los congresos, como desarrollo social, hacienda, procedimientos internos del congreso, etc.⁹ Después se construyó una base de datos de cada legislatura en la que se pueden encontrar el tipo de asuntos votados, los temas de esos asuntos, el origen, las rondas de votación y los principales opositores. Finalmente, la información de la base de datos se procesó en esquemas analíticos.

A partir de la información obtenida del procesamiento de la base de datos, se pudieron determinar los comportamientos reales en cada gobierno sin mayoría legislativa. Además se encontraron ciertos datos pertinentes para comprobar el alcance explicativo de algunos de los factores propuestos en la literatura.

Para el estudio de la información obtenida en cada caso, se estableció un marco de análisis. En este se propone el estudio de los casos a través de tres ejes de análisis: productividad o tendencia a la parálisis, relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y la dinámica en el congreso (partidos y coaliciones). En este esquema teórico, como se mencionó anteriormente, después de una revisión de la literatura, se comparan los supuestos esperados con los comportamientos y factores obtenidos en cada una de las legislaturas.

La literatura sobre gobiernos sin mayoría legislativa seleccionada para esta investigación corresponde a algunos de los primeros estudios sobre este tipo de gobiernos. En estos estudios se supone que los gobiernos sin mayoría legislativa producen comportamientos específicos; por ejemplo, se sostiene que los gobiernos sin mayoría legislativa son poco productivos, hay

⁹ En los anexos se pueden ver cada una de las tipologías propuestas.

conflictos constantes entre el ejecutivo y el legislativo, y los partidos en el congreso no tan fácil pueden establecer alianzas. Esta investigación es una crítica más a estos supuestos.

Para establecer los factores que podrían explicar los comportamientos, se incorporan y se adoptan no sólo enfoques aplicables a sistemas presidencialistas, sino también a sistemas multipartidistas. Los estados miembros de la federación, replican este sistema presidencialista y muchos de ellos tienden al multipartidismo desde hace algunos años.

El enfoque de los supuestos explicativos en esta investigación es principalmente institucional, aunque también se incorporan algunos supuestos relacionados con el comportamiento de los actores, con factores políticos y con elementos contextuales. Sin embargo, esta investigación trata de distanciarse de los modelos propuestos por la teoría de la elección racional, que se han aplicado en muchos estudios sobre los gobiernos sin mayoría legislativa.

Los resultados de los estudios de los casos son variados y contribuyen a explicar la hipótesis propuesta en esta investigación, es decir que los gobiernos sin mayoría legislativa no producen un comportamiento específico, sino diversos comportamientos. Además, estos comportamientos tampoco se pueden explicar solamente a partir de factores generales, sino también a partir de factores y características específicas de cada caso, lo que demuestra la importancia de los elementos circunstanciales en esta investigación.

Esta investigación se divide en cuatro capítulos. Los dos primeros son capítulos generales, mientras que en los dos últimos se analizan los estados seleccionados. Finalmente, se incluye una revisión de los resultados obtenidos en los estudios de caso

En el primer capítulo se establece el modelo de análisis utilizado en esta investigación. Primero, se estudia el debate respecto a los términos gobiernos divididos y gobiernos sin mayoría legislativa y se define el concepto que se utiliza en esta tesis. Después, a partir de una revisión bibliográfica, se identifican los patrones de comportamiento esperados y los posibles factores que permiten explicar estos comportamientos. Posteriormente, se describe cómo se obtienen los

comportamientos esperados y cómo se comprueban los factores explicativos propuestos en la literatura. Esto se realiza en cada eje de análisis propuesto.

En el segundo capítulo se establece el contexto histórico en el cual surgen los gobiernos sin mayoría legislativa de los dos estados seleccionados. Primero, se analiza la experiencia de gobiernos sin mayoría legislativa en el ámbito federal; después, se analiza en los gobiernos estatales; finalmente, se estudia el cambio de un sistema de partido hegemónico a la alternancia política que trajo consigo los primeros gobiernos sin mayoría legislativa.

En los capítulos tercero y cuarto se estudian los gobiernos sin mayoría legislativa en Baja California y en Zacatecas. En cada estado y en cada legislatura se aplica el modelo de análisis y se estudian los tres ejes analíticos propuestos en el capítulo 1. En ambos se trata de contrastar lo que realmente ocurre en estos tipos de gobierno con los supuestos de la teoría clásica sobre el tema.

Finalmente, en las conclusiones se hace una revisión de los resultados obtenidos en los estudios de caso. Después de aplicar el modelo de los tres ejes, se comparan los resultados en ambos estados, tanto en los comportamientos obtenidos como en los posibles factores de explicación. Se analiza si los comportamientos esperados coinciden o no con los comportamientos obtenidos. Posteriormente, se estudia el impacto explicativo de cada uno de los factores propuestos en el modelo de análisis según el caso de estudio y se analiza si se cumple la hipótesis propuesta. Finalmente, se establecen algunos argumentos sobre los límites de esta investigación y los estudios pendientes que podrían hacerse sobre el tema.

1. UN MODELO DE ANÁLISIS PARA LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA LEGISLATIVA

En esta investigación se estudia el fenómeno de los gobiernos estatales sin mayoría legislativa a partir de una perspectiva comparada de estudios de caso. Así, para el análisis de los casos se establece un modelo conceptual y metodológico en el que se adaptan supuestos generalmente aceptados en estudios tanto para democracias occidentales como para sistemas parlamentarios multipartidistas.

En este capítulo se establece este modelo conceptual y metodológico. En la primera parte se examina el concepto de gobierno dividido y se explica la adopción del concepto gobierno sin mayoría legislativa. En la segunda parte se introduce el modelo metodológico para analizar cada caso; en este modelo, los casos se estudian a partir de tres ejes de análisis: productividad legislativa, relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y la dinámica en el congreso en términos de comportamiento de los partidos y coaliciones.

Cada eje de análisis se compone de una parte descriptiva y de una explicativa. En la parte descriptiva se analizan cuáles son los comportamientos o patrones esperados según la literatura y se comparan con los comportamientos obtenidos (reales) a partir de la evidencia empírica; en cada eje se establece un método para la obtención de estos comportamientos. Para la parte explicativa, los comportamientos o patrones encontrados se intentan explicar a partir de factores institucionales, políticos, contextuales, relacionados con el comportamiento de los actores o el tema de lo que se discute en el congreso, que se usan en la teoría sobre el tema.

Es importante notar que ninguno de los factores puede explicar por sí sólo lo que ocurre en un gobierno sin mayoría legislativa, ni tampoco los mismos factores pueden explicar todos los casos. En determinadas situaciones algunos factores tendrán más peso que otros y cada uno se demostrará de manera distinta.

En esta investigación se recurrió a fuentes principalmente secundarias. Para establecer tanto los patrones de comportamiento esperados como los posibles factores de explicación en cada

eje se hizo un análisis y se adoptaron supuestos de algunos estudios sobre gobiernos divididos y formación de coaliciones. Por su parte, para establecer los patrones de comportamientos reales y la evidencia que sustenta los factores de explicación se recurrió principalmente a los *Diarios de debates* de cada legislatura, al marco constitucional y legal de cada caso, a información periodística y otros documentos oficiales.

Este modelo sólo analiza una parte del fenómeno y no busca capturar y explicar el conjunto complejo de comportamientos y factores de explicación que pueden surgir en un gobierno sin mayoría legislativa. Aunque sí permite afirmar que, contrario a la teoría, en un gobierno sin mayoría legislativa se pueden esperar diversos comportamientos que, generalmente, se explican por factores específicos de cada caso (circunstanciales).

I. ¿GOBIERNOS DIVIDIDOS O SIN MAYORÍA LEGISLATIVA?

El concepto de gobierno dividido es problemático, pues se limita al sistema político de Estados Unidos. Gran parte de los estudios de gobiernos divididos se hacen de la experiencia de este país con circunstancias específicas: un régimen presidencialista con sistema bipartidista y mayoritario. Así, un gobierno dividido es “la situación en la cual un partido controla al ejecutivo y otro distinto controla una o ambas cámaras del legislativo” o “cuando el presidente y la mayoría en una o ambas cámaras son de distintos partidos.”¹⁰

Estas definiciones son problemáticas, pues suponen que un partido controla una rama y otro controla la otra, pero en un régimen presidencialista con más de dos partidos la situación es distinta; un sólo partido está representado en el ejecutivo, pero si ese partido no controla al legislativo, no significa que el congreso deba estar controlado por otro partido distinto, al

¹⁰ Pfiffner, 1992:226, Foley & Owes, 1996: 412 y Quirk, 1991: 70, citados por Robert Elgie, “What is Divided Government” en *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2001, p. 3. (En Adelante Elgie, 2001).

contrario, la mayoría opuesta al ejecutivo puede estar compuesta por más de un partido o incluso puede no haber una mayoría en el congreso.¹¹

Por tal motivo, se debe adoptar una definición más amplia que pueda aplicarse al caso mexicano, con un régimen presidencialista y un sistema multipartidista, y que pueda abordar las situaciones donde haya una mayoría opositora de uno o más partidos en el congreso o ninguna; el concepto de gobierno sin mayoría legislativa es el más adecuado. Un gobierno sin mayoría legislativa es aquel en el cual “el ejecutivo no cuenta con el apoyo mayoritario de al menos una cámara en la legislatura”¹². De esta manera, puede que ningún partido tenga mayoría absoluta o calificada o que un partido distinto al del presidente, más de uno o ninguno cuente con la mayoría de curules.¹³

Aunque el concepto de gobierno sin mayoría legislativa se refiere al sistema federal, pues contempla la existencia de dos cámaras en el legislativo, metodológicamente puede aplicarse al estudio de gobiernos estatales. “La estructura de gobierno de los estados replica la división federal de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial;”¹⁴ la diferencia está en que el poder ejecutivo recae en un gobernador y el legislativo es unicameral, es decir sólo cuenta con una cámara de diputados. Esta réplica del sistema federal permite extrapolar el concepto a casos estatales, pues en un gobierno sin mayoría legislativa, el ejecutivo no cuenta con el apoyo mayoritario en *al menos* una cámara en la legislatura; en los casos estatales, el gobernador no tiene el apoyo en la cámara de diputados.

Los casos se eligieron a partir de este concepto y de otras variables. Se analizan estados con experiencias de gobiernos sin mayoría legislativa, donde el ejecutivo no estaba bajo el control del PRI, pero donde este partido aún tenía una presencia importante en el congreso; se eligieron

¹¹ *Op. cit.*, p. 4

¹² *Elgie*, 2001, p. 11

¹³ Esta definición se elaboró a partir de las reglas de mayoría que establecen algunas disposiciones y de la definición propuesta por Robert Elgie, según la cual en un gobierno dividido un partido o partidos opuestos al ejecutivo tienen mayoría en al menos una cámara o no hay mayoría. *op. cit.*, p. 12

¹⁴ Guillermo M. Cejudo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 19. (En adelante *Cejudo*, 2007)

estados gobernados consecutivamente por el PAN y por el PRD: Baja California y Zacatecas; y se escogieron dos legislaturas por estado, donde la composición del congreso era la de un gobierno sin mayoría legislativa.¹⁵

II. ¿PRODUCTIVIDAD O PARÁLISIS LEGISLATIVA?

Comportamientos esperados

Para algunos, los gobiernos sin mayoría legislativa tienen una mayor propensión a la parálisis y suelen ser muy pocos productivos, porque la falta de acuerdos y consensos entre los actores dificulta el proceso legislativo. En un régimen presidencialista con gobiernos divididos se espera entonces que la parálisis se produzca recurrentemente, pues los partidos políticos, con distintos intereses e ideologías y en competencia constante, tienen pocos incentivos para cooperar y formar coaliciones no sólo entre sí, sino también con el ejecutivo; por estas mismas razones, el conflicto es más frecuente.¹⁶

De esta manera, sólo en un gobierno unificado se puede garantizar la productividad legislativa, mientras que en uno dividido esta productividad disminuye. “Para tener una mayoría productiva en el sistema de gobierno, el presidente y una mayoría en ambas casas deben ser del mismo partido; esta condición no garantiza el éxito legislativo, pero es necesaria para él”; así, en gobiernos sin mayoría legislativa, situación en la cual el presidente no cuenta con una mayoría en las cámaras, “en general no se produce mucha legislación.”¹⁷

En los casos de estudio de gobiernos sin mayoría legislativa analizados en esta investigación estos comportamientos esperados, es decir la existencia de una parálisis recurrente, conflictos constantes y poca legislación producida, se comparan con los comportamientos reales obtenidos según la evidencia empírica.

¹⁵ Dos razones explican la selección de estos casos. En los gobiernos estatales es más posible que un congreso tenga una composición más variada cuando hay un gobierno de alternancia. Además una de las preguntas de análisis es ¿hay alguna diferencia entre gobiernos sin mayoría legislativa del PAN y del PRD?

¹⁶ Mainwaring, 1995 y Linz, 1990, 1994, citados por Benito Nacif, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, CIDE (*Documentos de trabajo*, 126), México, 2000, p. 2. (En adelante Nacif, 2000)

¹⁷ Randall B. Ripley: 1969, 1983, citado por David Mayhew, *Divided we Govern, party control, lawmaking and investigations 1946-1990*, Yale University Press, New Haven, 1991, p. 2. (En adelante Mayhew, 1991).

Para obtener comportamientos reales

A pesar de ser un eje muy estudiado, no hay consenso sobre qué se entiende por productividad *vis-à-vis* parálisis institucional; tal como lo señala Benito Nacif “existe un notable vacío respecto al significado de la variable parálisis gubernamental o institucional... además, la teoría es muy poco puntual y no explica en qué condiciones se produce la parálisis ni qué condiciones son necesarias para producir un cambio de políticas”;¹⁸ sin embargo, hay algunos métodos para evaluar tanto la productividad como la parálisis.

Para algunos autores, la productividad o la tendencia a la parálisis pueden medirse a partir de las iniciativas de cada actor, estableciendo la productividad o la parálisis según el éxito que cada uno tiene en pasar sus iniciativas, es decir se mide la relación entre las iniciativas presentadas por actor y la aprobación de esas iniciativas.¹⁹

Para otros, este es “un indicador bastante limitado, pues el número total de leyes aprobadas no distingue la importancia de las iniciativas”;²⁰ la pregunta no es sí el ejecutivo o el legislativo lograron pasar lo que se propusieron, sino qué tan capaz fue el sistema de generar legislación importante²¹. Así, lo que debe tomarse en cuenta para evaluar la productividad o la tendencia a la parálisis es la legislación importante, entendida como aquella que introduce innovaciones y produce consecuencias, que genera cada actor, el ejecutivo y el legislativo, en una situación de gobierno sin mayoría legislativa.

Ambas maneras de evaluar la productividad o la tendencia a la parálisis de un gobierno sin mayoría en el congreso pueden ser útiles; sin embargo, su aplicación para todos los estudios de casos resulta inconveniente. Para los casos de esta investigación, Zacatecas y Baja California, la

¹⁸ Nacif, 2000, pp.3

¹⁹ Tal es el caso de Benito Nacif *op. cit.*, pp. 3-6., Ana María Mustapic, “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina,” pp. 23-47, en *Morgenstern & Nacif*, 2002; Moisés López Rosas, “Gobiernos Divididos Horizontales en México”, *Revista Sociológica*, año 16, número 45-46, 2001, pp. 201-232, (en adelante *López Rosas*, 2001); José del Tronco et al., “Contexto y marco conceptual”, en *Un Congreso sin mayorías, mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, FLACSO México- Centro de Colaboración Cívica, México, 2009, pp. 19-62 (en adelante *Del Tronco*, 2009)

²⁰ Rogelio Hernández, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México”, *Mexican Studies/ Estudios Mexicano*, University of California Press-UNAM, 2005 (XXI), no. 1, p.195. (En adelante *Hernández*, 2005)

²¹ *Mayhew*, 1991, pp.34-35.

simple identificación y contabilidad del total de iniciativas o de iniciativas relevantes deja fuera lo que en verdad está pasando en un gobierno sin mayoría legislativa, porque la mayor parte de estas iniciativas se aprobaron sin conflicto alguno; esto nos podría llevar a concluir que el gobierno fue altamente productivo, dejando fuera todas aquellas situaciones que pudieron llevar a la parálisis institucional.

Para evaluar el desempeño del congreso se deben usar indicadores que contemplen la totalidad de posibles situaciones que acontecen en el pleno y permitan una mayor aproximación analítica. En este análisis, para medir la productividad o la tendencia a la parálisis, se contemplan todos los asuntos²² que llegan a votación en el pleno, clasificados por tema; lo que nos permitirá establecer indicadores más apropiados no sólo sobre el desempeño legislativo, sino también sobre el comportamiento de los actores. Los efectos de un gobierno legislativo no solamente se pueden ver en la aprobación de leyes, sino también en la discusión de asuntos que afectan a ambos poderes, como las desincorporaciones o los incrementos al presupuesto propuestos por el ejecutivo o incluso la discusión de los procedimientos internos que afectan al congreso.

Así, la productividad y la parálisis institucional pueden evaluarse a partir de la tasa de aprobación unánime de los asuntos que se discutieron en el congreso en comparación con la tasa de conflictividad. Por aprobación unánime se entiende toda aquella situación donde todos los diputados presentes emitieron votación a favor y/o hubo menos de cuatro abstenciones, en una o más rondas; los asuntos conflictivos, son todos aquellos donde hubo desde un voto en contra, más de un voto en contra, voto dividido o mayoría en contra y más de cuatro abstenciones, en una o varias rondas.

A pesar de que la comparación entre estas dos tasas permite establecer si un gobierno sin mayoría en el congreso fue productivo, con tasa de aprobación unánime alta, o estuvo cerca de la

²² Con base en una revisión exhaustiva del *Diario de debates* de cada legislatura, se entiende por asuntos todos los dictámenes, puntos de acuerdo, elecciones, nombramientos o licencias, que a su vez pueden tratar de reformas o iniciativas de leyes, desincorporaciones, modificaciones al presupuesto, comparecencias, aprobación de cuentas públicas, acuerdos, posicionamientos de los partidos respecto a un tema específico, entre otros. Se toman en cuenta todos aquellos asuntos que se votaron en el pleno. En los anexos se da una versión más completa del tipo de asuntos que se consideran en las legislaturas así como una tipología de los temas en los que se clasifican esos asuntos (Véase Anexo 1 y 2).

parálisis institucional, tasa de conflictividad alta, esta no es suficiente; gran parte de los conflictos suceden en las negociaciones de las comisiones o fuera del congreso; sin embargo, no hay información pertinente.

El método propuesto en este estudio es solo una aproximación más²³ para evaluar el trabajo y desempeño en un gobierno sin mayoría legislativa a partir de lo que sucede en el congreso, por lo que también se toman en cuenta aquellas situaciones o eventos que pudieron culminar en un conflicto significativo entre poderes o, en algunos casos, se acercaron al peligro de la parálisis institucional.

Factores que afectan el desempeño legislativo en un gobierno sin mayoría legislativa

Una vez establecida la forma como se va a evaluar el desempeño legislativo de un gobierno sin mayoría legislativa, es importante buscar factores que permitan explicar los distintos comportamientos que pueden surgir de este tipo de arreglos, en términos del desempeño legislativo; como se mencionó al inicio, no hay una teoría que explique las condiciones que permiten que este tipo de gobiernos sean altamente productivos o las condiciones que aumentan el riesgo de la parálisis institucional. A pesar de estas limitaciones, en este apartado se intentarán establecer algunos factores que podrían explicar la tendencia a la parálisis y la productividad en un gobierno sin mayoría legislativa.

Algunos factores que explican la tendencia a la parálisis o a la productividad en un gobierno sin mayoría legislativa pueden dividirse en tres grupos: institucionales o estructurales, los relacionados con el comportamiento de los actores (ejecutivo, legislativo, partidos y coaliciones) y los que se relacionan con lo que se vota en el congreso (tema).²⁴

²³ A propósito de esta situación, María Amparo Casar afirma que no solo no existe un criterio universalmente aceptado para calificar el desempeño legislativo en un gobierno dividido, sino que incluso esta labor resulta muy controvertida. María Amparo Casar, *Los gobiernos sin mayoría en México*, CIDE, (*Documentos de Trabajo*, 195), México, 2007, p. 2. (En adelante Casar, 2007)

²⁴ Estos factores pudieron determinarse a partir de la revisión de los trabajos de Ana María Mustápic “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en *Morgenster & Nacif*, 2002, pp. 23-47); Benito Nacif, *op. cit.*; López Rosas, 2001; Mayhew, 1991; y *Del Tronco*, 2009, pp. 19-62.

Los factores institucionales o estructurales son las reglas del juego en las cuales se da la posible tendencia a la productividad o a la parálisis y que proporcionan los recursos necesarios a cada actor. En este sentido, este grupo de factores se relacionan, primero, con los distintos arreglos constitucionales y legales que impiden la parálisis y garantizan la estabilidad. Para esta sección se buscarán todas aquellas disposiciones legales que ayudan a que un gobierno sin mayoría legislativa no termine en una parálisis institucional.

Finalmente, desde una perspectiva más interna, la estabilidad de un gobierno sin mayoría legislativa depende de los mecanismos con los que cuenta el congreso para la producción de legislación y discusión de asuntos; de esta forma, ciertos procedimientos, mecanismos legislativos y características organizacionales del congreso pueden conducir a la parálisis legislativa o a la productividad; por ejemplo, la falta de mecanismos organizacionales para dictaminar todos los asuntos puede conducir a un retraso en las labores del congreso y, por consecuencia, afectar su productividad o incluso la existencia de disposiciones normativas inadecuadas para controlar el debate pueden afectar el proceso legislativo.²⁵ En los casos se evalúan los mecanismos de regulación del debate y se determina cómo estos influyen en la productividad; además se estudian algunos mecanismos organizacionales que contribuyen en la labor legislativa.

Los factores relacionados con el comportamiento de los actores permiten explicar cómo es que tanto el legislativo (partidos) como el ejecutivo pueden tener un impacto en la productividad o la parálisis. Un gobierno sin mayoría legislativa no puede ser productivo si no hay cooperación entre estas dos ramas de gobierno o entre los partidos, por lo que los comportamientos de cada uno pueden afectar lo que se discute y como se discute en la cámara. De esta manera, los legisladores pueden tener incentivos para actuar de cierta manera y garantizar que se produzcan las leyes relevantes o se aprueben ciertos asuntos. En los casos se analiza los comportamientos relevantes de los actores que permitieron o dificultaron la productividad.

²⁵ *Del Tronco*, 2009, pp. 19-62

Los factores relacionados con el tema de los asuntos en discusión afecta el desempeño legislativo. Algunos temas que se votan en el pleno son más conflictivos y requieren de discusiones más largas que retrasan la producción legislativa. Para los estudios de caso se identifican los temas más conflictivos y los asuntos que tuvieron discusiones más largas en el congreso, afectando la productividad legislativa.

Como se mencionó previamente, hay una infinidad de factores o condiciones que pueden afectar la productividad o la tendencia a la parálisis de un gobierno sin mayoría legislativa; sin embargo, para esta investigación sólo se considerarán los listados anteriormente.

La información pertinente para cada factor explicativo se obtuvo de distintas formas. Para tratar de explicar los factores institucionales se hizo una revisión constitucional y legal; tanto para los factores relacionados con el comportamiento de los actores como con lo que se discute en el pleno, se recurrió al contenido de las discusiones en cada caso y a una revisión hemerográfica. Cada factor se comprueba con información del *diario de debates* de cada legislatura.

III. LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Comportamientos esperados

Generalmente, en un gobierno sin mayoría legislativa, se espera que el ejecutivo y el legislativo se enfrenten constantemente sin lograr alcanzar acuerdos,²⁶ puesto que, como se mencionó anteriormente, los actores políticos tienen menos incentivos para subordinarse a otro poder; en este caso, los legisladores, de distintos partidos, ya no dependen políticamente del gobernador, sino de los ciudadanos, quienes no sólo eligen al ejecutivo estatal, sino también en las elecciones intermedias pueden utilizar el voto de castigo para sancionar el mal desempeño de los funcionarios con cargos públicos;²⁷ consecuentemente, los mecanismos de coordinación entre ambas de ramas de gobierno se ven afectados y el ejecutivo presenta pocos asuntos al pleno.

²⁶ Shugart y Carey, 1992:33; y Mainwaring, 1993: 207-208, citados por María Amparo Casar, *Perspectivas Políticas de un gobierno dividido en México*, CIDE (Documentos de trabajo, 77), México, 1998, p. 2. (En Adelante Casar, 1998)

²⁷ Cejudo, 2007, p. 41.

Siguiendo el esquema anterior, estos patrones, es decir los frecuentes conflictos entre el ejecutivo y el legislativo y la poca productividad legislativa del gobernador, se comparan con la información obtenida en los estudios de caso propuestos en esta investigación.

Para obtener comportamientos reales

En la literatura no hay consenso sobre qué indicadores deberían usarse para describir cómo son las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en un gobierno sin mayoría legislativa. Para algunos, estas relaciones pueden identificarse a partir de las iniciativas que presenta cada actor;²⁸ de tal manera, que se debe evaluar el grado de modificación de las propuestas tanto del legislativo como del ejecutivo, la velocidad con las que se discuten esas propuestas y el rango de aprobación o rechazo de esas iniciativas²⁹. Otros autores van más allá del análisis del consenso en la legislación de estos actores y tratan de analizar los factores que garantizan el conflicto y la colaboración entre estas ramas o las estrategias para construcción de mayorías.³⁰

En los estudios de caso, se analiza la relación entre el ejecutivo y el legislativo usando algunas de las propuestas anteriores y estableciendo indicadores que trazan un panorama sobre la dinámica entre ambos. Primero, se describe la participación legislativa del ejecutivo contabilizando los asuntos totales y las leyes importantes que presentó en el pleno; posteriormente, la dinámica conflictiva o cooperadora entre ambas ramas se evalúa a partir del grado de unanimidad o conflictividad con los que se votaron los asuntos provenientes del ejecutivo (tasas de aprobación unánime y de conflicto).

²⁸ Scott Morgenstern, "Towards a Model of Latin American Legislatures", Ana María Mustapic, "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", Peter M. Siavelis, "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile", Maria Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)" y Barry Ames, "Party Discipline in the Chamber of Deputies" en *Morgenstern & Nacif*, 2002; *López Rosas*, 2001; Benito Nacif, "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México", *Política y Gobierno*, XI (1), 2004, pp. 9-42, (en adelante *Nacif*, 2004); *Casar*, 1998 y 2007.

²⁹ Para este estudio, se entiende por iniciativa no solo aquellas propuestas de leyes de cada actor, sino la propuesta de asuntos, como nombramientos, modificaciones al presupuesto o desincorporaciones, que promueve cada actor para que se discuta en el pleno.

³⁰ *Hernández*, 2005, pp. 183-211; y Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, 1990, (en adelante *Strom*, 1990)

En un gobierno sin mayoría en el cual el ejecutivo no cuenta con el apoyo mayoritario en el congreso, pues su partido no tiene la mayoría de curules, es evidente que el gobernador debe seguir ciertas estrategias tanto para la construcción de mayorías en el pleno que garanticen la aprobación de sus asuntos, como para relacionarse con el congreso en general. En el estudio de Robert Elgie se establecen algunos supuestos al respecto.

Siguiendo el modelo propuesto por Robert Elgie, a partir de la teoría propuesta por Kaare Ström,³¹ en un gobierno sin mayoría legislativa, el ejecutivo puede resolver los problemas de construcción de apoyo mayoritario a partir de las siguientes estrategias:

- Acuerdo formal: El ejecutivo puede garantizar el apoyo mayoritario del congreso mediante el establecimiento de acuerdos formales. Estos acuerdos pueden surgir desde el momento en que se origina el gobierno hasta cuando está en curso; así, las coaliciones electorales pueden ser un parámetro que facilite la construcción de mayorías legislativas, pues se esperaría que esta mayoría se mantenga en el congreso y apoye al ejecutivo. Los acuerdos surgidos en el transcurso del gobierno buscan garantizar una mayoría antes de que se vote un asunto en el pleno.³²
- Apoyo legislativo cambiante (*Shifting legislative support parties*): En lugar de construir alianzas a partir de un acuerdo formal, el ejecutivo se une con el partido que demanda menos concesiones por cada asunto de legislación (enfoque *ad hoc* o *case-by-case*). El gobierno gana el apoyo de un partido o conjunto de partidos en un asunto de legislación y el apoyo de otros en otro asunto.³³
- Según tipo de políticas públicas (*Policy-centred approach to majority building*): El ejecutivo busca conseguir el apoyo de un partido específico en una política específica.

³¹ Aunque el trabajo de Kaare Strom analiza cómo se construyen mayorías en gobiernos minoritarios en gobiernos parlamentaristas, el modelo también puede aplicarse a regímenes presidencialistas, puesto que existen ciertas similitudes con el multipartidismo del presidencialismo mexicano; no hay nada que diga que no se puede hacer:

³² Elgie, 2001, p. 19.

³³ *Ibid.*

Para la construcción de este tipo de mayorías puede haber acuerdos formales o informales, a corto o a largo plazo, según lo que se vota en el pleno³⁴.

De igual manera, Robert Elgie, a partir de las ideas propuestas de Cox y Kernell (1991), sostiene que en una situación de gobierno sin mayoría legislativa el ejecutivo puede adoptar una o varias de las siguientes estrategias de actuación para relacionarse con el legislativo:³⁵

- Ir por su cuenta (*Go it alone*): tanto la rama legislativa como la ejecutiva deciden no negociar uno con el otro; al contrario, cada uno usa sus recursos constitucionales y legales disponibles para la persecución de sus propios fines sin importar cuáles sean las consecuencias para la otra rama de gobierno.³⁶ Mediante esta estrategia los líderes políticos buscan ser los primeros en el juego porque “la habilidad para impulsar una política unilateralmente puede implicar que la otra rama se enfrente a un hecho consumado que difícilmente puede modificar o vetar”.³⁷
- Hacerlo público (*Go public*): El ejecutivo o el legislativo hacen compromisos públicos respecto a posiciones o asuntos particulares para hacer visibles los costos del incumplimiento y fortalecer su propia posición en las negociaciones;³⁸ en este caso, “el público actúa como intermediario entre ambas ramas; cada institución trata de ganar apoyo e ilustrar los potenciales costos electorales a la otra rama de gobierno si su posición no se adopta.”³⁹
- Negociar hasta el último momento (*To bargain within the beltway*): Los decisores de ambas ramas saben que deben negociar para alcanzar un acuerdo; sin embargo, ninguno quiere hacer el primer movimiento y parecer políticamente débil; en consecuencia, los

³⁴ *Supra*

³⁵ *Loc. Cit.*

³⁶ *Elgie*, 2001, p. 17

³⁷ *Supra*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Op. Cit.*, p. 18

acuerdos se establecen en el último minuto. El riesgo puede ser que no se llegue a ningún acuerdo o que sean inaceptables para otros y causen problemas entre ellos.⁴⁰

En un gobierno sin mayoría legislativa el ejecutivo puede adoptar cualquiera de estas estrategias para garantizar una mayoría legislativa o relacionarse con el legislativo, porque si algo sucede en estos casos, es la imperante necesidad de construir apoyos y lazos de cooperación con los otros actores relevantes, es decir los partidos políticos. En los casos de estudio se trata de identificar qué tipo de estrategia para la construcción de mayorías y de actuación siguió el ejecutivo.

Factores que explican la relación entre el ejecutivo y el legislativo

Al igual que en el eje anterior, no hay consenso sobre cómo deberían explicarse las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; hay una gran cantidad de factores explicativos; sin embargo, para esta investigación sólo se tomarán en cuenta, nuevamente, los factores institucionales, contextuales, los factores relacionados con las motivaciones e intereses de los actores, los factores políticos y los relacionados con los temas de los asuntos discutidos.

Los factores institucionales son una fuente de comportamiento de ambos actores; a pesar de que los políticos tienden a actuar según sus ambiciones e intereses, están constreñidos por un conjunto de arreglos establecidos por un contexto constitucional y estructural específico, que modifica su relación. Este tipo de arreglos se relacionan con la naturaleza del régimen político, las reglas electorales establecidas, el tipo de sistema de partidos y los recursos constitucionales de cada actor.⁴¹

⁴⁰ *Supra*

⁴¹ Para la elaboración de esta sección se obtuvo información de Scott Morgenstern, "Towards a Model of Latin American Legislatures", Ana María Mustapic, "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", Peter M. Siavelis, "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile", María Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)" y Barry Ames, "Party Discipline in the Chamber of Deputies", *Morgenstern & Nacif*, 2002; *López Rosas*, 2001; *Nacif*, 2004, pp. 9-42; *Casar*, 2007 y *Hernández*, 2005, pp. 183-211.

Tanto la naturaleza del régimen político, las reglas electorales establecidas y el tipo de sistema de partidos afectan el número de actores y el grado de competitividad entre ellos; explicando así las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

El régimen político de los casos analizados se caracteriza por la transición democrática, que marca nuevas pautas de comportamiento entre los actores. El estado de esta transición en ambos casos influye en la cantidad de actores presentes, el arribo de la oposición formal al ámbito político y las nuevas situaciones que trajeron estos procesos. En cada caso se analiza cuál es la situación de la democracia y cómo afecta la dinámica entre ambas ramas de gobierno.

El cambio en el sistema de partidos supone un nuevo panorama en la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, pues modifica el número de actores políticos. Un sistema multipartidista, definido por Duverger como aquel que se caracteriza por la presencia de tres o más partidos políticos,⁴² implica la presencia de más intereses en el legislativo y, por consiguiente, dificulta el establecimiento de acuerdos entre el legislativo y el ejecutivo, incrementando el conflicto. Para los casos, se analiza si la presencia de más partidos en el legislativo incentivó la construcción de mayorías, incrementó los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo o dificultó las negociaciones.

Las reglas electorales también explican la dinámica entre el ejecutivo y legislativo, puesto que tienen un impacto en el número de partidos que puede llegar a componer el congreso. Un sistema electoral competitivo o no competitivo explica la presencia o ausencia no sólo de partidos de oposición, sino también de partidos minoritarios, que, en conjunto, manifiestan la necesidad del ejecutivo por buscar alianzas mayoritarias. En cada caso, se evalúa cómo el sistema electoral afecta la aparición de más actores en la escena y, por ende, la relación entre el gobernador y el congreso.

Finalmente, los recursos constitucionales de cada actor, relacionados con facultades y competencias constitucionales, también explican la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo.

⁴² Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, Julieta Campos y Enrique González (Traducción), México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 256.

“Los poderes que la constitución otorga al congreso y al ejecutivo permiten caracterizar sus relaciones”.⁴³ Cuando las atribuciones de cada poder rebasan los límites del equilibrio, el conflicto entre las ramas puede ser una posibilidad.⁴⁴ Los arreglos constitucionales establecen en qué medida esas atribuciones pueden concurrir provocando el conflicto o garantizando el equilibrio, como el caso del veto del ejecutivo, las facultades concurrentes o las atribuciones exclusivas del ejecutivo, que pueden ser fuente de confrontaciones entre las dos ramas.

En los estudios de caso, se buscan, primero, los principales recursos constitucionales de cada actor en términos de proceso legislativo, nombramiento, vigilancia, presupuesto y administración; posteriormente, a partir del análisis exhaustivo del *Diario de debates*, se intenta comprobar qué tan problemáticos fueron los asuntos relacionados con las facultades del ejecutivo y con las facultades concurrentes.

Los factores contextuales se refieren a exigencias sociales, presiones externas- federales, otros estados o internacionales- y problemáticas específicas que pueden tener un impacto en la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo. Las presiones internacionales pueden establecer nuevas exigencias que las agendas locales deben considerar y pueden afectar las posiciones de los distintos actores locales. Por su parte, las exigencias sociales y las problemáticas específicas no sólo influyen en el establecimiento de la agenda de cada actor, sino también en la posición tanto del ejecutivo como del legislativo.

En los casos de estudio se trata de identificar algunas de esas presiones, que surgen a partir de problemáticas específicas de cada caso, y que pudieron afectar la dinámica entre las dos ramas de gobierno. En este sentido, se identifican las propuestas del ejecutivo al respecto y la tasa de aprobación unánime o de conflictividad que tuvieron al momento de ser votadas en el pleno.

Los factores relacionados con intereses y motivaciones de los actores son una de las principales directrices del comportamiento, puesto que pueden influir en la colaboración o en la

⁴³ Nacif, 2004, p.29

⁴⁴ Hernández, 2005, pp. 187.

tendencia al conflicto. La existencia de intereses programáticos comunes determina el grado de cooperación y conflicto entre el ejecutivo y el legislativo; de manera que, se esperaría que ante la coincidencia de intereses entre el ejecutivo y el legislativo, el conflicto sea menor y la cooperación mayor; mientras que cuando estos difieren, las posibilidades de conflicto aumentan.

Para esta investigación, primero se identifican los intereses programáticos tanto del ejecutivo como de cada partido, que se analizan a partir de los distintos temas que cada uno promovió en el pleno. Después se buscan coincidencias entre los temas de interés del ejecutivo y los de cada partido, se establece el grado de conflictividad de esos temas coincidentes y se identifica al principal opositor del ejecutivo. Esto nos permite estudiar si la coincidencia de intereses garantizó o no la cooperación entre el ejecutivo y el legislativo o con cada partido; si los asuntos son conflictivos, implica que la cooperación entre ambas ramas fue problemática.

Los factores políticos son los recursos partidistas, políticos y/o administrativos con los que cuenta el ejecutivo para influir en su partido y en el congreso. Aunque en términos de facultades constitucionales y en una situación de un gobierno sin mayoría legislativa, el ejecutivo puede verse en desventaja, si éste cuenta con los recursos apropiados, puede garantizar el apoyo del congreso;⁴⁵ por tal motivo, en los estudios de caso, a partir de información biográfica, se intenta identificar los recursos del ejecutivo y la forma cómo estos influyeron en su dinámica con el congreso.

Los recursos partidistas del ejecutivo son aquellos que determinan su influencia en su propio partido; estos pueden analizarse a partir de la posición del ejecutivo en su partido ¿es el jefe de su partido? ¿Tiene facultades de nombramientos importantes? ¿Puede influir en la carrera política de los legisladores? Tanto los recursos administrativos como políticos son aquellos que surgen de una coyuntura específica, como las relaciones previas con legisladores (recurso político) o el tener a un secretario de gobierno competente (administrativo).

⁴⁵ Si el ejecutivo tiene suficientes facultades constitucionales puede conducir la política interna a pesar de la oposición del congreso, pero con los recursos partidarios puede sustituir plenamente las carencias constitucionales y controlar las asambleas; sin embargo, si un ejecutivo cuenta solamente con recursos partidarios, su debilidad será prácticamente absoluta cuando pierda el control del congreso, *Hernández*, 2005, p. 193.

Otro factor político se relaciona con la temporalidad electoral, pues esta puede alimentar el conflicto entre estas dos ramas. La cercanía o lejanía de las próximas elecciones explica el por qué los partidos deciden adoptar posiciones opositoras con el ejecutivo o deciden cooperar con él. Cuando las elecciones, ya sean intermedias o generales, se acercan, los partidos buscan diferenciarse no sólo entre sí, sino también con el ejecutivo; así, podría esperarse que cuando las elecciones estén más próximas, los partidos tiendan a adoptar posturas más conflictivas con el ejecutivo, que cuando se empieza el período legislativo.

En los casos, a partir del *Diario de debates*, se analiza la tendencia del conflicto en cada legislatura por año, para así poder establecer cuáles fueron los años más conflictivos y determinar si la cercanía de las elecciones influye o no en la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo.

Finalmente, los factores relacionados con el tema de lo que se discute en el congreso afectan las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. Los temas de los asuntos que el ejecutivo presentó en el congreso (origen) pueden motivar el conflicto.⁴⁶ Lo que se analiza entonces es cuáles son los temas originados por el ejecutivo que causan mayor conflicto al momento en que se están votando en el pleno, es decir cuáles son los temas del ejecutivo que tuvieron mayores tasas de conflictividad.⁴⁷

Como puede verse, los factores que pueden explicar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo tienen que ver no sólo con el comportamiento e interacción de estas dos ramas, sino con el comportamiento de los partidos en el congreso. Sin embargo, para los fines de esta investigación, el comportamiento solamente de los partidos se analizará a partir de las coaliciones que se forman en el pleno al momento de votar los asuntos y de la oposición de los partidos.

⁴⁶ Hernández, 2005, p. 187

⁴⁷ En este apartado no se comparan los asuntos de intereses entre los actores y el grado del conflicto, sólo se habla de los temas propuestos por el ejecutivo en general y el grado de conflicto.

IV. DINÁMICA EN EL CONGRESO (PARTIDOS Y COALICIONES)

Comportamientos esperados

Aunque la situación de gobierno sin mayoría legislativa y la presencia de más partidos en el congreso incrementan la necesidad de los partidos por construir alianzas, para algunos especialistas, en este tipo de gobiernos, en especial en un régimen presidencial, los partidos políticos tienen menos incentivos para cooperar y construir coaliciones legislativas.⁴⁸ La diferencia de intereses entre los partidos y la ausencia de uno que posea la mayoría de curules dificultan la construcción de coaliciones y motivan la oposición de los partidos, pues más que buscar consensos, los partidos, con miras en las próximas elecciones, en un gobierno sin mayoría legislativa, están en constante competencia y buscan diferenciarse entre sí.

El comportamiento anterior, también se compara con los datos e información obtenida de las legislaturas analizadas en esta investigación.

Para obtener comportamientos reales

Para establecer los comportamientos de las coaliciones y partidos en el congreso, primero es necesario saber lo que se entiende por coalición, entender quiénes son los actores principales del análisis y qué tipos de coaliciones se analizan en los estudios de caso.

La definición de una coalición parece no ser tan problemática. En general, una coalición puede definirse como “una alianza que establecen actores con intereses diversos para impulsar uno o varios objetivos comunes, frente a otros actores que no son miembros de la coalición, y así mejorar su posición de poder”.⁴⁹

Sin embargo, no hay consenso sobre cómo se deben analizar los principales actores, los partidos políticos, en las coaliciones. Hay dos formas de ver a los partidos políticos. Para las teorías tradicionales, como las teorías de juegos, los partidos son actores unitarios; para otros, los

⁴⁸ Mainwaring, 1993 y Jones , 1995, citados por Benito Nacif, “Policy Making Under Divided Government in Mexico”, *Annual Meeting of the American Political Science Association* (Paper), Boston MA, 20 de agosto al 1o de septiembre 2002, p. 2

⁴⁹ *Del Tronco*, 2009, p. 39.

partidos también pueden actuar como un conjunto de actores y no sólo como un actor, pues están constituidos por actores con sus propios intereses y motivaciones.⁵⁰

Para este análisis los partidos son los principales actores de las coaliciones; sin embargo, no se deja de lado la importancia de actores individuales, los legisladores, en el juego de la formación de coaliciones. Los partidos no son actores unitarios, es obvio que están constituidos por distintos actores con distintos intereses, por lo que también se le da importancia al comportamiento de los legisladores.

La formación de una coalición implica cooperación entre distintos partidos políticos, y esta cooperación puede tener lugar, principalmente, en tres niveles: gubernamental, parlamentaria y electoral. “Las coaliciones legislativas, objeto de estudio de este análisis, surgen en una situación donde ningún partido tiene la mayoría, por lo que el partido del gobierno tiene que apoyarse en otros partidos para garantizar su sobrevivencia.”⁵¹

Estas coaliciones legislativas, a su vez, pueden clasificarse en coaliciones de procedimiento o de votación (*floor-voting coalitions*). Las coaliciones de procedimiento son aquellas formadas por legisladores que se unen para votar procesos internos del congreso, como la elección de las reglas de votación, selección de los miembros de comisiones o la modificación del reglamento interno; estas coaliciones son distintas a las que se forman en torno a los temas de políticas, puesto que la mayoría que pueda monopolizar todas las ventajas de procedimiento en el proceso legislativo puede obtener ventajas que afectan el contenido de la legislación y la distribución de los recursos.⁵²

Por su parte, las coaliciones de votación o *floor-voting* son aquellas coaliciones que giran en torno a las políticas. Estas coaliciones están compuestas por la alianza de partidos o legisladores que votan según el asunto de políticas que se está discutiendo y dependen de la

⁵⁰ Michael Laver y Norman Schofield, *Multiparty Government The politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, 1990, p. 15, (en adelante, *Laver & Schofield*, 1990).

⁵¹ Vernon Bogdanor, “Intoduction”, en (editor), *Coalition Government in Western Europe*, Heinemann Educational Books, Londres, 1983. (En adelante *Bogdanor*, 1983)

⁵² *Morgestern & Nacif*, 2002, pp. 10-13.

dirección o intereses de políticas de un partido, la voluntad del partido para aliarse con otro y la unidad partidista.⁵³

Las coaliciones legislativas también pueden ser coaliciones bloqueadoras o ganadoras. Una coalición bloqueadora es aquella en la cual los legisladores o los partidos se unen para obtener la fuerza suficiente y bloquear un acuerdo o una decisión desfavorable para sus miembros o intereses. En una coalición ganadora, los actores buscan conseguir la fuerza o los votos necesarios para imponer su agenda o tomar una decisión al margen del resto de los miembros del congreso. De tal manera que “el negociador astuto conforma una coalición bloqueadora para protegerse de acuerdos no deseados, a la vez que busca construir una coalición ganadora favorable a sus intereses.”⁵⁴

Para identificar los patrones reales en este eje de análisis, el objeto de estudio son las coaliciones legislativas y los partidos políticos. Se analiza la dinámica de estos en el congreso en términos de su rol como opositores, es decir como emisores de votos en contra en los asuntos discutidos en el pleno. Primero, se identifican a los principales partidos opositores y se ve si el PRI, partido con presencia importante en el congreso, fungió como partido opositor o no; posteriormente, se identifican las coaliciones opositoras y su constancia en la legislatura. Además se identifican algunas coaliciones ganadoras y bloqueadoras, de procedimiento y de votación. Todo esto para demostrar que en los gobiernos sin mayoría legislativa, la construcción de alianzas es una necesidad.

Una vez que se forma una coalición, los aliados pueden mejorar su posición frente a los otros; sin embargo, hay que preguntarse ¿qué tan sólidas son las alianzas? ¿Son estables o cambian? ¿Qué es lo que lleva a que se forman estas coaliciones? ¿Qué motiva a los legisladores a cooperar? ¿Qué factores explican la formación de coaliciones?

⁵³ *Supra*

⁵⁴ *Del Tronco*, 2009, p. 40.

Factores que explican la dinámica en el congreso

Factores políticos, institucionales, contextuales y relacionados con los actores permiten explicar la formación de coaliciones opositoras y el comportamiento opositor de los partidos en una situación de gobierno sin mayoría legislativa.

Los factores políticos se relacionan con las implicaciones de un gobierno sin mayoría legislativa, respecto al número de actores y coaliciones posibles, y con negociaciones o acuerdos previos que se tradujeron en coaliciones específicas. Un gobierno sin mayoría legislativa implica que en el congreso no hay una mayoría que pase todos los asuntos sin conflictos; al contrario, en este tipo de arreglos, los partidos se ven en la imperiosa necesidad de formar alianzas con otros, tanto para garantizar sus intereses como para bloquear los de otros. Mientras más dividido esté el congreso, mayor es el número de posibles alianzas y mayor la necesidad de aliarse.

Las alianzas formadas antes de las discusiones en el pleno o de la formación del gobierno también repercuten en las coaliciones legislativas. Estas alianzas previas pueden surgir de las coaliciones electorales que se forman antes de que se llegue al congreso; en estos casos, algunas alianzas electorales pueden ir más allá y transformarse no sólo en coaliciones de gobierno, sino también en coaliciones parlamentarias.⁵⁵ Por otra parte, las coaliciones en el congreso también pueden surgir a partir del establecimiento de pactos formales antes de que se discuta un asunto en el pleno; de esta manera, las coaliciones pueden establecerse por acuerdo formal, según el asunto de legislación.⁵⁶

Para los estudios de caso, se demuestra la necesidad de construir coaliciones a partir de la identificación de las posibles coaliciones que pueden surgir en el pleno y de las coaliciones que se concretaron. También, para ver si una alianza previa se tradujo en una coalición legislativa, se tratan de identificar las coaliciones electorales, es decir aquellas que se formaron para proceso electoral, formadas antes de la instauración de la legislatura y se analiza si estas coaliciones

⁵⁵ *Laver & Schofield*, 1990, p. 25

⁵⁶ *Bogdanor*, 1983, p. 5.

electorales se tradujeron o no en coaliciones legislativas; de igual manera, se buscan negociaciones previas que se hayan traducido en coaliciones legislativas al momento de votar un asunto en el pleno.

Algunos factores institucionales, como las estructuras y constituciones, influyen en las decisiones de los políticos para participar en una coalición; sin embargo, se ha realizado muy poco trabajo sistémico para explicar el impacto de estos factores.⁵⁷ Aunque la lista de factores institucionales que afectan las coaliciones es inmensa, se pueden distinguir algunos como el carácter federal del sistema político y algunas disposiciones constitucionales, que establecen un marco de referencia para el comportamiento de los partidos en el congreso y, consecuentemente, para la formación de coaliciones.

Muchos de los límites e influencias que afectan la decisión de los políticos para formar coaliciones se relacionan con el tipo de sistema político,⁵⁸ de manera que la estructura federal del sistema político mexicano parece tener un impacto en el comportamiento de los actores políticos del congreso. En este sistema las instituciones locales están muy ligadas a las instituciones federales, por lo que se esperaría que en un gobierno sin mayoría legislativa las instituciones locales se desarticulen de las instituciones federales, es decir que se esperaría que lo que pase en el ámbito federal no repercuta en el comportamiento local.

Para este factor, en los casos se analiza como los partidos locales se alínean con la representación nacional de su partido y el ejecutivo federal, en especial cuando se tiene un ejecutivo federal panista ¿Qué pasa con los partidos locales? ¿Se alínean con los intereses del ejecutivo federal?

Algunas disposiciones constitucionales obligan a los políticos a formar coaliciones. Dada la situación de un gobierno dividido, algunas reglas como las de la votación de mayoría o las formas para resolver situaciones de votación dividida, llevan a los partidos a buscar aliados en el

⁵⁷ Ian Budge y M. J. Laver, "Coalition Theory, Government Policy and Party Policy", en *Party Policy and government Coalitions*, (editores), St. Martin's Press, Gran Bretaña, 1992, p. 9. (En adelante, *Budge & Laver*, 1992).

⁵⁸ *Supra*

congreso para defender una posición específica, pasar un asunto o bloquear a otro actor. En los casos se analiza cada arreglo constitucional y sus disposiciones al respecto.

Los factores contextuales o circunstanciales, como el conflicto político del momento, los problemas y eventos dentro del congreso (coyunturas específicas) también aportan algunas explicaciones para la formación de coaliciones.⁵⁹ En este sentido, se intenta analizar si las coaliciones responden a circunstancias específicas, como eventos o conflictos que ocurrieron en cada legislatura, a partir de la existencia de una variable temporal, es decir se analiza si las coaliciones surgieron en ciertos períodos en respuesta a circunstancias específicas o si, por el contrario, tuvieron un comportamiento constante que se explica por otros factores.

Algunos factores relacionados con los actores, como la naturaleza de los partidos políticos (unitaria o dividida), los intereses programáticos comunes, la distancia ideológica entre los partidos y el origen y tema de lo que se votó en el pleno, influyen en los comportamientos en el congreso.

Un partido puede actuar como un actor unitario o como un conjunto de facciones. Los partidos con alta disciplina interna actúan como actores unitarios, es decir pueden enfrentar bien los conflictos internos y se postulan como actores coherentes en términos de construcción de coaliciones.⁶⁰ Por otra parte, los partidos “pueden ser una especie de colección de mini partidos dirigidos por una oligarquía de líderes (facciones)”,⁶¹ que dificultan la coordinación y la formación de coaliciones de ese partido con otros.

El comportamiento de un partido como actor unitario o como un conjunto de facciones depende de la estructura de toma de decisiones intrapartidista. En un partido unitario hay una estructura democrática donde una estrategia se debate en varios niveles de jerarquía del partido, pero al final hay una adherencia absoluta a la estrategia decidida por una élite de líderes. Por su parte, el partido que funciona como una coalición de facciones se caracteriza por sus divisiones en

⁵⁹ *Mayhew*, 1991, p. 136-142.

⁶⁰ *Laver & Schofield*, 1990, p. 20

⁶¹ *Op. cit.*, p. 14-15.

torno a varias personalidades líderes, que se mantienen juntos por el único deseo de ganar poder a cualquier costo; estos partidos raramente tienen una sola posición no ambigua en un tema específico y algunas partes de ese partido tienden a ser más cercanos a los partidos rivales.⁶²

El comportamiento de un partido como un actor unitario o como un conjunto de facciones afecta así la formación de alianzas con los otros partidos. Como se puede ver en el Cuadro 1, mientras que un partido unitario, con disciplina alta, tiende a asumir una posición coherente y tiene afinidades no ambiguas con otros partidos, los partidos altamente divididos no sólo tienen posiciones ambiguas para aliarse con otros partidos, sino también, las preferencias para establecer coaliciones son internamente conflictivas.

Cuadro 1. *Diferencias entre partidos unitarios y con facciones*

	Partido como actor unitario	Partido como coalición de facciones
Políticas públicas (temas)	Una sola posición según tema (por lo tanto, afinidades con otro partido en temas de PP no son ambiguas)	Un amplio rango de posiciones respecto al temas (afinidades con otros partidos son ambiguas)
Preferencias de coaliciones	Un solo conjunto de preferencias según el rango de coaliciones potenciales	Conjunto de preferencias internamente conflictivas según coaliciones potenciales
Estilo de negociación	Negociaciones bilaterales entre los líderes de partido y los líderes potenciales de otras coaliciones	Negociaciones multilaterales por líderes de facción con otros líderes de facción tanto en el partido como fuera

Fuente: *Laver & Schofield*, p. 21

En cada estudio de caso se trata de determinar la naturaleza unitaria o dividida de los partidos a partir de los *Estatutos* de cada uno y del comportamiento de sus legisladores, es decir se ubican aquellos partidos con legisladores disidentes, y se trata de explicar cómo esta característica afectó la formación de coaliciones.

Las coaliciones políticas también surgen por las motivaciones de los actores;⁶³ al respecto, hay dos tradiciones. La primera tradición supone que los partidos están motivados por los beneficios intrínsecos del poder y el prestigio, por lo que lo que los mueve a formar coaliciones es

⁶² *Op. cit.*, pp. 20-21

⁶³ Budge y M. J. Laver, "Coalition Theory, Government Policy and Party Policy" y "Measuring Policy Distances and Modelling Coalition Formation", en *Budge & Laver*, 1992.

la búsqueda de un mejor puesto o de un lugar en el gobierno (*office-seeking*);⁶⁴ la segunda sostiene que, en las negociaciones para formar coaliciones, los legisladores solo están motivados por el deseo de influir en las políticas públicas (*policy-seeking*).⁶⁵

En esta investigación los intereses de los actores se analizarán a partir de sus motivaciones *policy-seeking*, retomando ciertos supuestos del modelo propuesto por Michael Laver y Norman Schofield,⁶⁶ pues es complicado establecer cuáles son los intereses específicos de *office-seeking* no sólo de los partidos, sino también a nivel individual de los legisladores mismos. Así, el comportamiento de los partidos para establecer coaliciones se explica a partir de sus preferencias de áreas de políticas públicas.⁶⁷

Las coaliciones pueden explicarse a partir de la posición de los partidos en relación con las políticas públicas. Hay varias dimensiones de políticas públicas, siendo la más conocida la de derecha-izquierda. Estas dimensiones establecen un espacio de políticas públicas donde acontece la competencia y las alianzas de los partidos; los partidos, toman una posición en este espacio de políticas públicas, que está determinada por los principios y estatutos que los rigen. De esta manera, los actores buscan establecer coaliciones con la mínima diversidad ideológica, es decir con aquellos otros actores más cercanos en el espacio de políticas públicas, en términos de intereses (asuntos presentados) como de ideología.⁶⁸

En el análisis de los casos, primero se identifican los intereses programáticos o el tema de los asuntos presentados por cada partido; posteriormente, se analiza si los partidos con intereses comunes establecieron coaliciones o no. Después, siguiendo el supuesto del modelo de Laver y

⁶⁴ En la teoría clásica de coaliciones puede citarse el trabajo realizado por William Riker (1962), *Teoría de las coaliciones políticas*, así como el conjunto de trabajos realizados durante los años 1950-1970 que estaban muy influidos por la teoría de los juegos y excesivamente orientados hacia el análisis de las coaliciones de gobierno: D. Black, 1958; M. Leiserson 1966, S. Groennings 1970. A partir de los años setentas, el desarrollo del estudio de las coaliciones, tanto en Europa como en Estados Unidos, ha seguido caminos más extensos y actualizados: De Swaan (1973), Dood (1976), Bogdanor (1983), Luebbert (1986), Pridiiam (1986), Strom (1990), Sjolín (1993), Laver y Schofield (1990), Budge y Laver (1992). Citados por Robles Egea, "Coaliciones políticas y sistema democrático", *Revista de Estudios Políticos*, no. 105, 1999, p. 288.

⁶⁵ En esta tradición se pueden identificar algunos trabajos como los de Plott, 1967, Kraemer, 1973; Cohen, 1979; Schofield 1983; Calvert 1985, entre otros.

⁶⁶ Laver & Schofield, 1990.

⁶⁷ Laver & Schofield, 1990, p. 45

⁶⁸ Budge & Laver, 1992, pp. 1-14.

Schofield, se analiza si los partidos con proximidad ideológica establecieron coaliciones durante el ejercicio de la legislatura.

Finalmente, respecto de las políticas públicas, algunos temas específicos, el origen de los asuntos y el tema según el origen influyen en la oposición de los partidos y en el establecimiento de coaliciones. En los casos, se ubican los temas a los que se opusieron tanto los partidos como las alianzas más importantes; luego se identifica si el origen fue determinante en la oposición, es decir se señala si determinados partidos o alianzas se opusieron específicamente a otros; al final, se busca estudiar si determinados partidos se opusieron a otros en asuntos de temas específicos o no.

En este eje de análisis, para la explicación y justificación de los factores que explican las coaliciones se recurrió a fuentes secundarias, como bibliografía sobre el tema, y a la información de los diarios de debates.

Los tres ejes de análisis propuestos en este modelo permiten analizar la variedad de comportamientos que se pueden obtener en un gobierno sin mayoría legislativa. En las conclusiones, después del análisis de los estudios de caso, se establecen las diferencias y similitudes entre los casos y se delinear los posibles factores que explican el fenómeno de gobiernos sin mayoría legislativa. El estudio de los casos demuestra que no hay una sola lógica en los gobiernos sin mayoría legislativa y que circunstancias específicas de cada caso influyen en este tipo de gobiernos.

Estas circunstancias están determinadas por el contexto histórico y político de cada caso, que se analiza en el siguiente capítulo.

2. UN PANORAMA DE LAS EXPERIENCIAS DE GOBIERNOS SIN MAYORÍA LEGISLATIVA

En este capítulo se establece un panorama sobre la experiencia de los gobiernos sin mayoría legislativa no sólo en distintos países con sistemas de gobierno diferentes, sino también en el ámbito federal y local, principalmente estatal. Posteriormente, se analiza cuáles fueron las circunstancias en las cuales los gobiernos sin mayoría legislativa surgieron en Baja California y Zacatecas, para establecer el contexto específico de los casos de estudio.

I. EL FENÓMENO DE LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS ¿UN NUEVO PARADIGMA?

Los gobiernos sin mayoría legislativa, entendidos como aquellos en los cuales el ejecutivo no cuenta con una mayoría en el legislativo,⁶⁹ no son un fenómeno reciente, pues desde hace tiempo, varios países y distintos sistemas de gobierno, es decir presidencialista, parlamentario y semipresidencialista, han experimentado esta situación.

Desde una perspectiva geográfica, aunque Estados Unidos es el caso más común, los gobiernos sin mayoría legislativa han aparecido en varios países. Después de un largo período en el cual fueron la excepción de 1896 a 1946, desde la Segunda Guerra Mundial este tipo de gobiernos fueron un fenómeno recurrente y normal en Estados Unidos,⁷⁰ pues en más de 80% del tiempo el ejecutivo no contó con el apoyo de la mayoría en el congreso.⁷¹ También en algunos países de América Latina esta situación ha surgido; en Brasil, desde 1945 a 1990, de un total de 12 elecciones en 9 el ejecutivo no logró la mayoría en el congreso; en Costa Rica, de 1953 a 1994, ha habido cinco gobiernos sin mayoría legislativa; y en Chile, de 1932 a 1993, todos los gobiernos han sido sin mayoría (20 elecciones). De igual manera, países como Colombia, Bolivia, Argentina, Perú, El Salvador, Ecuador, Venezuela, Honduras, Uruguay y República Dominicana han tenido,

⁶⁹ Robert Elgie, "Preface," en *Elgie*, 2001, p. V.

⁷⁰ *Mayhew*, 1991, p. 1.

⁷¹ *Casar*, 1998, p. 3.

en al menos dos ocasiones, un gobierno en el cual el ejecutivo no tiene una mayoría en el congreso.⁷²

Desde una perspectiva institucional, la existencia de gobiernos sin mayoría legislativa no se limita a los regímenes presidencialistas. Las situaciones de gobierno sin mayoría legislativa pueden tener paralelos en sistemas parlamentarios y semipresidencialistas. En un régimen parlamentario la situación en la cual el ejecutivo no cuenta con una mayoría en el congreso corresponde a los gobiernos minoritarios y de coalición, mientras que en regímenes semipresidencialistas, esta situación es equivalente a los períodos de cohabitación.⁷³ En este sentido, países como Dinamarca, Alemania, Irlanda, Finlandia, Francia y Polonia, son algunos ejemplos en los cuáles ha habido gobiernos sin mayoría en el legislativo.⁷⁴

El fenómeno de gobiernos sin mayoría legislativa no es un nuevo paradigma, puesto que es una situación recurrente en varios países y en distintos regímenes políticos; sin embargo, para el caso de México, la aparición de este tipo de gobiernos marcó nuevas pautas institucionales y políticas, que llevaron a la desaparición de una larga tradición de sistema de partido hegemónico.

II. MÉXICO Y LOS GOBIERNOS SIN MAYORIA LEGISLATIVA

En México, la situación en la cual el ejecutivo no cuenta con la mayoría en el congreso también sucedió. En el ámbito federal los gobiernos sin mayoría legislativa marcaron el fin de “un régimen autoritario caracterizado por la hegemonía de un solo partido político, la concentración del poder en el presidente de la República”⁷⁵ y, por lo tanto, el fin de un gobierno unitario; sin embargo, el proceso de aparición de gobiernos sin mayoría legislativa inició desde lo local, es decir fue un proceso que surgió de la periferia al centro.

Antes del surgimiento de un gobierno sin mayoría legislativa, México se caracterizó por un sistema de partido hegemónico y un gobierno unitario en el cual el legislativo prácticamente se

⁷² Scott Mainwaring y Matthew Shugart, “Presidentialism and the Party System”, citados por Casar, 1998, p. 4.

⁷³ Robert Elgie, “What is Divided Government”, en Elgie, 2001, p. 5.

⁷⁴ *Op. Cit.*

⁷⁵ Nacif, 2004, p. 9.

subordinó al ejecutivo. A pesar de la presencia de partidos de oposición desde 1930, desde su fundación en 1929 el PRI fue el partido hegemónico. Hasta 1988 el PRI no sólo controlaba el ejecutivo, sino también tenía mayoría de curules en ambas cámaras del congreso⁷⁶ y antes de 1989 no había perdido gubernatura alguna. Durante este período, el ejecutivo contó con un congreso inusualmente cooperativo, pues desde 1935 a 1964 ninguna de sus iniciativas fueron rechazadas, sus propuestas predominaban en la agenda legislativa y 75% de sus propuestas de ingresos y presupuesto fueron aprobados por unanimidad;⁷⁷ sin embargo, la situación cambió con la aparición del primer gobierno sin mayoría legislativa.

En 1997 la aparición del primer gobierno sin mayoría legislativa y su antecedente en 1988 pusieron fin a un sistema de partido hegemónico y gobierno unitario. La posibilidad de un gobierno sin mayoría legislativa surgió en 1988, cuando Carlos Salinas de Gortari ganó las elecciones con 48.6% de la votación⁷⁸ y en la cámara de diputados el PRI, su partido, obtuvo 260 de 500 curules.⁷⁹ En 1997, finalmente, el partido del presidente perdió la mayoría en ambas cámaras, puesto que el PRI en la cámara de diputados obtuvo 239 curules, frente a 261 que obtuvieron los partidos opositores, y 77 curules en la cámara de senadores, perdiendo la mayoría absoluta, frente a 51 de la oposición.⁸⁰ En esta nueva coyuntura, el legislativo dejó de estar subordinado al ejecutivo para desempeñarse como un verdadero contrapeso y Salinas de Gortari se vio obligado a buscar el apoyo de otro partido.⁸¹

A partir de esta fecha México pasó a ser uno de los países en los cuales los gobiernos sin mayoría legislativa, más que ser la excepción, son una situación recurrente. Desde 1997 hasta 2006, en las legislaturas 1997-2000, 2000-2003 y 2003-2006, ha habido gobiernos sin mayoría

⁷⁶ Hasta 1985 el PRI tuvo en promedio 79.% de los curules en la cámara de diputados, mientras que hasta 1994 contó en promedio con 94.5% de los curules en la de senadores. Joseph L. Klesner, "Divided Government in Mexico's Presidentialist Regime: The 1997-2000 experience", en *Elgie*, 2001, p.67.

⁷⁷ *Op. cit.*, p. 65-68.

⁷⁸ En ese año, por primera vez la crisis de sistema de partido hegemónico se hizo inminente, pues el PRI consiguió 48.6% de la votación frente 29.9% que obtuvo el Frente Democrático Nacional y 16.2% que obtuvo el PAN. Juan Molinar y Jeffrey Waldo, "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista Mexicana de Sociología*, no. 4, LII(1990), p. 231.

⁷⁹ *Supra* nota 8.

⁸⁰ *Casar*, 2007, p.5.

⁸¹ *Supra* nota 76, p. 69.

legislativa. En la cámara de diputados, en las elecciones de 2000, cuando el PRI perdió por primera vez el ejecutivo federal para dar paso al primer presidente de oposición panista, el PAN obtuvo 206 curules, el PRI 211 y el resto de los partidos 139; y finalmente en las elecciones intermedias de 2003, con el mismo presidente panista, el PAN obtuvo 152 curules, el PRI 224 y el resto de los partidos consiguieron 124. De igual manera, en la cámara de senadores, quienes duran en el cargo seis años, en las elecciones del 2000, el partido del presidente, el PAN, obtuvo solo 44 curules, el PRI 60 y el resto de los partidos 24.⁸²

La experiencia de gobierno sin mayoría legislativa en México, sin duda alguna, surgió en 1997; sin embargo, esto solo fue en el ámbito federal, puesto que este fenómeno se originó primero en el ámbito local, es decir fue en los municipios y en los estados donde surgió la crisis del sistema de partido hegemónico y donde la situación en la cual el ejecutivo carece de una mayoría de su propio partido en el legislativo se manifestó por primera vez.

Los municipios son “las primeras puertas que se abrieron al cambio político en México,”⁸³ pues desde mediados de la década de los ochentas, el número de municipios en los que el PRI perdió las elecciones se incrementó. Con un gobernador priista en todos los estados hasta 1989, los municipios fueron el primer ámbito en el cual la posibilidad de un gobierno sin mayoría legislativa se hizo inminente, puesto que en los ayuntamientos, partidos distintos al del gobernador comenzaron a ganar. En 1989 “el PRI gobernaba en más de 2000 ayuntamientos y sólo 39 municipios eran gobernados por la oposición;”⁸⁴ sin embargo, para el 2007 “el PRI ya solo tenía alrededor de 600 municipios y en el resto el PAN, PRD y otros partidos tenían el poder.”⁸⁵ El avance de los partidos de oposición en los municipios fue el origen de la crisis del sistema de partido hegemónico y el primer indicio de que los gobiernos sin mayoría legislativa, más que ser una excepción, son una realidad recurrente.

⁸² Casar, 2007, p. 5.

⁸³ Mauricio Merino, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 15.

⁸⁴ *Op. cit.*

⁸⁵ Cejudo, 2007, p. 41.

La experiencia de gobiernos sin mayoría legislativa surgió por primera vez en el ámbito estatal. Ocho años antes de que surgiera el primer gobierno sin mayoría legislativa nacional, “siete entidades de la República ya habían tenido esta experiencia: Baja California (1989-1995), Michoacán (1989-1992), Guanajuato (1991-1997), Baja California Sur (1993-1996), Chihuahua (1995-1998), Aguascalientes (1995-1998) y Estado de México (1996-2000).”⁸⁶ Desde 1989 a 2001 en total hubo 26 gobiernos divididos en 17 estados (Cuadro 2).⁸⁷ Algunos de estos gobiernos sin mayoría legislativa surgieron en entidades no gobernadas por el PRI, como Baja California, Jalisco y Querétaro, gobernados por el PAN, Distrito Federal, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas, gobernados por el PRD.⁸⁸

Los gobiernos estatales no solamente fueron el ámbito donde surgieron los gobiernos sin mayoría legislativa, sino también algunas entidades se caracterizaron por la prevalencia de esta situación. Hasta el 2000, las entidades en las cuales los gobiernos sin mayoría legislativa fueron más recurrentes eran Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Querétaro, Morelos, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas.⁸⁹

Como se puede notar, tanto Baja California como Zacatecas fueron de los primeros estados en los cuales el sistema de partido hegemónico empezó a debilitarse y donde aparecieron los primeros gobiernos en los cuales el ejecutivo no contaba con una mayoría de su propio partido en el congreso.

III. BAJA CALIFORNIA, EL PAN EN EL PODER

Baja California, con un aproximado de 2, 844, 469 habitantes en 2005 y ubicado entre los estados con desarrollo humano alto (índice de desarrollo humano mayor o igual a 0.80) con un

⁸⁶ López Rosas, 2001, p. 217.

⁸⁷ *Ibíd.*

⁸⁸ Jenaro Villamil Rodríguez, “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos (El tránsito de la democracia de la periferia al centro del poder político,” en Carlos Enrique Casillas Ortega *et al.*, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, IFE; México, 2001, p. 52

⁸⁹ *Supra*, nota 86.

valor de 0.85,⁹⁰ no sólo es la primera entidad donde surgió un gobierno sin mayoría legislativa, sino también el primer estado donde el PRI perdió la gubernatura y dio paso a un gobierno de alternancia panista que terminó con la larga hegemonía del PRI.

Cuadro 2. Integración de las legislaturas en los gobiernos divididos estatales (1989-2000)

Estado	Elección	Partido del gobernador	PAN	PRI	PRD	Otros	Total escaños
Baja California	1989	PAN	9	6	1	3	19
Michoacán	1989	PRI	3	12	6	3	24
Guanajuato	1991	PAN	6	20	1	4	30
Baja California	1992	PAN	8	7	4	0	19
Baja California sur	1993	PRI	7	8	0	0	15
Guanajuato	1994	PAN	5	21	2	0	28
Chihuahua	1995	PAN	7	15	1	1	24
Aguascalientes	1995	PRI	13	11	1	2	27
Estado de México	1996	PRI	22	30	16	7	75
Coahuila	1997	PRI	10	16	2	4	32
Morelos	1997	PRI	5	13	11	1	30
Colima	1997	PRI	7	10	3	0	20
Guanajuato	1997	PAN	16	12	5	3	36
Querétaro	1997	PAN	11	10	1	3	25
Sonora	1997	PRI	10	14	9	0	33
Jalisco	1997	PAN	19	16	3	2	40
Zacatecas	1998	PRD	6	12	10	2	30
Baja California	1998	PAN	11	11	3	0	25
Tlaxcala	1998	PRD	3	17	7	5	31
Baja California sur	1999	PRD	4	5	10	2	21
Chiapas	2000	ACH*	5	26	6	3	40
Distrito Federal	2000	PRD	17	16	19	14	66
Estado de México	2000	PRI	16	25	16	18	75
Morelos	2000	PAN	15	12	3	0	30
Querétaro	2000	PAN	12	8	2	1	25
Sonora	2000	PRI	13	16	4	0	33

*Alianza por Chiapas, PAN, PRD, PT, PVEM, PCD, CD, PAS y PSN

Fuente: López Rosas, 2001, p. 219 a partir de Lujambio, 2000, pp. 43-72; y Sergio Aguayo Quezada, *El almanaque mexicano*, Grijalbo-Proceso, México, 2000.

Desde su fundación, en Baja California las condiciones de hegemonía del PRI que caracterizaron al país se repitieron durante mucho tiempo. En 1953, el PRI era partido hegemónico en el ámbito nacional, porque no sólo el ejecutivo pertenecía a ese partido, sino también todos los diputados, senadores y gobernadores. En ese mismo año Baja California surgió como entidad de la República Mexicana y en las primeras elecciones no sólo ganó un gobernador del PRI, sino también este mismo partido tuvo mayoría en el congreso; con gobernadores priistas, desde 1953 a

⁹⁰ Informe sobre desarrollo humano, Baja California 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

1989, el PRI contó en promedio con 72% de los curules del legislativo, mientras que la oposición con 28%.⁹¹

Durante el período de partido hegemónico, no existió una oposición real sino hasta 1980. En 1968, “la aparición y participación de partidos de orientación socialista, como el Partido Popular Socialista (PPS), y nacionalista, como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), diversificaron el espectro ideológico;”⁹² sin embargo, ninguno de estos partidos puso en entredicho al partido hegemónico. En 1980, los primeros indicios de que la oposición se abría paso surgieron, pues en las elecciones de este año, por primera vez diputados no priistas llegaron al congreso, Héctor Terán Terán del PAN y Félix Vega Ibarra del Partido Comunista Mexicano.⁹³

El avance de la oposición se hizo más evidente aún en el ámbito municipal, pues fue en los ayuntamientos donde surgió la primera alternancia política. En 1983, en las elecciones para renovar ayuntamientos, el candidato del Partido Socialista de los Trabajadores (PST), David Ojeda, ganó la alcaldía de Ensenada frente al PAN y el PRI, con 40.2% de la votación. Tres años más tarde, en este mismo municipio, surgió uno de los líderes más importantes de la oposición panista, Ernesto Ruffo Appel, quien ganó la alcaldía en 1986.⁹⁴

En este proceso de fortalecimiento de la oposición, fue el PAN quien paulatinamente se convirtió en el principal partido contrario al PRI. En algunos de los municipios, el porcentaje de votación para gobernador que obtuvo el PAN aumentó de 1977 a 1983; en el municipio de Mexicali, en 1977, el PAN obtuvo 26.7% de la votación y para 1983 aumentó a 33.1%; de igual manera, en Tecate, en las elecciones de 1977 el PAN obtuvo 28.6% de la votación para gobernador y en 1983 obtuvo 35.4%.⁹⁵

⁹¹ Cuauhtémoc López Guzmán, “Configuración Parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California”, *Estudios Fronterizos*, no. 6, 2002, pp. 65,66 (En adelante *López Guzmán*, 2002)

⁹² *López Guzmán*, 2002, p. 69.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Víctor Alejandro Espinoza Valle, *Alternancia política y gestión pública, el Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1998, p. 33, 35. (En adelante, *Espinoza*, 1998)

⁹⁵ *Op. cit.*, p. 49.

El sistema de partido hegemónico en Baja California terminó en 1989, cuando sucedió la primera alternancia política en el país y surgió el primer gobierno dividido estatal. En 1989, por primera vez en el país, un partido distinto al PRI llegó a la gubernatura; con 48.8% de la votación el candidato del PAN, Ernesto Ruffo Appel, se ubicó como el primer gobernador de alternancia para el período de 1989 a 1995, frente a 39% que obtuvo el PRI;⁹⁶ en ese mismo año algunos diputados panistas llegaron a la cámara de diputados terminando con la hegemonía del PRI en el congreso y generando un reto para Ernesto Ruffo, pues el PAN no logró la mayoría absoluta en la cámara,⁹⁷ como se puede ver en el cuadro 1, este partido sólo consiguió nueve diputados, uno menos de los necesarios para la mayoría absoluta; en este contexto surgió el primer gobierno sin mayoría legislativa en Baja California.

Posteriormente, el triunfo del PAN en el estado se refrendó, aunque no volvió a surgir un gobierno sin mayoría legislativa hasta una legislatura posterior. En 1995, con Héctor Terán Terán como candidato, el PAN obtuvo por segunda vez la victoria para gobernador; por su parte, en el congreso, este mismo partido logró una mayoría legislativa de 13 diputados, frente a 11 del PRI y 1 del PRD; sin embargo, esta mayoría desapareció en las siguientes elecciones, al igual que la gubernatura de Héctor Terán.

En las elecciones de 1998 el PAN no sólo vio un cambio en la composición del legislativo, sino también en el ejecutivo. El 4 de octubre de 1998 Héctor Terán Terán falleció de un paro cardíaco,⁹⁸ por lo que inmediatamente la legislatura XVI, recientemente elegida, nombró un gobernador sustituto; después de largas discusiones en el congreso y de la indicación del ejecutivo federal, Ernesto Zedillo, se decidió que fuera el PAN quien propusiera al gobernador; luego de un proceso interno conflictivo, pues algunas corrientes del partido presentaron distintas propuestas, y

⁹⁶ Espinoza, 1998, p. 34.

⁹⁷ López Guzmán, 2002, p. 64.

⁹⁸ Javier Hernández, "Murió el gobernador del estado, Héctor Terán Terán," *Expresión*, Periodistas asociados de Tijuana, no. 33, México, 5 de Octubre de 2008, <http://reocities.com/Eureka/Enterprises/4412/33hteran.htm>

de la indicación del presidente nacional del PAN, Felipe Calderón Hinojosa,⁹⁹ Alejandro González Alcocer fue propuesto como gobernador sustituto y ratificado por mayoría en el congreso.

A pesar de la aprobación unánime con la que llegó González Alcocer, la composición del congreso nuevamente marcó el surgimiento de un gobierno sin mayoría legislativa. En esta legislatura XVI, caso de análisis para esta investigación, el PAN y el PRI obtuvieron la misma cantidad de diputados, 11, y el PRD obtuvo 2; claramente, el ejecutivo no contaba con una mayoría en el congreso.

En 2001, nuevamente el PAN reafirmó su triunfo obtenido en 1989 ganando la gubernatura, sólo que esta vez el ejecutivo se enfrentó a un gobierno sin mayoría legislativa desde el principio. En las elecciones de 2001, el candidato de la alianza PAN-PVEM, Eugenio Elorduy Walther, quien había sido propuesto para gobernador sustituto en 1998 por una de las corrientes del PAN,¹⁰⁰ obtuvo 48.7% de la votación frente a 36.7% que obtuvo el PRI;¹⁰¹ en las elecciones de ese mismo año, en la legislatura XVII, el PAN obtuvo 12 curules, el PRI 10, el PRD 2 y el PVEM 1; nuevamente, el ejecutivo no contaba con el apoyo mayoritario en el congreso, pues la oposición obtuvo un curul más que su partido.

¿Qué permitió el surgimiento de estos gobiernos divididos? Según la teoría, el incremento del llamado voto dividido, situación en la cual los votantes en la misma elección eligen un ejecutivo de un partido y votan por otro partido en el congreso; el ciclo electoral, con voto de castigo en las elecciones intermedias, y las normas electorales, con sistema de representación proporcional que influye en el multipartidismo en el congreso, son algunos de los factores que explican el origen de los gobiernos sin mayoría legislativa.¹⁰² En el caso de Baja California, el ciclo electoral y las normas electorales explican el surgimiento de los gobiernos sin mayoría

⁹⁹ Entrevista a Alejandro González Alcocer, 6 de julio de 2011.

¹⁰⁰ *Supra* nota 95

¹⁰¹ Instituto Estatal Electoral de Baja California, por *Instituto de Mercadotecnia y Opinión*, <http://www.imocorp.com.mx>

¹⁰² Estos factores son propuestos por varios teóricos de los gobiernos divididos, como Colmer, 2001; Shugart, 1995; Shugart y Carey, 1992, citados por López Rosas, 2001, pp. 210-212. También Jacobson, 1990; Fiorina, 1996; Jones, 1995, citados por Elgie, 2001, pp.15-17.

legislativa estudiados en esta investigación, legislatura XVI, gubernatura de Alejandro González Alcocer, y legislatura XVII, gubernatura de Eugenio Elorduy Walther.

En el caso del gobierno de Alejandro González Alcocer, el porcentaje de votación para diputados obtenido por cada partido durante las elecciones intermedias de 1998, parece responder a un voto de castigo, pues el PAN, partido del gobernador, perdió cierto porcentaje. En comparación, en 1995, cuando también se eligió al gobernador, los diputados del PAN obtuvieron 47% de la votación y los del PRI 41%,¹⁰³ mientras que para 1998, la votación para los diputados del PAN disminuyó a 41%, el PRI obtuvo 38.7% y el PRD 9.8%.¹⁰⁴ Esto implica que en estas elecciones intermedias posiblemente los ciudadanos insatisfechos con los resultados del gobierno de Héctor Terán Terán manifestaron su rechazo a través del voto, dándole mayor votación a los partidos de oposición como el PRD. Esta situación fue uno de los factores que dio origen al gobierno sin mayoría legislativa al que se tuvo que enfrentar Alejandro González Alcocer.

Algunos cambios en las normas electorales explican el origen no sólo de estos dos gobiernos sin mayoría legislativa, sino también del primer gobierno dividido en Baja California, puesto que permitieron el acceso de la oposición al legislativo. En 1980, aún bajo la hegemonía del PRI, por primera vez se adoptó el principio de representación proporcional, que permitió “el arribo de los primeros diputados no priistas al congreso, Héctor Terán Terán por el PAN y Félix Vega Ibarra por el Partido Comunista Mexicano.”¹⁰⁵ Este cambio en las normas electorales abrió el camino a la oposición, que paulatinamente fue avanzado hasta que en 1989 logró arrebatarse la gubernatura al PRI y consiguió más representación en el congreso, dando origen al primer gobierno sin mayoría legislativa de la entidad.

¹⁰³ Espinoza, 1998, p. 34.

¹⁰⁴ *Supra* nota 97.

¹⁰⁵ López Guzmán, 2002, p. 66.

IV. ZACATECAS, EL PRD Y LA ALTERNANCIA SORPRESIVA

Zacatecas, con un total de 1, 367, 692 habitantes y entre los estados con índice de desarrollo humano medio (IDH de 0.50 a 0.79), con un valor de 0.78, pero con altas tasas de crecimiento,¹⁰⁶ es una de las entidades que ha tenido la experiencia de gobiernos divididos y donde por primera vez el PRD obtuvo la gubernatura estatal después de una larga tradición de sistema de partido hegemónico.

Desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), que pasó a ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y luego el PRI, Zacatecas se distinguió por un sistema de partido hegemónico. Al igual que en el caso de Baja California, la consolidación del presidencialismo y del partido hegemónico se reflejó en Zacatecas; aunque desde su declaración como estado libre en 1823, Zacatecas se caracterizó por la presencia de varios grupos políticos, a partir de los primeros años de la década de 1930, gran parte de estos grupos se integraron al PNR; desde ese entonces este partido adquirió una posición hegemónica, puesto que en 1932 tomó posesión de la gubernatura y la conservó durante mucho tiempo, ya fuera como PRM o como PRI. En el congreso este mismo partido tenía prácticamente todos los curules durante su época de hegemonía.¹⁰⁷

Hasta los setentas, la falta de una oposición real reafirmó la hegemonía del PRI. Si bien varios grupos de izquierda se unieron en el llamado Frente Popular de Zacatecas en 1974, esta agrupación no tuvo ningún impacto importante; de igual manera, el PAN tenía poca y focalizada presencia en el estado; y los demás partidos (PARM y PPS) sólo eran una “fantasmagórica oposición,” pues en todas las elecciones obtenía porcentajes de votación menores a la unidad.¹⁰⁸

El sistema de partido hegemónico y el gobierno unitario, donde el ejecutivo contaba con notorias mayorías en el congreso, fueron tambaleándose paulatinamente con la apertura

¹⁰⁶ *Informe sobre desarrollo humano, Zacatecas 2005*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁰⁷ Jesús Flores Olague *et al.*, *Breve historia de Zacatecas*, Fideicomiso Historia de las Américas- Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 1996, pp. 162, 173. (En adelante *Olague*, 1996)

¹⁰⁸ Manuel Cedeño del Olmo, “Zacatecas 1994, Partidos Políticos y Proceso Electoral,” en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés, *Elecciones y Partidos Políticos en México*, UAM-CEDE, México, 1994, versión electrónica, p. 337. (En adelante *Cedeño*, 1994)

democrática de la década de los setentas. “Los efectos de la apertura política en 1977 se tradujeron en la realidad zacatecana en mayores posibilidades para el diálogo y la negociación.”¹⁰⁹ Los gobiernos priistas de 1980 a 1992 se abrieron al diálogo para escuchar las demandas de una oposición identificada, el Frente Popular de Zacatecas y el PAN; aunque esta oposición no tuvo un impacto significativo en el proceso electoral, puesto que no puso en riesgo la hegemonía del PRI, su presencia fue fortaleciéndose.¹¹⁰

El avance de la oposición y el proceso de debilitamiento del sistema de partido hegemónico fueron visibles en los resultados de las elecciones, tanto para gobernador como para diputados de mayoría relativa. Hasta 1986, el PRI prácticamente había tenido más de 90% de la votación en la elección del gobernador, el PAN 3.2% y el PSUM 2.3%, pero para 1992 el porcentaje de votación obtenida por este partido disminuyó a 70%, mientras que PAN y PRD aumentaron cada uno a más de 10%. En las elecciones para diputados, en 1989, el PRI obtuvo poco más de 80% de la votación y el PAN sólo 6.7%; en 1992, la votación para diputados del PRI disminuyó a 65.44%, la del PAN aumentó a 12.97% y el PRD, de reciente fundación, obtuvo 12.90%; finalmente en 1995, el PRI obtuvo sólo 45.8% de la votación para diputados, mientras que la votación para el PAN aumentó hasta 29% y la del PRD disminuyó a 10.85%.¹¹¹

El fortalecimiento de la oposición también se hizo visible en los procesos electorales de los municipios. Después de que los partidos de oposición ganaron sólo en dos municipios, Ciudad Cuauhtémoc con el PSUM y Momax con el PAN, en las elecciones de 1995, la oposición ganó en 14 ayuntamientos de los 56 que conforman al estado; el PAN obtuvo el poder en 11 municipios, el PRD en 2 y el PT en uno.¹¹²

¹⁰⁹ *Op. Cit.*, p. 178.

¹¹⁰ *Olaque*, 1996, pp. 178-179.

¹¹¹ Información del Instituto Estatal Electoral de Zacatecas, por *Instituto de Mercadotecnia y Opinión*, <http://www.imocorp.com.mx> (en adelante *IEEZ*); Felipe Andrade Haro, “Integración de la legislatura de Zacatecas, elecciones de 1995,” *Vínculo Jurídico*, no. 27-28, 1996, versión electrónica, <http://www.uaz.edu.mx/vinculo/webrevj/rev27-28-5.htm> (En adelante Haro, 1996); Guadalupe Sanjuán Garrido, *Del PRI al PRD: Dos modelos contrastantes, Elección de gobernador en el estado de Campeche en 1997 y Zacatecas en 1998*, Tesina, Universidad Autónoma Metropolitana, (En adelante *Sanjuán*)

¹¹² *Haro*, 1996.

Como se puede notar, a pesar de tener un avance significativo, el PRD desde su aparición estuvo muy alejado del PRI y del PAN. Aunque en las elecciones de gobernador de 1992, el PRD se colocó como segunda fuerza electoral al obtener 0.10% de votación más que el PAN, esta diferencia fue mínima y no lo colocó como una fuerza electoral importante; en esas mismas elecciones, para diputados, el PAN obtuvo 0.07% más que el PRD, pero en 1995 el PRD pasó a ser la tercera fuerza electoral y sólo ganó en dos ayuntamientos, mientras que el PAN se ubicó como el partido opositor más importante.

En 1998, finalmente, el PRI perdió la hegemonía en el estado y surgió el primer gobierno sin mayoría legislativa, aunque no fue el PAN quien ocupó su lugar ni quien conquistó la mayoría en el congreso. En las elecciones de 1998, sorpresivamente, el candidato del PRD, Ricardo Monreal Ávila, ganó la gubernatura, con 44% de votación, mientras que el PRI obtuvo 38.5% y el PAN 13.2%.¹¹³ Los resultados en la cámara de diputados indicaron la presencia de un gobierno sin mayoría legislativa; el PRI obtuvo 12 curules, el PRD, partido del gobernador, 9, el PAN 7 y el PT 2; por primera vez en el estado el ejecutivo no tuvo una mayoría de su mismo partido. Esta situación volvió a repetirse en las elecciones de 2001; siendo gobernador Ricardo Monreal, aunque el PRD obtuvo más curules en el congreso que el resto de los partidos (13), en conjunto, la oposición tenía mayoría, pues en esta legislatura (LVII) 10 diputados eran del PRI, 4 del PAN, 2 del PT y 1 de Convergencia.¹¹⁴

Al igual que el caso de Baja California con el PAN, seis años después, el PRD refrendó su triunfo en Zacatecas. En las elecciones de 2004, Amalia García Medina, candidata del PRD, ganó la gubernatura con 46.2% de la votación, el PRI, que se vio obligado a establecer una alianza con PT y PVEM, obtuvo 33.4% de la votación y el PAN 14.6%.¹¹⁵ En estas elecciones no se produjo un gobierno sin mayoría legislativa, pues el PRD consiguió exactamente la mitad de diputados en el congreso; sin embargo, en las elecciones intermedias de 2007 (Legislatura LIX), Amalia García

¹¹³ IEEZ

¹¹⁴ Para esta investigación se escogió esta última legislatura, pues los *Diarios de Debates* sólo estaban disponibles a partir de esta fecha.

¹¹⁵ IEEZ

se enfrentó a un congreso en el que su partido no tenía mayoría, pues el PRD obtuvo 10 curules y el resto de los partidos 20, con 7 del PRI, 6 del PAN, 4 del PT, 2 de Convergencia y 1 del PVEM.

Tanto en la legislatura LVII como en la LIX, casos analizados en esta investigación, la composición de las cámaras y un ejecutivo del PRD, fueron ejemplos de gobiernos sin mayoría legislativa, pues en conjunto la oposición tenía más curules que el partido del gobernador.

¿Cuál fue el origen de estos gobiernos sin mayoría legislativa? Más que el voto dividido, los factores que explican el origen de estos gobiernos sin mayoría legislativa en el estado de Zacatecas son los cambios en las normas electorales, el conflicto político en el partido hegemónico y el ciclo electoral con elecciones intermedias.

Algunas reformas a las leyes electorales permitieron el arribo de la oposición a la escena política institucional. El proceso electoral de 1995 estuvo antecedido por una reforma a la legislación electoral; con estos cambios se aumentó el número de diputados en el congreso de 21 a 30 y se incrementó el número de diputados de representación proporcional al doble, de 6 a 12; Aunque si bien en las elecciones de 1995 se mantuvo la hegemonía del PRI, estas modificaciones a las leyes electorales le dieron a la oposición la oportunidad de incorporarse al legislativo por medio de la representación proporcional.¹¹⁶

Ricardo Monreal Ávila llegó al poder luego de una ruptura con el partido hegemónico, el PRI. Más que por una presencia importante en el estado, el PRD ganó la gubernatura en 1998, porque cooptó algunos cuadros disidentes del PRI, entre ellos Ricardo Monreal Ávila. Monreal Ávila, antes de ser candidato del PRD, contaba con una larga militancia en el PRI; sin embargo, en 1998 este partido se negó a postularlo como su candidato oficial; consecuentemente, “el 5 de febrero junto con miles de seguidores, Monreal rompió con el PRI”¹¹⁷ e inmediatamente fue incluido en el PRD como candidato oficial a la gubernatura. Después de una ardua campaña de

¹¹⁶ Haro, 1996.

¹¹⁷ Sanjuán, p. 32

desprestigio al PRI y a su candidato con poco renombre en el estado, Monreal llevó al PRD a la gubernatura estatal.

El primer gobierno sin mayoría legislativa surgió en este año, porque el PRI aún tenía una presencia importante, es decir Monreal llegó con una estructura priista previamente establecida. Ese mismo año, para las elecciones de diputados, el PRI obtuvo mayor votación que los otros partidos (38.8%, PRD con 36.7% y PAN con 17.9%); para la legislatura siguiente (2001-2004), caso de análisis en esta investigación, aunque si bien el PRD obtuvo más votación, el PRI aún tenía un porcentaje importante, 35.7% y 33.3% respectivamente; esto implica que un porcentaje importante del electorado zacatecano, después del gobierno de alternancia en 1998, en las elecciones de 2001, siguió votando por el PRI.¹¹⁸

El gobierno sin mayoría legislativa con el que tuvo que lidiar Amalia García de 2007-2010, fue producto del voto de castigo de un porcentaje importante del electorado en las elecciones intermedias para diputados. En el proceso electoral de 2007, el PRD obtuvo menor porcentaje de votación para sus candidatos a diputados que en las elecciones anteriores, con 42.2% para 2004 y 30.6% para el 2007. En sólo tres años, el partido de la gobernadora perdió poco más de 11% de su base electoral. Esto implica que el gobierno de Amalia García, para la segunda mitad, no fue bien evaluado por los votantes, por lo que en el congreso su partido sólo consiguió la tercera parte de los diputados y no una mayoría.

En este contexto nacional y local surgieron los gobiernos sin mayoría legislativa que se analizan en esta investigación, el de Alejandro González Alcocer, legislatura XVI, 1998-2001; Eugenio Elorduy Walther, legislatura XVII, 2001-2004; Ricardo Monreal Ávila, legislatura LVII, 2001-2004; y Amalia García Medina, Legislatura LIX, 2007-2010. En los próximos capítulos se analizan estos casos a partir del esquema de análisis propuesto en el capítulo 1. Tanto en Baja California y en Zacatecas se buscan los principales patrones entre el ejecutivo y el legislativo, se comparan con los patrones esperados en la literatura y el conjunto de comportamientos obtenidos

¹¹⁸ IEEZ

en cada caso se intenta explicar a partir de algunos factores propuestos por la teoría. Todo esto nos permite corroborar que los gobiernos sin mayoría legislativa, un tipo de gobierno dividido, producen diversos comportamientos y que no todos los factores propuestos por la literatura los explican.

3. BAJA CALIFORNIA

Dos gobiernos sin mayoría legislativa consecutivos

En este capítulo se comprueba que los gobiernos sin mayoría legislativa generan diversos comportamientos y que estos se explican por algunos factores citados en la teoría y, en su mayor parte, por características específicas de cada caso, es decir por circunstancias determinadas. En la primera parte se comprueba la existencia de un gobierno sin mayoría legislativa en dos legislaturas con un gobierno consecutivo de un partido distinto al PRI, pero con una presencia importante de éste último en el congreso; posteriormente, siguiendo el modelo establecido en el capítulo 1, se estudian los tres ejes de análisis propuestos, productividad, relaciones ejecutivo- legislativo y dinámica en el congreso, en los cuales se comparan los comportamientos esperados según la literatura con los comportamientos reales obtenidos de la evidencia empírica; en cada uno se busca explicar estos comportamientos.

El estado de Baja California se ha caracterizado por la presencia consecutiva del PAN en el ejecutivo desde 1989 hasta la fecha. Las legislaturas XVI (1998-2001), segunda mitad del gobierno de Héctor Terán Terán sustituido por Alejandro González Alcocer, y XVII (2001-2004), primera mitad del gobierno de Eugenio Elorduy Walther, fueron casos de gobierno sin mayoría legislativa, porque el ejecutivo no contó con una mayoría de su mismo partido en la cámara; además en ambas legislaturas el PRI tuvo una presencia importante.

La segunda mitad del gobierno de Héctor Terán Terán (Legislatura XVI, 1998-2001), sustituido por Alejandro González Alcocer, fue un gobierno con una mayoría legislativa opositora¹¹⁹ al partido del gobernador, el PRI, y un partido minoritario, el PRD. En el Cuadro 3 se puede ver que de los veinticinco diputados que integran la legislatura, el PRI contaba con la misma cantidad de diputados que el PAN (11) y el PRD sólo consiguió tres curules.¹²⁰

¹¹⁹ Se considera una mayoría legislativa opositora en el sentido de que esta mayoría estaba integrada por diputados de un partido distinto al del gobernador.

¹²⁰ En el Anexo 2 se puede ver una lista de los diputados que integraron cada legislatura

Cuadro 3. *Composición legislatura XVI (1998-2001) y XVII (2001-2004)*

	Legislatura XVI	Legislatura XVII
Partido	# de curules	# de curules
PAN	11	12
PRI	11	10
PRD	3	2
PVEM	-	1
TOTAL	25	25

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos, Cámara de Diputados

De igual manera, la primera mitad del gobierno de Eugenio Elorduy Walther (Legislatura XVII, 2001-2004), tuvo un gobierno con una mayoría legislativa opositora al partido del gobernador. Aunque el PAN en esta ocasión tuvo más curules en el congreso que los otros partidos, no alcanzó ni la mayoría absoluta ni la calificada, es decir no obtuvo más de la mitad de los escaños que integran al congreso;¹²¹ como en el caso anterior, el PRI siguió teniendo una presencia importante. Como se puede ver en el cuadro 3, en esta legislatura apareció un segundo partido minoritario, el PVEM, y se mantuvo el PRD.

En estos gobiernos sin mayoría legislativa, surgieron diversos comportamientos en términos de la productividad o la propensión a la parálisis, de la relación entre el ejecutivo y el legislativo y de la dinámica de los partidos y coaliciones en el congreso; estos comportamientos responden a distintos factores.

I. ¿PRODUCTIVIDAD O PARÁLISIS INSTITUCIONAL?

Aunque la presencia de una mayoría opositora en el legislativo podría suponer un “proceso legislativo difícil, caracterizado por el conflicto y la indecisión, que conllevan frecuentemente a la parálisis, y a poca producción de legislación”¹²² la evidencia empírica de ambos gobiernos sin mayoría legislativa en Baja California sugiere lo contrario.

¹²¹La *Ley orgánica del Poder legislativo del Estado de Baja California* (Art. 147) establece que la mayoría absoluta está constituida por más de la mitad de los diputados que integran al Congreso; mayoría simple más de los diputados que asistan a la sesión; y mayoría calificada se conforma por las dos terceras partes de los diputados que integran al Congreso.

¹²² Sundquist (1988, 629) y Cutler (1988) citado por David Epstein, “Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test”, *The Journal of Politics*, 58 (1996), p. 1.

En ambas legislaturas el pleno produjo mucha legislación, pues sometió a votación gran cantidad de asuntos. En la legislatura XVI se votaron 1052 asuntos, de los cuales 22 provinieron de la legislatura anterior; de los asuntos de esta legislatura, 737 fueron dictámenes y 251 puntos de acuerdo;¹²³ además, de los dictámenes, 21 fueron iniciativas de ley y el resto reformas a las leyes existentes, a las recientemente aprobadas u otro tipo de asuntos; respecto a la aprobación de leyes relevantes,¹²⁴ esta legislatura sometió a discusión en el pleno un total de 11 iniciativas relacionadas con el desarrollo social, principalmente en materia de salud y educación, y el resto con diversos temas como hacienda, derechos de las mujeres y derechos de los menores, entre otros.

Por su parte, en la legislatura XVII se votaron 1257 asuntos, de los cuales 136 vinieron de la legislatura anterior. De los asuntos presentados por esta legislatura, 732 asuntos fueron dictámenes y 306 fueron puntos de acuerdo; de los dictámenes, 31 fueron iniciativas de ley; de estas iniciativas 16 pueden considerarse relevantes, en términos de que 8 se relacionaron con temas de desarrollo social, 3 de seguridad pública, 3 de transparencia, 1 de rendición de cuentas y 1 en materia laboral.¹²⁵

En estos casos el conflicto no fue frecuente, pues en ambas legislaturas la tasa de aprobación unánime fue mayor a la tasa de conflictividad, pero en la legislatura XVII esta tasa de unanimidad fue menor que en la legislatura XVI. En la legislatura XVI, del total de los asuntos votados en el pleno 82.6% fueron aprobados por unanimidad, mientras que 17.3% fueron asuntos conflictivos; por su parte, en la legislatura XVII la tasa de aprobación unánime fue menor, puesto que del total de asuntos 34.9% fueron conflictivos, mientras que 65% fueron aprobados por unanimidad.

¹²³ Base de datos de elaboración propia según información del *Diario de Debates* de esta legislatura.

¹²⁴ En el sentido de David Mayhew una legislación importante es aquella que introduce innovaciones y tiene consecuencias según el ámbito de políticas públicas, es decir que introducen cambios o transformaciones en aspectos estructurales o institucionales, David Mayhew, *op. cit.*, pp.34-35. Para este caso, se consideran leyes relevantes aquellas que introducen cambios en materias relacionadas con reformas estructurales en temas laborales, energéticos, fiscales (rendición de cuentas), seguridad, desarrollo social, financieras, de minorías, telecomunicaciones y electorales.

¹²⁵ Base de datos de elaboración propia según información del *Diario de Debates* de esta legislatura.

Ninguna legislatura se caracterizó por una parálisis institucional recurrente respecto a la aprobación de asuntos en el pleno, aunque sí hubo algunas situaciones que la pudieron haber provocado. En la legislatura XVI hubo largos debates, pues el contenido de los asuntos presentados en el pleno y la presencia de un legislador contestatario afectaron la duración de esos debates. Por su parte, en la legislatura XVII un conflicto político interno afectó la labor legislativa.

Un factor constante en la legislatura XVI fue la presencia de un legislador que afectó el proceso legislativo. El diputado Jaime Jiménez Mercado del PRD varias veces suscitó el debate entre los miembros del congreso; muchos de ellos se relacionaron con el contenido de los asuntos discutidos y algunos con la forma o redacción de los mismos; por ejemplo, durante la discusión del presupuesto y la ley de ingresos del estado para 1999, el diputado Jiménez Mercado presentó 15 modificaciones y cada una conllevó a un debate enconado.

El contenido de algunos asuntos discutidos también afectó la productividad de la legislatura XVI. Dos asuntos particulares ilustran los momentos en los que la labor legislativa se hizo lenta, la aprobación de la ley que creaba el Instituto de la Mujer y la destitución de los dirigentes de las comisiones de legislación y la de vigilancia de la oficialía mayor. El dictamen que creaba el Instituto de la Mujer se sometió al pleno en repetidas ocasiones y no fue aprobado hasta el último año de ejercicio; por su parte, la destitución de los dirigentes de las comisiones fue un asunto que llevó a largos debates en el pleno, no se resolvió hasta quince días después de su presentación e incluso afectó el comportamiento posterior de los partidos.

En la legislatura XVII (2001-2004) no hubo largas discusiones que retrasaran el proceso legislativo ni la presencia de un legislador que suscitara el debate, pero sí hubo un conflicto político que bien pudo haber conducido a la parálisis del congreso. El 12 de junio de 2004, los partidos de oposición PRI, PRD y PVEM se apoderaron de las oficinas de la contaduría mayor de hacienda exigiendo infructuosamente que el ejército resguardara este recinto; esta movilización resultó de un enfrentamiento entre la oposición y el PAN, que trataba de impedir el paso a la contaduría. La oposición, PRI, PRD y PVEM, acusando al ejecutivo de manejo indebido de

recursos públicos a favor de su partido y de intervención excesiva en el congreso, integró la “nueva mayoría” y durante cierto tiempo las sesiones se realizaran solo con legisladores de estos partidos.¹²⁶ Aunque este conflicto puso en riesgo el ejercicio del gobierno, no se llegó a la parálisis institucional, puesto que la nueva mayoría siguió legislando y el PAN se reincorporó posteriormente; sin embargo, sí afectó el comportamiento posterior de los partidos.

A pesar de que hubo varios factores y situaciones que pudieron conducir a la parálisis, ambas legislaturas siguieron produciendo dictámenes y puntos de acuerdo en diversos temas, teniendo tasas de aprobación unánime importantes. En este sentido habría que preguntarse: ¿cómo es que la presencia de un legislador contestatario, los conflictos en torno a los asuntos discutidos, los largos debates y los conflictos políticos no produjeron la parálisis tan atribuida a los gobiernos sin mayoría legislativa? ¿Qué permitió la productividad legislativa? ¿Por qué la tasa de unanimidad en la legislatura XVII fue menor? En general, factores institucionales, como las disposiciones legales y constitucionales propias de este estado, y algunos factores circunstanciales, es decir característicos de estos casos, como el comportamiento de los actores y factores relacionados con el tema de lo que se discuten en el pleno, explican estos patrones.

Factores institucionales

En el modelo teórico se afirma que las disposiciones legales, constitucionales y los mecanismos legislativos adecuados son uno de los factores que garantizan la productividad del congreso y tratan de prevenir la parálisis institucional. En la *Ley orgánica del poder legislativo del estado de Baja California* se establece un conjunto de preceptos que tratan de regular las posibles situaciones que pueden llevar a la parálisis, como las situaciones de voto dividido empatado, se señala el procedimiento que debe seguir el debate en el pleno y los mecanismos organizacionales que deberían garantizar un buen desempeño legislativo.

¹²⁶ Jorge Alberto Cornejo, “Toman a la fuerza la contaduría mayor de hacienda”, *La Jornada*, 14 de Junio, 2004.

La parálisis institucional en un gobierno sin mayoría legislativa puede surgir cuando la votación de los asuntos queda empatada. Ante esta situación, la *Ley Orgánica* contempla el uso del voto de calidad para lograr el desempate; el artículo 158 establece que “cuando hubiera empate en cualquier tipo de votación, esta se repetirá hasta por dos veces; si no obstante el empate continúa, el presidente del congreso hará uso del voto de calidad”.¹²⁷ Esta provisión faculta al presidente del congreso para emitir un voto extra a favor o en contra y así salir del empate y continuar con la labor legislativa.

Aunque el voto de calidad es un recurso para prevenir la parálisis y garantizar la labor legislativa, en ambas legislaturas no fue comúnmente utilizado. En la legislatura XVI hubo dos asuntos en los cuáles se empató la votación; de igual manera, en la legislatura XVII, en cuatro ocasiones se tuvo que emitir el voto de calidad del presidente. La existencia de este mecanismo no explica en sí la productividad de ambos gobiernos sin mayoría legislativa.

Por otra parte, como se espera en la teoría, los mecanismos legislativos con los que contaron estas legislaturas, es decir los instrumentos para controlar el debate, y los mecanismos organizacionales, sí influyeron en el desempeño legislativo de estos gobiernos sin mayoría legislativa.

En la normatividad de este estado se contemplan algunos mecanismos para regular y conducir el debate que garantizan una participación justa y que, en teoría, deberían promover el buen desempeño legislativo. En la *Ley Orgánica* se establece que el presidente del congreso es quien controla el debate (artículo 50), los asuntos que deben ser debatidos (artículo 127) y el turno y la cantidad de participaciones en el debate (artículos 128 y 129); sin embargo, hay algunos mecanismos contemplados en esta ley que permiten la participación de los legisladores aún si no es su turno o no están en la lista, como el uso de interpelaciones (artículo 137), mociones de orden

¹²⁷ *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California*. Esta ley estuvo vigente en ambas legislaturas y posteriores. También los artículos 50 y 70 hacen referencia al uso del voto de calidad.

(artículo 140), alusiones (artículo 141) y rectificaciones (artículo 142); y el presidente del pleno no tiene las facultades suficientes para regular el uso de estos mecanismos.

En la legislatura XVI de este gobierno sin mayoría legislativa, el uso de estos mecanismos y la falta de una disposición legal que los regule explican las largas discusiones en el pleno. Sin importar el tipo de asunto discutido ni el origen, los legisladores hicieron uso constante, en algunos casos excesivo, de estos mecanismos de debate,¹²⁸ dejando en claro las limitaciones del presidente del congreso para controlarlo, puesto que este no puede negar el uso de estos recursos a ningún legislador; por ejemplo, en la legislatura XVI, sólo en el primer período ordinario, los legisladores utilizaron estos mecanismos en 31 ocasiones. Aunque las discusiones enconadas y largas no detuvieron al congreso, sí afectaron la duración del debate y retrasaron el proceso legislativo.

La existencia de mecanismos organizacionales en el congreso que permitan dictaminar todos los asuntos explica la productividad legislativa de este gobierno. En la *Ley Orgánica*, se establece una estructura orgánica para el congreso que comprende los órganos de dirección, técnicos y administración necesarios para la labor legislativa, cada uno con sus facultades específicas. También se garantizan los recursos necesarios para poder legislar, como un recinto y salas de reuniones para las comisiones. Finalmente, hay un procedimiento legislativo que garantiza la discusión de todos los asuntos del congreso y por ende la productividad legislativa.

Factores relacionados con el comportamiento de los actores

Algunas disposiciones y mecanismos legales afectaron el desempeño legislativo y por ende la productividad y la tendencia a la parálisis; sin embargo, las altas tasas de aprobación unánime en ambas legislaturas también deben explicarse, según lo establecido en el marco conceptual del capítulo 1, a partir del comportamiento de los actores. En ambas legislaturas los mecanismos políticos de los actores, como la formación de alianzas, ayudaron en la labor

¹²⁸ *Diario de Debates*

legislativa y, a pesar de todas las limitantes legales y del uso excesivo de ciertos mecanismos, tuvieron la voluntad y el interés para producir leyes, iniciativas, puntos de acuerdo, entre otros.

En la legislatura XVI la presencia de un legislador, Jaime Jiménez Mercado, afectó las discusiones en el pleno, aunque nunca se llegó a la parálisis institucional gracias a los mecanismos políticos que usaron los actores. Una alianza PRI-PAN contrapesaba el impacto que pudo haber tenido Jiménez Mercado en el proceso legislativo; esta alianza no sólo enfrentaba a Jiménez Mercado, sino también garantizaba que los asuntos se sometieran a votación, puesto que ambos partidos conformaban una mayoría suficiente que bloqueaba las propuestas del legislador. En la discusión del presupuesto e ingresos para 1999, este comportamiento es evidente; de las 15 reservas presentadas por Jiménez Mercado, la alianza PAN-PRI se opuso en 10, bloqueando así al legislador.

El conflicto del 12 de junio de 2004 que aconteció en la legislatura XVII, en el que se conformó la “nueva mayoría PRI-PRD-PVEM”, también afectó el desempeño legislativo, pues hizo inminente la parálisis institucional; sin embargo, el legislativo siguió funcionando por los intereses y motivaciones de los actores. Aunque los legisladores del PAN dejaron de ejercer sus funciones por algún tiempo después del conflicto, la cercanía de las próximas elecciones y los costos que esta decisión les pudo haber traído, garantizaron el regreso del PAN al legislativo; por su parte, la nueva mayoría, conformada por el PRI-PRD-PVEM, siguió laborando por los beneficios electorales y políticos que obtuvieron de este conflicto. En las siguientes elecciones intermedias, los mismos partidos siguieron en el congreso; el PAN con los mismos escaños; el PRI con 9 diputados, pero aún con una presencia importante; el PRD y el PVEM con la misma cantidad de diputados; y apareció otro partido, el Partido Estatal de Baja California (PEBC) con un diputado.¹²⁹

¹²⁹ Base de Datos de la Biblioteca del Congreso de la Unión

Factores relacionados con el tema en discusión

Como se espera en la teoría sobre gobiernos sin mayoría legislativa, en estos dos casos, el tema de lo que se estaba discutiendo en el pleno también afectó la productividad o la propensión a la parálisis, y por consecuencia la labor legislativa.

En ambas legislaturas los temas de rendición cuentas y hacienda fueron los más conflictivos; aunque ninguno condujo a la parálisis legislativa, sí propiciaron discusiones largas y complejas; por ejemplo, en la legislatura XVI, el dictamen de las cuentas públicas del Patronato del Parque Vicente Guerrero en 2001 tuvo una larga discusión que incluso la sesión tuvo que continuarse el siguiente día; en la legislatura XVII, lo mismo pasó con la discusión del presupuesto para el 2003.¹³⁰

Algunos asuntos específicos provocaron divisiones entre los legisladores, alentaron largos debates y retrasaron el procedimiento legislativo. Durante la legislatura XVI, por ejemplo, el contenido de la ley que creaba el instituto de la mujer provocó prolongadas discusiones entre los partidos; además, este tema se discutió en varias sesiones, para el 20 de enero de 2000 el dictamen llevaba un año cuatro meses en discusión y no se aprobó hasta el 7 de junio de 2001. También en esta misma legislatura, la destitución de los dirigentes de dos comisiones puso en riesgo el desempeño legislativo por las confrontaciones entre la oposición y el PAN, puesto que el asunto fue el único que se discutió durante 15 días en el pleno. Estos temas, que causaron la división en el congreso, afectaron el desempeño legislativo, porque el contenido de los temas se discutió durante varias sesiones.

Los factores institucionales, los relacionados con el comportamiento de los actores y con lo que se discute en el pleno, propios del estado de Baja California, explican parcialmente por qué en ambos gobiernos, a pesar de no haber una mayoría legislativa y contrario a lo que se esperaría de este tipo de gobierno, se discutieron varios asuntos y la tasa de aprobación unánime fue mayor en comparación a la tasa de conflictividad; sin embargo, la falta de mecanismos que regulen el uso de mecanismos para controlar el debate en el pleno, la presencia de un legislador contestatario y

¹³⁰ En el Anexo 3, cuadros 3.1 y 3.2 se puede ver una lista de los temas más conflictivos de las legislaturas

ciertos factores circunstanciales como los conflictos políticos manifestaron el peligro de la propensión a la parálisis. El gobierno fue legislativamente productivo y el congreso nunca dejó de ejercer sus funciones, aunque el conflicto también estuvo presente.

Ambas legislaturas tuvieron una tasa de conflictividad relativamente importante, la legislatura XVII con una tasa mucho mayor, que se explica por la interacción entre el ejecutivo y el legislativo y el comportamiento de los partidos en esta situación de gobiernos sin mayoría legislativa, como se demostrará más adelante.

II. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Conforme a la teoría, en un gobierno sin mayoría legislativa el riesgo de conflicto es probable, ya que se podría esperar la constante confrontación entre el ejecutivo y legislativo; además, el ejecutivo no participa tanto en la producción legislativa; sin embargo, esto no siempre sucede, pues “los gobiernos sin mayoría legislativa no son por definición la causa de las confrontaciones entre poderes,”¹³¹ ni tampoco determinan la participación en el proceso legislativo del ejecutivo. El análisis de las legislaturas XVI y XVII, demuestra que se pueden esperar distintos comportamientos en las relaciones entre ambas ramas de gobierno y que la frecuencia de las confrontaciones, así como la participación legislativa del ejecutivo, dependen de diversos factores propios de cada caso.

En ambos casos el ejecutivo presentó gran cantidad de asuntos en el pleno y la tasa de aprobación unánime de esos asuntos fue mayor que la de conflictividad; nuevamente en la legislatura XVII esta tasa de unanimidad fue menor que en la tasa de la legislatura XVI. En la legislatura XVI, 241 asuntos fueron presentados por el ejecutivo, de los cuales 7 eran iniciativas de ley; de estos asuntos, 82% se aprobaron por unanimidad, mientras que 17.5% fueron asuntos conflictivos; el principal opositor del ejecutivo fue el PRI, que votó en contra en 30% del total de asuntos conflictivos; no hubo una coalición opositora clara.

¹³¹ *Hernández*, 2005, p. 185.

En la legislatura XVII, 202 asuntos provinieron del ejecutivo, de los cuales 5 eran iniciativas de ley. La tasa de aprobación unánime de los asuntos del ejecutivo fue de 62.8%, mientras que la tasa de conflictividad fue de 36.6%; el PRI fue el partido opositor más importante y, en este caso, la alianza PRI-PRD fue la principal coalición opositora al ejecutivo.

La composición del congreso en ambas legislaturas obligó al ejecutivo a establecer estrategias para la construcción de mayorías. El ejecutivo de la legislatura XVI optó por una estrategia de construcción de mayorías conforme al tema del asunto que se iba discutir en el congreso y formó alianzas a partir de un acuerdo formal. En la legislatura XVII, por su parte, el ejecutivo no optó por una estrategia, ya que tuvo apoyo legislativo cambiante.

El ejecutivo, en la legislatura XVI, siguió una estrategia de construcción de mayorías según el tema en discusión y mediante el establecimiento de un acuerdo formal previamente establecido. En el debate del presupuesto para el 2000, Alejandro González Alcocer negoció con su partido, el PAN, y luego con el PRD antes de la discusión en el pleno, para establecer una mayoría que bloqueara cualquier intento del PRI por modificar el presupuesto; de tal manera que ninguna de las 18 modificaciones del PRI pasaron; en cambio, las modificaciones propuestas por el PRD y el PAN sí se aprobaron por mayoría. Esta alianza se plasmó finalmente en un acuerdo formal que se anexó al dictamen.

En la legislatura XVII, Eugenio Elorduy Walther no pareció seguir estrategia alguna para la construcción de mayorías, puesto que contó con un apoyo legislativo cambiante. De los asuntos presentados por este gobernador, 19 fueron apoyados por una alianza de algunos miembros de todos los partidos, 9 por PAN-PRI-PRD, 8 por PAN-PRI- PVEM y otros casos fueron apoyados por otras coaliciones; este apoyo legislativo cambiante también puede notarse a partir de la oposición de su propio partido en una reforma, propuesta por él, a la ley de urbanización y a la de desarrollo social en el 2003, donde el PRI fue su aliado. Aunque parecería que Elorduy contó con el apoyo en distintos asuntos de algunos miembros de todos los partidos, es importante recordar que, en comparación con la otra legislatura, la tasa de conflictividad fue mayor.

En el período de la legislatura XVII, tanto Eugenio Elorduy como el legislativo siguieron una estrategia de actuación por su cuenta (*go it alone*). El ejecutivo no estableció acuerdos formales con el legislativo y cada uno usó sus recursos constitucionales para conseguir sus fines, sin importar las consecuencias para la otra rama de gobierno. El ejecutivo utilizó su recurso de veto en algunos casos, como en la aprobación de una reforma a la ley orgánica del poder legislativo en el 2002, mientras que el legislativo en algunas ocasiones solicitó la intervención del senado para resolver el conflicto entre poderes suscitado por la negativa de Alcocer para sancionar algunos decretos (9 de enero de 2003 y 6 de julio de 2004) y negó algunas modificaciones al presupuesto propuestas por el ejecutivo en agosto de 2004.

La interacción entre el ejecutivo y el legislativo en estas dos legislaturas no sólo se distinguió por una importante participación legislativa del gobernador, en términos de presentación de asuntos en el pleno, sino también por altas tasas de aprobación unánime de los asuntos presentados por el ejecutivo. También ambos ejecutivos siguieron estrategias para interactuar con el legislativo. Aunque en la legislatura XVII la tasa de unanimidad de los asuntos originados por el ejecutivo fue menor que la tasa de la legislatura XVII.

Estos patrones respecto a la relación entre el ejecutivo y el legislativo se pueden explicar por factores institucionales, contextuales, políticos, relacionados con el comportamiento de los actores y con el tema de lo que se vota en el pleno.

Factores institucionales

Como se mencionó en el capítulo 1, un conjunto de arreglos legales y estructurales establecidos por un contexto constitucional específico limitan el campo de acción de los actores y establecen las áreas de conflicto o de consenso entre ellos. De esta manera, conforme a la teoría, la naturaleza del régimen político, las reglas electorales establecidas y el tipo de sistema de partidos deben explicar la aparición en la escena de más actores que afectó las posibles estrategias que pudo seguir el ejecutivo para relacionarse con el legislativo y el grado de competitividad entre

ambos, en una situación de gobierno sin mayoría legislativa. Por su parte, los recursos institucionales de cada actor deben establecer las áreas de posible conflicto entre ambas ramas de gobierno.

Con un régimen en transición democrática, Baja California fue el primer estado donde la alternancia política sucedió; en 1989, por primera vez un partido de oposición, el PAN, llegó a la gubernatura, mientras que en el legislativo ni el PRI ni el PAN lograron la mayoría absoluta;¹³² esta situación afectó la competencia política, aumentando la incertidumbre electoral, las estrategias de interacción entre el ejecutivo y el legislativo y, por consiguiente, el grado de conflictividad entre ambas ramas de gobierno.

La alternancia provocó “mayor incertidumbre en los resultados electorales para candidatos oficiales”;¹³³ para 1989 el PRI había perdido gran parte de su base electoral, puesto que en las elecciones 48.8% de votación lo obtuvo el PAN y el PRI obtuvo 39.0%, mientras que en años previos, su votación era siempre mayor a 50%; por su parte, en el congreso, si bien el PAN obtuvo una mayoría en 1989, el PRI siguió teniendo una presencia fuerte, con poco más de 40% de votación desde 1989 hasta 1995¹³⁴; esta variabilidad obligó a los actores a una mayor competencia política entre sí, lo que explica que el PRI se haya ubicado como el principal opositor al ejecutivo en ambas legislaturas. De igual manera, el ejecutivo del PAN tuvo la necesidad de construir alianzas con los otros partidos, porque sí quería pasar sus propuestas, necesitaba no sólo el apoyo de su partido, sino también tenía que conciliar las diferencias de intereses con otros partidos.

Hasta 1989, el sistema de partidos de Baja California se caracterizó por la presencia de un partido predominante, el PRI, y un partido de oposición importante que fue ganando apoyo ciudadano desde su fundación en 1943, el PAN, pero a partir de esa fecha el sistema pasó a ser un “sistema de partidos con tendencia al multipartidismo”.¹³⁵ Ante este panorama, como se espera en

¹³² López Guzmán, 2002, p. 64.

¹³³ Espinoza, 1998, p. 33.

¹³⁴ Op. Cit., p. 34

¹³⁵ Esta tendencia se puede ver a partir de los resultados electorales posteriores. En las elecciones de 2004, cinco partidos lograron obtener algunos escaños en el congreso (PAN, PEBC, PRD, PRI y PVEM); para 2007 el número de partidos en el

la teoría, el número de actores con los que tenía que negociar el ejecutivo cambió. Durante la legislatura XVI, el ejecutivo tuvo que lidiar con la presencia de tres partidos en el legislativo, mientras que en la legislatura XVII, tuvo que lidiar con cuatro actores distintos.

También a partir de 1989 el sistema electoral pasó de un sistema no competitivo a uno competitivo.¹³⁶ Las reglas electorales establecidas a partir de 1989 no sólo permitieron el arribo de un partido opositor al PRI a la gubernatura, sino también la llegada de “partidos minoritarios” en la escena política. La aparición de estos partidos, de igual manera, modificó la configuración del legislativo, colocando al ejecutivo ante la imperiosa necesidad de establecer alianzas, porque no sólo se enfrentaba a una mayoría opositora, sino también a otros pequeños partidos que en ambas legislaturas pudieron afectar los resultados de la votación.

Estos factores, tal como se sostiene en el marco teórico, permitieron la aparición de más actores en la escena política, haciendo evidente la necesidad de construir alianzas y permitiendo explicar la presencia de tasas de conflictividad significativas entre ambas ramas de gobierno. En la legislatura XVI, para pasar el presupuesto y la ley de ingresos del año 2000, González Alcocer necesitaba contar con el apoyo de un partido extra, puesto que con su partido corría el riesgo de no obtener la mayoría necesaria; tenía dos posibilidades, una alianza con el PRI o con el PRD; sin embargo, decidió aliarse con el partido minoritario. Aunque en la legislatura XVII Elourduy llegó al poder por una alianza electoral PAN-PVEM, con más actores en la escena, decidió ir por su cuenta y el conflicto fue constante, puesto que ambas ramas usaron sus recursos institucionales, el veto y la solicitud de intervención del senado, para afectarse mutuamente; por ejemplo, cuando Elorduy negó la promulgación a una reforma electoral propuesta por el congreso, los legisladores solicitaron la intervención del senado para resolver el conflicto de intereses.

legislativo aumentó a 6 (PAN, PES, PNA, PRD, PRI y PVEM); y en el 2010, 7 partidos lograron llegar al congreso (PRI, PAN, PRD, Nueva Alianza, PVEM, PEBC y PT), Instituto de Mercadotecnia y opinión y Congreso de Baja California.

¹³⁶ Uno de los principales avances que trajo el gobierno de alternancia fue la aprobación de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales en 1994 aprobada de manera unánime que “ciudadanizó” las instancias encargadas del proceso y disminuyó la injerencia del ejecutivo. *Espinoza*, 1998, p. 87.

Según la teoría, los recursos constitucionales de cada actor pueden establecer las áreas de posible conflicto entre las dos ramas. De la revisión constitucional, puede asumirse que el legislativo tiene ventaja sobre el ejecutivo, puesto que cuenta con mayor cantidad de recursos para actuar. Algunos de esos recursos son la fuente de los conflictos entre el ejecutivo y el legislativo.

Los recursos constitucionales con los que cuenta cada actor se pueden estudiar a partir de cómo se distribuye la autoridad en el proceso legislativo para cada actor, las facultades de nombramiento, vigilancia, presupuestales, administrativas, presupuestales y las atribuciones concurrentes, que, en conjunto, definen algunas áreas de conflicto entre las dos ramas de gobierno.

La forma cómo se distribuye la autoridad para la elaboración de leyes afecta los patrones de conducta de ambos actores. El legislativo cuenta con facultades de legislación ilimitadas, porque no sólo puede legislar sobre cualquier tema, sino también “puede expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus facultades;”¹³⁷ además, se encarga de la mayor parte del proceso legislativo, puesto que en el pleno se discuten, dictaminan y aprueban todas las iniciativas de ley. El ejecutivo, por su parte, también puede iniciar leyes, aunque su participación en el proceso de legislación es limitada, ya que solo participa en la promulgación;¹³⁸ si bien el ejecutivo puede hacer observaciones o incluso negar la sanción de leyes mediante el uso del veto, esta facultad puede ser sobrepasada por el congreso, puesto que con 2/3 de los diputados se puede volver a aprobar una ley.¹³⁹

Como se contempla en el capítulo 1, en la legislatura XVII, los conflictos por el uso del veto del ejecutivo estuvieron presentes. El ejecutivo hizo observaciones a una reforma de la ley orgánica del legislativo en el 2002, en 2004 le negó la sanción a una reforma de la ley de procedimientos electorales e hizo observaciones a otra de la ley de fiscalización superior y a la reforma de la ley de servicio civil; en los primeros casos, el legislativo solicitó la intervención del

¹³⁷ *Constitución Política de Baja California*, artículo 27, fracción XXXVIII.

¹³⁸ *Op. cit.*, artículo 33.

¹³⁹ *Op. Cit.*, art. 34

Senado para resolver el conflicto entre poderes y en los dos últimos el congreso le regresó los dictámenes al ejecutivo exhortándolo a que los sancionara y a que “no se entrometiera en la vida del congreso;”¹⁴⁰ finalmente, en julio se buscó establecer un diálogo con el gobernador y nuevamente se propuso la intervención del Senado para resolver el conflicto.

Además de los recursos de cada actor para el proceso legislativo, otras facultades constitucionales, como las concurrentes, donde uno funge como contrapeso del otro, y exclusivas del gobernador, también influyeron en el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo y por consiguiente en las estrategias de actuación del ejecutivo, como se señala en el capítulo 1. Tanto el ejecutivo como el legislativo tienen facultades de nombramiento, aunque las del legislativo son limitadas, porque sólo puede nombrar a los miembros del Tribunal Superior de Justicia y Electoral, a los Consejeros de la Judicatura, a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y los del Consejo General Electoral; por su parte, el ejecutivo puede nombrar a los secretarios y a otros funcionarios importantes, así como al procurador de justicia.

De igual manera, el legislativo cuenta con amplias facultades de vigilancia, de sanción y de contrapeso al ejecutivo. El congreso puede revisar y auditar por medio del Órgano de Fiscalización Superior, las cuentas anuales de las entidades fiscalizables, como el ejecutivo; además limita el poder del ejecutivo al establecer las bases para que éste celebre empréstitos, puede aprobar o no los convenios territoriales que el gobernador establezca con entidades vecinas, nombrar al gobernador sustituto, expedir el bando solmene y facultar al ejecutivo para que represente al estado (artículo 27).

El ejecutivo, por su parte, tiene amplias facultades administrativas. El gobernador no sólo conduce la administración pública estatal, sino también puede tener la facultad exclusiva de decretar la expropiación de bienes, cuidar la recaudación y correcta inversión de los fondos del estado y proveer la ejecución de políticas públicas (artículo 49).

¹⁴⁰ *Diario de debates*

Ambas ramas de gobierno están facultadas en asuntos presupuestales. Aunque el ejecutivo es el encargado de presentar el presupuesto y la ley de ingresos del estado, el legislativo es quien los aprueba y establece la ley de hacienda en la que debe formularse tanto el presupuesto como la ley de ingresos (artículos 49, 27, 89 y 90).

En ambas legislaturas, tanto las facultades concurrentes, como los nombramientos y las presupuestales, como las exclusivas del ejecutivo, administrativas y desincorporaciones, explican el conflicto entre estas dos ramas de gobierno y las estrategias de actuación de los actores, siguiendo los supuestos teóricos.

En la legislatura XVI, asuntos relacionados con las facultades del ejecutivo fueron conflictivos. Se puede ver en el cuadro 4 que del total de asuntos de hacienda presentados por el ejecutivo, relacionados con modificaciones al presupuesto y leyes de ingresos, casi una sexta parte fueron conflictivos; de las desincorporaciones o expropiaciones, 17.6% tuvieron conflictos y de aquellas relacionadas con otras facultades, sólo la ratificación del procurador fue conflictiva, porque la votación estuvo dividida. En estos asuntos que se relacionan con los recursos constitucionales del ejecutivo, el PRI fue el principal opositor, por lo que para aprobar ciertos asuntos, como aquellos relacionados con el presupuesto, el gobernador tuvo que negociar con el PRD, tal como sucedió en la discusión del presupuesto para el 2000.

Cuadro 4. *Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades. Legislatura XVI*

Tema	Total de asuntos	Unánimes	Conflictivos	Principal opositor
Hacienda	189	159	30	PRI
Desincorporaciones	20	16	4	PRI, PAN-PRD
Relacionados con otras facultades*	5	4	1	PRI

* Contratación de crédito y ratificación del procurador. Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

De igual manera, en la legislatura XVII, los recursos constitucionales del ejecutivo establecieron algunas de las áreas de conflicto entre las dos ramas de gobierno. Los asuntos más conflictivos fueron los que se relacionaron con hacienda, es decir con modificaciones y propuestas del presupuesto y leyes de ingresos, porque del total de asuntos del ejecutivo presentados en ese

tema, 35.8% fueron conflictivos; 35% de las desincorporaciones fueron conflictivas y 51.7% de los asuntos relacionados con otras facultades fueron conflictivos; el PRI fue el principal opositor. En esta legislatura el gobierno no estableció una coalición formal, decidió actuar por su cuenta, por lo que los conflictos fueron mayores (Cuadro 5).

Cuadro 5. *Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades. Legislatura XVII*

Tema	Total de asuntos	Unánimes	Conflictivos	Principal opositor
Hacienda	131	84	47	PRI
Desincorporaciones	20	13	7	PRI
Relacionados con otras facultades*	29	14	15	PRI

* Contratación de crédito y ratificación del procurador. Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

Como se espera en la teoría, en estas dos legislaturas, algunos conflictos entre el ejecutivo y el legislativo estuvieron relacionados con facultades concurrentes y con algunas facultades exclusivas del ejecutivo; sin embargo, la interacción entre estas dos ramas de gobierno, también se explica por otros factores.

Factores contextuales

Tal como se menciona el modelo de análisis, las exigencias sociales y algunas presiones externas también tuvieron un impacto en la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo. En ambas legislaturas, las presiones internas y externas respecto de la problemática de la creciente inseguridad y violencia en el estado obligaron al ejecutivo a proponer medidas, como reformas a la ley de seguridad; a su vez, estas mismas presiones influyeron en la decisión del congreso de cooperar con el ejecutivo, puesto que estos asuntos fueron de los menos controversiales. Los partidos políticos tuvieron que alinearse por los posibles costos que la oposición les hubiera traído.

En la legislatura XVI, González Alcocer propuso dos reformas a la Ley de Seguridad Pública, en las que se alineó el Congreso, puesto que ambos asuntos fueron aprobados por

unanimidad.¹⁴¹ De igual manera, en la legislatura XVII, el clima de violencia e inseguridad creciente, así como las exigencias sociales y externas, hicieron que Eugenio Elorduy propusiera una reforma a la Ley de Seguridad y una iniciativa de ley de la lucha contra la delincuencia organizada; nuevamente, el legislativo se alineó con el ejecutivo, puesto que aprobó por unanimidad la reforma de ley; aunque la aprobación de la ley contra la delincuencia organizada obtuvo votación contraria, no fue tan conflictiva puesto que sólo dos legisladores votaron en contra.

Factores relacionados con los intereses y motivaciones de los actores

En el modelo teórico del capítulo 1 se sostiene que los intereses programáticos comunes o divergentes afectan el grado de cooperación entre el ejecutivo y el legislativo; de tal manera que si los intereses de ambos coinciden, se podría esperar que estos cooperaran y que la tasa de conflictividad fuera baja; en cambio, si no hay convergencia de intereses, la interacción podría ser más problemática. En ambas legislaturas, esto no sucedió, pues la coincidencia de intereses no favoreció la cooperación, al contrario, en los temas de interés similares el conflicto fue mayor.

En la legislatura XVI el ejecutivo y el legislativo sólo tuvieron un tema de interés común. En el cuadro 6 se pueden ver cuáles fueron los temas prioritarios, presentados en el pleno, para cada actor; como se puede notar, todos los partidos del congreso y el gobernador sólo coincidieron en temas de desarrollo social, mientras que en otros temas, como hacienda o relacionados con sus facultades de nombramiento y contratación de créditos, el ejecutivo sólo coincidió con un solo partido, el PRI y el PRD.¹⁴²

A pesar de que el ejecutivo y el legislativo tuvieron como interés programático los temas de desarrollo social y que el gobernador tuvo algunos temas comunes con el PRI y el PRD, los asuntos de estos temas fueron los más conflictivos. De los asuntos de desarrollo social presentados

¹⁴¹ *Diario de debates*

¹⁴² En el Anexo 4 se incluye una tabla más completa sobre el origen de los asuntos por tema.

por el ejecutivo, 28% fueron conflictivos, la alianza PRI-PRD fue la opositora. Tanto para el PRI como para el ejecutivo, los temas de hacienda fueron prioritarios, aunque su relación fue de oposición, puesto que de los temas de hacienda originados por el ejecutivo 17.6% tuvieron conflictos, siendo el PRI el principal opositor. El ejecutivo y el PRD coincidieron en legislar sobre temas relacionados con otras facultades del ejecutivo, asuntos que nuevamente fueron de los más conflictivos con una tasa de 20%, siendo opositores PRI y PRD.

De igual manera, en la legislatura XVII hubo dos intereses comunes entre el ejecutivo y casi todos los miembros del legislativo. Tanto el ejecutivo como el PRD, PRI, PAN y PT consideraron como prioridad los asuntos relacionados con otras facultades del gobernador, como nombramientos, la celebración de empréstitos y contratos, y los de desarrollo social; sin embargo, no hubo algún otro interés que coincidiera con alguno de los partidos del congreso.¹⁴³

Al igual que en la legislatura anterior, contrario a lo que se espera en la teoría, los temas en los que el gobernador coincidió con casi todos los partidos fueron los más conflictivos. De los asuntos de desarrollo social presentados por el ejecutivo, la mitad fueron conflictivos, siendo el PRD el principal opositor. Al igual que en el caso anterior, aunque el gobernador coincidió en presentar asuntos en el pleno que concernían a otras facultades del ejecutivo con el PRD, la relación fue de oposición; de los asuntos en este rubro presentados por el ejecutivo, 51.7% fueron conflictivos y el PRI su principal opositor.

La existencia o falta de intereses programáticos comunes afecta la relación entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, la convergencia de intereses no garantiza la cooperación entre estas dos ramas de gobierno. En ambas legislaturas, si los dos actores coincidieron en algunos temas, esta coincidencia se traducía generalmente en relaciones de oposición; por ejemplo, el PRI en la legislatura XVII promovió varios temas de hacienda, muy pocos eran iniciativas y gran parte de ellos eran respuesta, intento de bloqueo o modificación, a alguna iniciativa del ejecutivo.

¹⁴³ Consultar Anexo 4 para una revisión más completa del origen de los asuntos.

Cuadro 6. Legislatura XVI, temas de interés por actor

Partido	Temas de interés	# asuntos presentados
PAN	Procedimientos internos	13
	Desarrollo Social	12
	Ref. Const. Estatal	7
	Justicia, materia penal	7
PRI	Desarrollo Social	17
	Hacienda	16
	Procedimientos internos	15
	Administrativos	12
PRD	Otros facultades	6
	Procedimientos internos	5
	Rendición de cuentas	3
	Desarrollo Social	3
Ejecutivo (PAN)	Hacienda	188
	Otras facultades	20
	Desarrollo Social	7
	Desincorporación	6

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de la Legislatura

Cuadro 7. Legislatura XVII, temas de interés por actor

Partido	Temas de interés	# asuntos presentados
PAN	Justicia, materia penal	29
	Desarrollo Social	22
	Otras facultades del ejecutivo	17
	Procedimientos internos	12
PRI	Otras facultades del ejecutivo	22
	Desarrollo Social	19
	Procedimientos internos	18
	Justicia, materia penal	17
PRD	Desarrollo Social	9
	Procedimientos internos	7
	Otras facultades del ejecutivo	5
PVEM	Medio ambiente	9
Ejecutivo (PAN)	Hacienda	131
	Otras facultades del ejecutivo	29
	Desincorporación	20
	Administración pública	5
	Desarrollo social	4

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de la Legislatura

Factores políticos

Los factores políticos, es decir los recursos con los que contaba el ejecutivo (partidistas, políticos y administrativos), tal como se espera en la literatura, explican el hecho de que el

gobernador haya obtenido cierto apoyo del congreso, a pesar de estar en una situación de gobierno sin mayoría legislativa.

Los recursos partidistas con los que cuenta el ejecutivo afectan su relación con el legislativo, puesto que la influencia del ejecutivo en su partido determina el grado de cooperación con los legisladores de su bancada. En ambas legislaturas, el ejecutivo contaba con una militancia importante en su partido y, por ende, con puestos relativamente altos que denotaban el liderazgo partidista de ambos y el control de recursos que garantizaron el apoyo de los legisladores.

González Alcocer ocupó puestos importantes en el partido que denotan su liderazgo y grado de influencia. Fue secretario de la comisión de Orden del Consejo Nacional Estatal del PAN (1998-2010) y presidente del comité directivo estatal; además, era líder de una de las fracciones del PAN;¹⁴⁴ su posición en el PAN le garantizó influencia entre los miembros del partido, puesto que como presidente del comité directivo estatal podía promover la candidatura de dos diputados federales y locales de representación proporcional y como secretario de la comisión de Orden influía en la aplicación de sanciones al incumplimiento de los legisladores¹⁴⁵.

Además, Alcocer tenía los recursos políticos y administrativos suficientes para obtener el apoyo del congreso. Primero, fue nombrado gobernador sustituto por consenso de los legisladores; nombramiento apoyado por la bancada priista gracias a sus relaciones con el diputado Martínez Veloz, quien le garantizó la aceptación de los miembros del PRI; también, contó con un secretario de gobierno eficiente, Jorge Ramos, que supo relacionarse con un congreso sin mayoría legislativa.¹⁴⁶

Tanto la influencia en su partido como los recursos políticos y administrativos de Alejandro González Alcocer, explican la baja tasa de conflictividad en el gobierno sin mayoría legislativa, puesto que no sólo le garantizaron el apoyo de los miembros de su propio partido, sino también cierto apoyo del PRI en el congreso.

¹⁴⁴ Información de base de datos del senado. <http://www.pan.senado.gob.mx/detalleint.php?id=82-8>

¹⁴⁵ *Estatutos Generales del Partido Acción Nacional*, artículos 42, 44

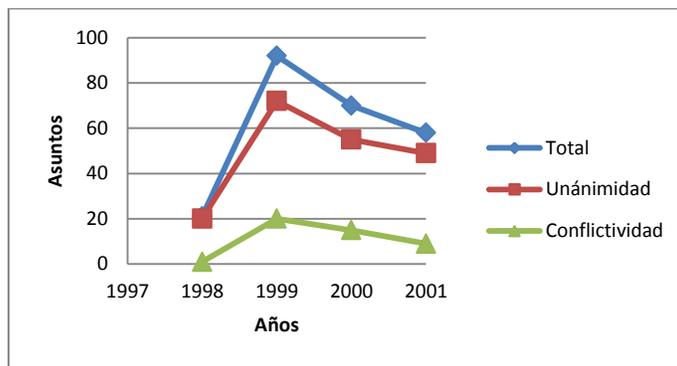
¹⁴⁶ Información de entrevista realizada a Alejandro González Alcocer, actual senador del PAN, 6 de julio de 2011.

También Eugenio Elorduy tuvo cargos de alta jerarquía en su partido que lo definieron como líder influyente. Elorduy también tuvo una larga militancia en el PAN, fue candidato para posiciones públicas importantes y se convirtió en líder al coordinar la campaña de Ernesto Ruffo Appel, fungir como miembro del comité directivo nacional y estatal y como Consejero Nacional y Estatal del PAN. Al igual que Alcocer, como miembro del comité directivo estatal controlaba la designación de algunos diputados; y como coordinador de la campaña de Ernesto Ruffo Appel, quien fue el primer gobernador panista en Baja California, fue una de las figuras más influyentes de su partido. La influencia de Elorduy en el congreso se tradujo en apoyo de los legisladores de su mismo partido, aunque el conflicto también se hizo presente, puesto que sólo después de vetar la ley electoral en 2004, algunos miembros del PAN votaron contra sus pretensiones por modificar el presupuesto.

Aunque si bien los recursos partidistas de ambos ejecutivos le garantizaron el apoyo de los miembros de su partido en el congreso, la existencia de estos recursos no minimizó el conflicto entre ambas ramas de gobierno. Como se puede ver en la legislatura XVII, las situaciones y problemas previos explican el comportamiento de los miembros del congreso, factor que se analizará más adelante.

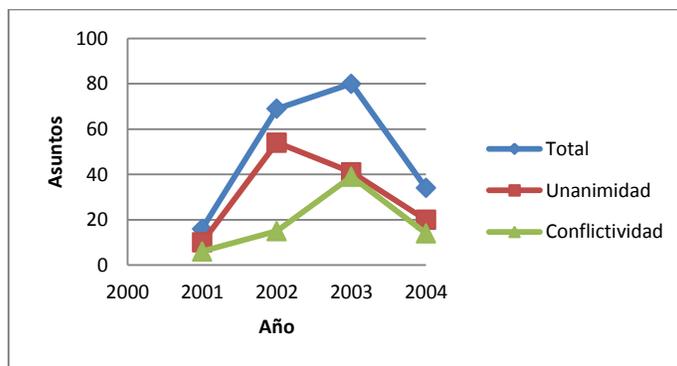
Según la literatura, la temporalidad electoral, es decir la cercanía o lejanía de las próximas elecciones, alimenta el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, porque ambos buscan diferenciarse entre sí; sin embargo, en ambas legislaturas, la temporalidad electoral no parece ser determinante para el conflicto, puesto que la tasa de conflictividad de asuntos presentados por el ejecutivo aumentó en el primero y segundo año de la legislatura y disminuyó en el último año cercano a las elecciones, como se puede ver en las figuras 1 y 2; en la legislatura XVI, los años 1998 y 1999 fueron más conflictivos para el ejecutivo, ya que de sus asuntos presentados en esos años 21.7% y 21.4% fueron conflictivos; mientras que en la legislatura XVII, el año 2003 y en cierta medida el 2004 fueron más problemáticos, con una tasa de conflictividad en asuntos provenientes del ejecutivo de 48.8% y 41.2%.

Figura 1. Legislatura XVI, Asuntos presentados por el ejecutivo



Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

Figura 2. Legislatura XVII, Asuntos presentados por el ejecutivo



Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates*

Factores relacionados con el tema en discusión

Tanto el origen como el tema de lo que se está discutiendo en el pleno afecta la interacción entre los actores y el grado de conflicto. Como se menciona en el modelo de análisis, en ambas legislaturas, no sólo los asuntos presentados por el ejecutivo fueron los más conflictivos, sino también el tema de esos asuntos afectó el comportamiento de los partidos en el congreso.

En la legislatura XVI, los asuntos que González Alcocer presentó en el pleno fueron los más conflictivos. Del total de actores involucrados, es decir los partidos en el congreso y el ejecutivo, el gobernador tuvo la mayor tasa de conflictividad, puesto que del total de asuntos conflictivos en la legislatura, Alcocer tuvo una tasa de conflictividad de 23.07%. De los temas

presentados por Alcocer, los asuntos de hacienda o de modificaciones y propuestas de presupuesto e ingresos, fueron los más conflictivos, porque del total de asuntos presentados por el ejecutivo, los de este tema tuvieron una tasa de conflictividad de 12.5%, el resto tuvieron tasas menores a 5%; de los asuntos de hacienda presentados por el ejecutivo (188), el PRI fue opositor 15 veces y la coalición PRI-PRD fue opositora en asuntos presentados del ejecutivo relativos al desarrollo social.

La conflictividad de los temas de hacienda llevó al ejecutivo a establecer acuerdos formales para aprobar el presupuesto y las leyes de ingresos para el 2000. A finales de 1999, Alejandro González Alcocer negoció con los legisladores de su propio partido, el PAN, y con los del PRD, para pasar sus propuestas y bloquear las modificaciones del PRI; esta coalición ganadora se tradujo en un acuerdo político formal que incluso afectó el comportamiento posterior en el congreso, pues la coalición, como se verá más adelante, se mantuvo durante cierto tiempo después de su integración formal.

En la legislatura XVII, si bien el ejecutivo no fue el actor con asuntos más conflictivos, el tema de ellos también afectó el comportamiento de los partidos. Del total de los actores, la tasa de conflictividad de asuntos provenientes del ejecutivo respecto al conflicto total fue de 16.8%, por debajo de la tasa de conflictividad de los asuntos originados por el PRI, que fue de 19. De los temas presentados por Elorduy Walther, los de hacienda tuvieron una tasa de conflictividad de 23.2%, los de otras de sus atribuciones 7.4%, y el resto menor a 5%. Durante este período el principal partido opositor fue el PRI y la principal coalición opositora fue PRI-PRD, tanto en temas de hacienda como desincorporaciones.¹⁴⁷

Elorduy tuvo mayor conflictivo con el congreso no sólo porque no tenía los mismos recursos partidistas que Alejandro González, sino también porque no pareció seguir una estrategia

¹⁴⁷ En el Anexo 5 se puede ver los principales temas de interés de cada actor, el grado de conflicto y los principales opositores para ambas legislaturas

de construcción de alianzas basada en acuerdos formales; al contrario, Eugenio Elorduy decidió actuar por su cuenta utilizando los recursos constitucionales disponibles.

En ambos casos, el origen fue determinante para explicar el conflicto, puesto que en ambas legislaturas los actores parecen intentar bloquearse unos a otros; sin embargo, el claro opositor al ejecutivo fue el PRI, puesto que no sólo buscaba diferenciarse de lo que proponía un ejecutivo panista, sino también se abría camino para las siguientes elecciones. El comportamiento de los partidos en el congreso se analizará en el siguiente eje.

III. LA DINÁMICA EN EL CONGRESO (Coaliciones y partidos)

En un gobierno sin mayoría legislativa es evidente que algunos partidos jugarán el rol de opositores, además la necesidad de construir alianzas es mayor, puesto que ninguno de ellos tiene el número suficiente de legisladores para poder decidir por sí solo. En ambas legislaturas, contrario al supuesto teórico que sostiene que en un gobierno sin mayoría legislativa los partidos difícilmente cooperan entre sí, aunque varios partidos se opusieron, también tuvieron incentivos para cooperar, construir coaliciones opositoras y así aumentar su influencia en el proceso de toma de decisiones que acontece en el congreso.

En la legislatura XVI sí hubo un partido opositor constante, aunque no hubo una coalición legislativa opositora definida. El PRI votó en contra en 45 asuntos, lo que lo ubicó como el partido que más veces emitió votos en contra en el congreso, seguido por el PRD con 26 asuntos. El PRI se alió con el PRD en 18 asuntos, la coalición PAN-PRD en 22, la coalición PAN-PRI en 21 y la coalición PAN-PRI-PRD en 14 ocasiones.

En la legislatura XVII, el segundo partido con más curules en el congreso, el PRI, se desempeñó como opositor y en este caso sí hubo una alianza legislativa de oposición definida y constante. Nuevamente, el PRI fue el partido que emitió más votos en contra en el congreso, en 147 ocasiones, el PRD fue opositor en 51 y el PVEM nunca fue opositor por sí sólo. La alianza PRI-PRD fue la más frecuente, puesto que se hizo presente en 54 ocasiones; la coalición PAN-PRI

actuó en 17 ocasiones; la coalición PAN-PVEM en 15 asuntos; las coaliciones PAN-PRD y PAN-PRI-PVEM en 10 asuntos; la coalición PRI-PRD-PVEM surgió en 9 ocasiones; PAN-PRI-PRD en 8 asuntos; la alianza PAN-PVEM y PRD en 6; mientras que el PVEM sólo se alió con el PRI en 2 ocasiones y con el PRD en una ocasión.

¿Qué explica la formación de estas alianzas? En ambas legislaturas la situación de un gobierno sin mayoría legislativa explica el comportamiento del congreso. La falta de un partido que pudiera controlar por sí sólo el proceso de toma de decisiones obligó a la construcción de coaliciones. De tal manera que las motivaciones y estrategias para formar estas alianzas se explican por distintos factores, como políticos, contextuales, los relacionados con los intereses de los actores, en este caso los partidos políticos, y los temas que se discute el congreso.

Factores políticos

Como se explica en el capítulo 1, las implicaciones mismas de un gobierno sin mayoría legislativa, es decir la ausencia de un partido que pueda actuar por sí solo, así como la existencia de alianzas formadas antes de las discusiones en el pleno o de la formación del gobierno, son factores que explican la lógica del comportamiento opositor de los partidos y la construcción de coaliciones.

En estos gobiernos sin mayoría legislativa la cantidad de actores presentes en el congreso hizo evidente la necesidad de construir alianzas. De esta manera, en la legislatura XVI hubo la posibilidad de construir cuatro alianzas entre los tres partidos (PRI, PAN y PRD); todas esas alianzas se concretaron en algunos asuntos. Por su parte, en la legislatura XVII la mayor cantidad de actores aumentó el número de alianzas posibles a once; también todas estas alianzas ocurrieron al menos una vez en la votación del pleno.

En algunos casos, las alianzas en el pleno ocurrieron por el establecimiento de acuerdos y negociaciones previas, no sólo a la discusión de asuntos sino también a la conformación del gobierno mismo. En la legislatura XVI, la coalición PAN-PRD surgió por una negociación previa

a la votación del presupuesto y de las leyes de ingresos para el 2000 y esta coalición se mantuvo hasta el 5° período; mientras que en la legislatura XVII, la coalición electoral PAN-PVEM no sólo llevó al PAN al ejecutivo, sino también esta coalición se tradujo en una coalición legislativa, puesto que el PVEM fue el que más apoyó al PAN en las votaciones (15 ocasiones).

Factores institucionales

Como se plantea en el marco teórico, los factores institucionales en estas dos legislaturas sí explican la necesidad de construir alianzas y el comportamiento de los partidos. De manera que, como se esperaba, el carácter federal del sistema político no repercutió en el comportamiento local, mientras que algunas disposiciones constitucionales sí fueron un marco de referencia para el comportamiento de los partidos en el congreso de estos gobiernos sin mayoría legislativa.

El régimen en transición democrática y la aparición de más actores en un estado con gobierno de alternancia desde 1989, como se asumió en el marco teórico, supondría que “los actores políticos (como los partidos) tienen menos incentivos para subordinarse a otro poder (federación), pues la fuente de su legitimidad ya no es la dirigencia nacional del partido en la Ciudad de México, sino los votos de los electores del estado;”¹⁴⁸ en ambas legislaturas este supuesto se cumple, puesto que no hubo alineación entre los partidos del congreso local, su dirigencia nacional ni con el ejecutivo federal.

En el 2000, después de un largo período de gobierno de partido hegemónico, el PAN llegó al ejecutivo federal. Varias de las propuestas del ejecutivo federal panista hicieron que los partidos en el ámbito local se alinearan de cierta manera; una de esas propuestas que suscitó un gran debate fue la reforma energética; a pesar de que otros congresos locales se manifestaron ante esta propuesta, en Baja California, gobernada por el PAN, no hubo alusión alguna a esta reforma.

Como se espera en la teoría, algunas disposiciones constitucionales de estos gobiernos sí obligaron a los partidos a buscar alianzas. La Constitución estatal y el reglamento interno del

¹⁴⁸ Guillermo Cejudo, *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones, 2007, p. 41.

legislativo contemplan que las resoluciones del congreso se tomarán por mayoría de votos; esta mayoría puede ser simple, absoluta o calificada.¹⁴⁹ Por mayoría simple se toman todas aquellas decisiones sobre procedimientos internos, como la elección de mesa directiva y licencias temporales, y todas aquellas decisiones generales; por mayoría absoluta se deciden varios asuntos administrativos, como el nombramiento y remoción del Oficial Mayor; por mayoría calificada se toman todas las decisiones trascendentales como la remoción del presidente del congreso, la integración de algunos tribunales y las modificaciones a la constitución.

Las cláusulas de mayoría establecidas por la constitución y por las leyes obligan a los partidos a negociar en una situación de gobierno sin mayoría legislativa, precisamente para construir esas mayorías. Como gran parte de los asuntos se deciden por mayoría, los partidos en ambas legislaturas tuvieron que establecer coaliciones. En la legislatura XVI, 41.2% de los casos conflictivos fueron producto de coaliciones opositoras, mientras que en la legislatura XVII, en 34.1% de los asuntos conflictivos existieron coaliciones opositoras.

Factores contextuales o circunstanciales

En ambas legislaturas, como se espera en el capítulo 1, algunos elementos circunstanciales afectaron el comportamiento de los partidos en el congreso. Eventos y conflictos políticos que sucedieron en el pleno, influyeron en la alineación posterior de los partidos; de manera que, más que actuar según la importancia de lo que se está votando, los partidos políticos del congreso en varias ocasiones adoptaron posiciones opositoras en respuesta a conflictos previos.

En la legislatura XVI, como se puede ver en Cuadro 8, tal como lo contempla el capítulo 1, la formación de coaliciones opositoras y el comportamiento de los partidos puede explicarse a partir de tendencias temporales, puesto que los partidos se alienaron de diversas maneras a lo largo de cada período y no hubo una coalición constante, aunque sí la frecuente oposición del PRI. En el primer período legislativo no hubo una coalición opositora definida; en el segundo período

¹⁴⁹ *Loc. cit.*, nota 3

existió una clara coalición PAN-PRI que no volvió a surgir sino hasta el 4º período; a partir del tercer período surgió una coalición opositora PAN-PRD que se mantuvo hasta el quinto período; ninguna coalición se mantuvo durante toda la legislatura. También a partir de este período, el PRI se posicionó como el principal opositor hasta el sexto período ordinario; en el último período extraordinario, tampoco hubo una coalición opositora definida ni un partido opositor claro.

Estas coaliciones temporales respondieron a circunstancias y eventos específicos. Desde un inicio el diputado Jaime Jiménez Mercado del PRD se perfiló como uno de los más contestatarios, pues en varias ocasiones suscitó el debate en el pleno; ante esta situación durante el 2º y el 4º períodos, se formó una coalición PAN-PRI que intentaba bloquear gran parte de las propuestas de este legislador. La coalición PAN-PRD surgió de un acuerdo formal establecido en el 2º período para pasar el presupuesto y se mantuvo hasta el 4º.

La oposición constante del PRI también respondió a una circunstancia específica. El PRI no sólo se desempeñó como opositor en respuesta a la alianza PAN-PRD, sino también después de que los diputados de esta coalición propusieron la destitución de dos presidentes priistas de dos comisiones; luego de su destitución, el PRI votó en contra en varias ocasiones hasta convertirse en la mayoría opositora definida.

En la legislatura XVII, Cuadro 9, en cambio, sí hay cierta constancia en las coaliciones y en el comportamiento de los partidos. La principal coalición opositora en esta legislatura fue PRI-PRD y ésta se mantuvo en todos los períodos ordinarios; desde un inicio y en todos los períodos ordinarios el PRI fue opositor y llegó a ser el partido que más veces emitió votos en contra, seguido por el PAN que también se mantuvo en todos los períodos.

Si bien el comportamiento de los actores no parece responder a factores coyunturales, sí hubo un conflicto político que reafirmó la existencia de una clara coalición PRI-PRD. En el último período ordinario de la legislatura XVII, el de junio, como se mencionó previamente, hubo un conflicto entre el PAN y el resto de los partidos, llevando a que los legisladores panistas dejaran de ejercer sus funciones durante un corto tiempo; en ese tiempo, “la nueva mayoría” puso de

manifiesto que había una coalición PRI-PRD, porque todos los asuntos que se votaron con ausencia del PAN fueron unánimes y no hubo ni un solo conflicto entre el PRI y el PRD.

Cuadro 8. *Tendencia de la oposición, Legislatura XVI*

Período	Tendencia oposición						
	PAN	PRI	PRD	PAN-PRI	PAN-PRD	PRI-PRD	PAN-PRI-PRD
1er ordinario	2	-	3	-	1	-	-
1er extraordinario	-	1	1	-	-	-	-
2o ordinario	-	1	1	4	-	1	1
2o extraordinario	-	2	1	-	1	-	3
3o ordinario	-	7	5	-	13	5	-
3o extraordinario	-	8	1	-	1	1	-
4o ordinario	1	4	1	2	2	1	2
4o extraordinario	5	3	1	2	1	-	-
5o ordinario	2	7	3	2	4	2	1
5o extraordinario	-	-	-	4	-	4	-
6o ordinario	6	13	7	6	-	4	2
6o extraordinario	2	2	2	2	-	2	1
TOTAL	18	48	26	22	23	20	10

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

Cuadro 9. *Tendencia de la oposición, Legislatura XVII*

Período	Tendencia oposición														
	PAN	PRI	PRD	PVEM	PAN PRI	PAN PRD	PAN PVEM	PRI PRD	PRI PVEM	PRD PVEM	PAN PRI PRD	PAN PRI PVEM	PAN PRD PVEM	PRI PRD PVEM	Todos
1er ordinario	1	5	5	-	-	-	1	7	-	-	-	-	-	2	1
1er extraordinario	1	4	7	-	-	-	-	6	-	-	1	-	-	-	-
2o ordinario	8	16	6	-	2	-	2	7	1	-	1	2	1	-	4
2o extraordinario	6	14	2	-	2	1	-	3	-	-	1	-	-	-	2
3o ordinario	13	4	14	-	1	6	-	7	-	-	-	1	-	1	-
3o extraordinario	6	-	3	-	-	2	-	-	-	-	1	1	-	-	2
4o ordinario	4	11	6	-	1	1	4	3	-	-	2	-	1	-	9
4o extraordinario	3	8	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	3	3	-
5o ordinario	8	10	5	-	6	-	2	7	1	1	-	5	-	-	2
5o extraordinario	7	52	2	-	4	-	6	8	-	-	-	-	1	2	2
6o ordinario	7	24	1	-	1	-	-	5	-	-	1	1	-	2	1
6o extraordinario	8	-	-	-	-	2	-	-	-	-	1	1	-	-	-
TOTAL	72	148	53	0	17	12	15	53	2	1	9	11	6	10	23

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates*

Los factores coyunturales permiten explicar el comportamiento de los actores. En la primera legislatura (LVI), las alianzas entre los partidos fueron más o menos coyunturales, pues respondieron a eventos o conflictos políticos que acontecieron con anterioridad; por su parte, en la segunda legislatura (LVII), más que ser coaliciones y oposiciones coyunturales, algunos comportamientos de los partidos en el congreso fueron más o menos constantes. También hay que tomar en cuenta que estas coaliciones y el comportamiento de los partidos también se explican por el tipo de actor que es un partido político, unitario o dividido, y sus intereses.

Factores relacionados con los actores

Algunos factores contemplados en la literatura, como el carácter unitario o dividido de los partidos, la existencia o falta de intereses programáticos comunes, la cercanía ideológica de los partidos y su interés por las políticas públicas, en términos de origen y tema, afectaron los comportamientos en el congreso.

En ambas legislaturas la naturaleza unitaria o dividida de los partidos sí tuvo un impacto en la tendencia de las coaliciones, como se postula en el modelo teórico. La presencia de partidos poco coherentes o unificados determinó la falta de comportamientos definidos de los partidos del congreso, puesto que estos partidos no actuaban como un actor unitario, sino como un conjunto de actores con distintos intereses que muchas veces no se alineaban con su propio partido.

En la legislatura XVI, la estructura de los partidos afectó el comportamiento de los legisladores. La toma de decisiones centralista, que caracteriza al PAN y al PRI, garantizó que sus legisladores se disciplinaran generalmente con su partido, pues estos dos partidos fueron los que actuaron de forma más unitaria. Por su parte, la naturaleza dividida del PRD se hizo evidente en la falta de unidad entre los legisladores de este partido; los tres legisladores del PRD en varias ocasiones no actuaron como un actor, al contrario el diputado Jiménez Mercado atacaba a los

miembros de su propio partido y sus propuestas en diversas ocasiones no fueron apoyadas por sus colegas.¹⁵⁰

La actuación unitaria o dividida de estos partidos afectó la formación de coaliciones. Tanto el PAN como el PRI establecieron coaliciones coherentes entre sí y con el PRD, pues sus miembros se disciplinaban; por otra parte, los legisladores del PRD varias veces se separaban, se aliaban con partidos diferentes e incluso se oponían entre sí; tal es el caso de las modificaciones al presupuesto para 1999 que propuso Jiménez Mercado, todas sus propuestas fueron rechazadas por mayoría en contra, compuesta no sólo por el PRI y el PAN, sino también por los otros dos miembros de su partido.

De igual manera, en la legislatura XVII, la actuación unitaria o dividida de los partidos tuvo un impacto en la formación de coaliciones. Si bien el PRI y el PAN fueron partidos que actuaron generalmente como actores unitarios, el PRD ya no fue el partido menos coherente en la formación de coaliciones, puesto que la separación del PAN de la diputada Laura Sánchez Medrano en 2003 afectó las alianzas entre los partidos; posterior a su separación, la diputada empezó a votar en sentido contrario a su partido e incluso estableció coaliciones con la oposición.

Como se mencionó en el marco metodológico, en estas legislaturas, uno de los factores que explica la formación de coaliciones se relaciona con los intereses de los actores en términos de los asuntos que presentaron en el pleno. Desde esta perspectiva, se espera que la coincidencia de intereses programáticos o temas y la cercanía ideológica expliquen las alianzas entre los partidos, es decir partidos con temas comunes y cercanía ideología tenderán a aliarse; aunque la coincidencia de temas sí explica algunas alianzas, la ideología no lo hace. Por otro parte, el origen de los asuntos y el tema según el origen, sí explican el establecimiento de algunas alianzas en ambas.

En la legislatura XVI, los partidos tuvieron algunos intereses programáticos comunes. Del total de asuntos provenientes del legislativo (425), el PAN presentó más asuntos relacionados con

¹⁵⁰ *Diario de debates*

procedimientos internos, desarrollo social, reformas a la constitución, justicia y materia penal y federación; el PRI se interesó más por temas de desarrollo social, hacienda, procedimientos internos, administrativos, federación y rendición de cuentas; y el PRD presentó más temas que afectaban al ejecutivo y de procedimientos internos.¹⁵¹

La coincidencia de intereses explica relativamente la formación de algunas alianzas. Los tres partidos manifestaron su interés por controlar el proceso legislativo; este interés llevó a que el PRI buscara una alianza con el PAN para tener más influencia en el proceso, puesto que esta coalición fue la más frecuente en este tema. Aunque el PAN y el PRI coincidían en temas de desarrollo social, estos partidos no se aliaron; la coalición más frecuente en temas de desarrollo social fue PRI-PRD.

En la legislatura XVII, aunque no en el mismo nivel de prioridad, los partidos tuvieron algunos intereses programáticos comunes. Los principales intereses del PAN fueron temas de justicia y materia penal, desarrollo social, ejecutivo, federación y procedimientos internos; para el PRI la prioridad estuvo en asuntos relacionados con el ejecutivo, desarrollo social, procedimiento interno, justicia penal y federación; el PRD presentó temas de desarrollo social, procedimientos internos y ejecutivo; mientras que el PVEM se interesó por temas de medio ambiente.

Al igual que en la legislatura anterior, la convergencia de estos intereses también puede explicar la formación de coaliciones opositoras entre el PRI, PRD y PAN. En temas que afectaban otras facultades del ejecutivo la coalición opositora más frecuente fue PRI-PRD, dado que el ejecutivo no era de su mismo partido; también en temas de desarrollo social, la coalición opositora más frecuente fue PRI-PRD, quienes trataban de bloquear varias de las propuestas presentadas por el PAN en este tema; finalmente, en temas de procedimiento interno no hubo una coalición opositora específica, pero sí la constante oposición del PAN que se explica por el intento del PRI y del PRD por controlar el proceso legislativo y la actuación del PAN como actor bloqueador.

¹⁵¹ En el Anexo 4, tablas 4.1 y 4.2 se enlistan los temas de interés de cada partido

En teoría, se esperaría que los partidos se alinearan con los que tienen más cercanía ideológica; sin embargo, la ideología no explica siempre la formación de coaliciones. En la legislatura XVI hubo una clara coalición PAN-PRD, partidos que en cuestiones ideológicas son más alejados que PRI-PAN; esta coalición no se explica por la similitudes de principios entre los dos partidos, sino por el establecimiento de acuerdos y negociaciones particulares.

Las políticas públicas son uno de los principales intereses de los actores en el proceso de formación de coaliciones; de esta manera, como se afirma en el marco teórico, el tema de lo que se discutió en el congreso en algunos casos sí influyó en la construcción de alianzas opositoras, pero fue el origen de los asuntos discutidos el principal factor que explica la formación de ciertas coaliciones y la oposición de los partidos.

En la legislatura XVI, el tema de los asuntos no fue importante para la formación de coaliciones opositoras, es decir no hay una coalición opositora definida según el tema de legislación; sin embargo, el tema pareció influir en el PRI. En el Cuadro 10 se puede notar que el PRI fue opositor principalmente en temas de rendición de cuentas, hacienda, y procedimientos internos; el PRD, por su parte fue opositor en temas relacionados con hacienda; el PAN se opuso a aquellos asuntos de rendición de cuentas y procedimientos internos. Respecto a las coaliciones, la coalición PAN-PRD se opuso en temas relacionados con Hacienda y desincorporaciones, mientras que PAN-PRI fue coalición opositora en rendición de cuentas; el PRI-PRD fue opositor en asuntos de rendición de cuentas y de desarrollo social.

Aunque el tema por sí sólo no influyó en la formación de coaliciones opositoras, el origen de los asuntos sí fue importante tanto para la formación de coaliciones opositoras como para la oposición de los partidos. En la tabla 5.1 del Anexo 5, se puede notar que el PRI fue opositor en los asuntos originados por el PAN; mientras que en los dictámenes presentados por el PRI, la coalición opositora PAN-PRD fue la más frecuente y el PAN el partido opositor principal; para el PRD el principal opositor fue el PRI y la coalición PRI-PAN.

Cuadro 10. *Coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura XVI*

Tema	Frecuencia							Coalición + frecuente	Partido + frecuente
	Partidos opositores			Coaliciones opositoras					
	PAN	PRI	PRD	PAN PRI	PAN PRD	PRI PRD	PAN PRI PRD		
Rendición cuentas	6	20	3	6	2	9	4	PRI-PRD	PRI
Hacienda	-	8	8	2	6	4	4	PAN-PRD	PRI, PRD
Procedimientos internos	4	5	3	5	1	1	2	PAN-PRI	PRI
Ejecutivo	1	2	1	1	1	-	1	-	PRI
Reformas Constitución federal	-	2	1	-	1	-	4	Todos	PRI
Desincorporación	1	-	3	-	2	-	1	PAN-PRD	PRD
Derechos Mujeres	-	1	-	1	4	-	-	PAN-PRD	PRI
Administrativos	-	-	-	2	-	1	1	PAN-PRI	-
Justicia, penal	-	1	-	-	-	-	1	-	PRI
Desarrollo Social	-	-	-	-	1	2	-	PRI-PRD	-
Federación	2	-	-	-	-	-	-	-	PAN
Jurídicas	-	1	-	-	-	1	-	PRI-PRD	PRI
Administración Pública	-	-	-	-	-	1	-	PRI-PRD	-
Comunicaciones y transportes	-	-	-	1	-	-	-	PAN-PRI	-
Indígenas	-	-	1	-	-	-	-	-	PRD
Medio Ambiente	1	-	-	-	-	-	-	-	PAN
Electoral	-	-	-	-	1	-	-	PAN-PRD	-
Varios	-	-	1	-	-	-	-	-	PRD
TOTAL	18	45	26	21	23	19	22	¿?	PRI

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Diarios de debates* de esta legislatura

El tema de los asuntos según su origen también se relaciona con la oposición de los partidos. El PRI también fue el principal opositor al PAN en asuntos de procedimientos internos; mientras que la coalición PAN-PRD fue opositora al PRI en asuntos de municipios y derechos de las mujeres; el PRI se opuso al PRD en asuntos que afectaban al ejecutivo y PAN-PRI se opusieron en asuntos relacionados con procedimientos internos.

Para la legislatura XVII, el tema por sí mismo de los asuntos sí fue importante para la formación de coaliciones opositoras y para la oposición de los partidos. En el Cuadro 11 se muestra que el PRI fue opositor en temas de rendición de cuentas, hacienda y asuntos que afectaban al ejecutivo; el PRD, por su parte, fue opositor en temas de hacienda, rendición de cuentas y desarrollo social; el PAN se opuso a aquellos asuntos de procedimientos internos, rendición de cuentas y federación. Respecto a las coaliciones, la coalición PRI-PRD se opuso en temas relacionados con hacienda y desarrollo social, mientras que la coalición formada por miembros de todos los partidos fue opositora en temas de justicia y materia penal, la coalición

PAN-PRI se opuso en temas que afectaban al ejecutivo y PAN-PRI-PRD en reformas constitucionales.

Cuadro 11. *Coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura XVII*

Asunto	Partidos opositores				Coaliciones opositoras											Coalición + frecuente	Partido + frecuente
	PAN	PRI	PRD	PVEM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
Rendición cuentas	8	62	8	-	2	2	-	1	-	2	-	-	-	2	-	-	PRI
Hacienda	6	26	10	-	12	-	-	1	1	1	3	2	2	-	1	PRI-PRD	PRI
Ejecutivo	6	15	4	-	5	-	-	2	4	1	-	-	2	-	3	PRI-PRD	PRI
Desarrollo Social	9	4	5	-	8	-	-	1	1	2	2	-	1	-	1	PRI-PRD	PAN
Procedimientos Internos	10	4	2	-	2	-	1	-	-	2	1	2	1	1	1	-	PAN
Justicia, penal	5	3	2	-	2	-	-	1	1	1	1	3	2	-	4	Todos	PAN
Federación	8	1	3	-	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	PRI-PRD	PAN
Ref. constitución estatal	2	3	3	-	1	-	-	2	2	-	3	-	-	-	1	PAN-PVEM	-
Administrativo	1	3	-	-	1	-	-	-	1	1	-	-	-	-	3	Todos	PRI
Jurídicas	2	5	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	1	1	PAN-PVEM	PRI
Administración pública	2	2	4	-	1	-	-	-	1	-	1	-	-	1	-	-	PRD
Medio Ambiente	4	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-	1	-	-	PAN
Desincorporación	-	2	-	-	3	-	-	-	1	-	-	-	1	-	1	PRI-PRD	PRI
Electorales	1	-	2	-	3	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	PRI-PRD	PRD
Derechos de los menores	1	2	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	PRD
Civil	-	3	1	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	PRI
Migración	2	2	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	PRI-PRD	-
Trabajo	3	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	PRI-PRD	PAN
Varios	1	2	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	PRI
Comunicaciones y transportes	1	2	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PRI-PRD	PRI
Ref. constitución federal	1	2	-	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	PRI
Seguridad Pública	-	2	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	PRI-PRD	PRI
Transparencia, AI	3	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	PAN-PRD	PAN
Municipios	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	PAN-PRI	PAN
Indígenas	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PRD
Mujeres	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	PRI-PRD	-
TOTAL	78	147	51	-	54	2	1	11	17	12	15	9	10	6	21	PRI-PRD	PRI

1. PRI-PRD, 2. PRI-PVEM, 3. PRD-PVEM, 4. PRI-PRD-PVEM, 5. PAN-PRI, 6. PAN-PRD, 7. PAN-PVEM, 8. PAN-PRI-PRD, 9. PAN-PRI-PVEM, 10. PAN-PRD-PVEM, 11. Todos. Fuente: Elaboración propia a partir de los *Diarios de debates* de esta legislatura

El origen de los asuntos también fue importante tanto para la formación de coaliciones opositoras como para la oposición de los partidos en esta legislatura. En la tabla 5.2 del Anexo 5, se puede notar que; de la misma manera, el PRI fue opositor en los asuntos originados por el PAN y una coalición de miembros de todos los partidos también; mientras que en los dictámenes presentados por el PRI, la coalición opositora PAN-PVEM fue la más frecuente y el PAN el partido opositor principal.

El tema de los asuntos según su origen también se relaciona con la oposición de los partidos y de las coaliciones. En los asuntos originados por el PAN, el PRI y una coalición con

miembros de todos los partidos se opusieron en asuntos de Justicia y materia penal; en desarrollo social y en asuntos del ejecutivo el opositor fue el PRI. Para el PRI, fueron los miembros de su mismo partido quienes se opusieron en temas que afectaban al ejecutivo; el PAN se opuso en materia de desarrollo social y procedimientos internos, mientras que la coalición PAN-PVEM fue opositora en reformas a la constitución propuestas por el PRI y hacienda.

En estas dos legislaturas se puede notar que en una situación de gobierno sin mayoría legislativa se pueden encontrar varios comportamientos, respecto a productividad o tendencia a la parálisis, relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y dinámica en el congreso, y que cada comportamiento se explica por factores y circunstancias específicas de cada caso.

4. ZACATECAS

El PRD y los gobiernos sin mayoría legislativa

Siguiendo el modelo teórico y al igual que en el caso de Baja California, en este capítulo también se analiza un gobierno sin mayoría legislativa con presencia importante del PRI en el congreso; se estudian los tres ejes de análisis propuestos en el modelo teórico y se comparan los comportamientos obtenidos y los factores de explicación de este caso, Zacatecas, con el anterior, Baja California.

Al igual que Baja California, Zacatecas se distingue por la presencia consecutiva de un partido en el ejecutivo, el PRD, aunque con menor duración, de 1998 a 2010.¹⁵² Las legislaturas LVII (2001-2004), segunda mitad del gobierno de Ricardo Monreal Ávila, y LIX (2007-2010), segunda mitad del gobierno de Amalia García Medina, fueron casos de gobierno sin mayoría legislativa, pues aunque el PRD tenía mayoría de legisladores en el congreso, en ambos casos ningún partido consiguió la mitad de curules (15); además, en ambas legislaturas el PRI tuvo una presencia importante.

La segunda mitad del gobierno de Ricardo Monreal Ávila (Legislatura LVII, 2001-2004), fue un gobierno con una mayoría legislativa opositora¹⁵³ al partido del gobernador, el PRI, y tres partidos minoritarios, PAN, PT y Convergencia. En el Cuadro 12 se puede ver que de los treinta diputados que componen la legislatura, el PRI contaba con sólo tres diputados menos que el PRD.¹⁵⁴

Por su parte, la segunda mitad del gobierno de Amalia García Media (Legislatura LIX, 2007-2010), tuvo un gobierno con dos partidos opositores importantes al partido del gobernador. Como en el caso anterior, el PRI obtuvo tres diputados menos que el PRD, aunque el PAN, PT y Convergencia en esta ocasión tuvieron más curules en el congreso y apareció el PVEM. Ninguno

¹⁵² Zacatecas fue la segunda entidad federativa ganada por el PRD, después de una larga duración del PRI en el ejecutivo. *Cejudo*, 2001, p. 40.

¹⁵³ Se considera una mayoría legislativa opositora en el sentido de que esta mayoría estaba integrada por diputados de un partido distinto al del gobernador.

¹⁵⁴ En el Anexo 2 se puede ver una lista de los diputados que integraron cada legislatura

de los partidos alcanzó mayoría relativa ni calificada, es decir no obtuvieron la mitad más uno ni las dos terceras partes más uno de los diputados que integran la legislatura.¹⁵⁵ A pesar de tener condiciones similares a los casos de Baja California, es decir un gobierno sin mayoría legislativa, presencia consecutiva de un partido distinto al PRI en el ejecutivo y presencia importante del PRI en el Congreso, en estas dos legislaturas se obtuvieron distintos patrones respecto a la productividad o propensión a la parálisis, relación entre el ejecutivo y el legislativo, y dinámica de los partidos en el congreso. Esto comprueba que los gobiernos estatales sin mayoría legislativa producen diversos comportamientos y que estos responden, principalmente, a factores institucionales y circunstanciales específicos.

Cuadro 12. *Composición legislatura LVII (2001-2004) y LIX (2007-2010)*

	Legislatura LVII	Legislatura LIX
Partido	# de curules	# de curules
PRD	13	10
PRI	10	7
PAN	4	6
PT	2	4
Convergencia	1	2
PVEM	-	1
TOTAL	30	30

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos, Cámara de Diputados

I. ¿PRODUCTIVIDAD O PARÁLISIS INSTITUCIONAL?

Al igual que en Baja California, en oposición a lo que se espera en teoría,¹⁵⁶ en los casos de Zacatecas la presencia de una o más mayorías opositoras en el congreso no produjo la parálisis legislativa; por el contrario, el proceso legislativo de ambas legislaturas fue menos conflictivo y hubo suficiente producción legislativa.

En ambas legislaturas el pleno sometió a votación gran cantidad de asuntos, aunque en la legislatura LIX se votaron menos asuntos que en los otros casos. En la legislatura LVII se votaron

¹⁵⁵El *Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas* (Art. 128) establece que la mayoría simple está constituida por la mitad más uno de los diputados presentes; mayoría relativa por la mitad más uno de los diputados que integran la legislatura (16); mayoría absoluta por dos terceras partes de los diputados presentes y mayoría calificada se conforma por las dos terceras partes de los diputados que integran al Congreso (20).

¹⁵⁶ *Op. cit.*

1034 asuntos; de estos asuntos, 882 fueron dictámenes y 144 puntos de acuerdo;¹⁵⁷ además, de los dictámenes, 25 fueron iniciativas de ley y el resto reformas a las leyes existentes, a las recientemente aprobadas u otro tipo de asuntos; en cuanto a la aprobación de leyes relevantes, esta legislatura votó un total de 12 iniciativas relacionadas con desarrollo social, principalmente en desarrollo económico, 5 iniciativas de materia electoral, 3 de administración pública y el resto sobre temas de hacienda, transparencia, justicia y materia penal.

En cambio, en la legislatura LIX se votaron 782 asuntos. De los asuntos presentados por esta legislatura, 548 asuntos fueron dictámenes y 228 fueron puntos de acuerdo; de los dictámenes, se encontraron 9 iniciativas de ley; de estas iniciativas 5 eran sobre desarrollo social, gran parte en materia económica y educación, una sobre equidad de género, una sobre transporte público, una sobre seguridad pública y una en materia de acceso a la información.¹⁵⁸

En estos casos, el conflicto tampoco fue frecuente, pues en ambas legislaturas la tasa de aprobación unánime fue alta y además el conflicto fue menor que en los casos de Baja California. En la legislatura LVII, del total de los asuntos votados en el pleno 93.6% se aprobaron por unanimidad, mientras que solo 6.3% fueron asuntos conflictivos; por su parte, en la legislatura LIX la tasa de aprobación unánime fue de 86% y la tasa de conflictividad fue de 14%.¹⁵⁹

En estas legislaturas no hubo parálisis institucional, aunque sí hubo algunas situaciones específicas que afectaron la labor legislativa. A pesar de que en ambos casos ciertos legisladores suscitaron largos debates en algunas sesiones, retrasando así el proceso legislativo, estos no fueron un factor constante pero tampoco estuvieron completamente ausentes; por su parte, en la legislatura LVII conflictos internos entre los partidos evidenciaron el riesgo de la parálisis; mientras que en la legislatura LIX, el comportamiento de algunos legisladores llevó a que algunas sesiones no se realizaran.

¹⁵⁷ Base de datos de elaboración propia según información del *Diario de Debates* de esta legislatura.

¹⁵⁸ Base de datos de elaboración propia según información del *Diario de Debates* de esta legislatura.

¹⁵⁹ Como se señaló en el capítulo anterior, en Baja California las tasas de conflictividad fueron de 17.3% para la legislatura XVI, y 34.9% para la legislatura XVII.

En la legislatura LVII, la participación de un legislador algunas veces motivó discusiones largas. El diputado Elías Barajas Romo, del partido Convergencia por la Democracia, varias veces suscitó el debate entre los miembros del congreso; la mayor parte de esos debates no surgieron cuando se votaba un asunto en particular, sino cuando se trataban asuntos generales;¹⁶⁰ tal es el caso de la sesión del 30 de junio de 2002, cuando, en asuntos generales, Barajas Romo habló sobre la relación entre el ejecutivo y el congreso, reclamando las labores indebidas y la injerencia excesiva de Ricardo Monreal y su partido, el PRD, en el congreso; después de proponer el tema al pleno, no sólo los diputados del PRD respondieron, sino también los diputados de otros partidos se involucraron, provocando un debate largo y conflictivo sobre el tema.

De igual manera, en la legislatura LIX, dos diputados de oposición propiciaron discusiones largas. Un diputado del PT, Guillermo Huizar Carranza, y nuevamente el diputado reelegido de Convergencia por la democracia, Elías Barajas Romo, en varios asuntos provocaron debates largos entre los diputados, que afectaron el proceso legislativo, pues retrasaron la votación de esos asuntos. Tal es el caso de una propuesta del diputado Huizar Carranza para elaborar una consulta pública sobre la reforma energética en el 2008, que no sólo retrasó la votación de este asunto, sino también prolongó la sesión.

En la legislatura LVII conflictos internos evidenciaron la propensión a la parálisis en el congreso. En dos ocasiones, el 31 de diciembre de 2001 y el 20 de diciembre del 2002, los diputados del PRD se negaron a asistir a la sesión y por lo tanto no participaron en la votación de asuntos importantes, como la Ley de Ingresos y el Presupuesto del Estado, o la aprobación de cuentas públicas de algunos municipios. En la primera sesión, siendo un diputado del PAN el presidente del congreso, los legisladores del PRD se negaron a asistir reclamando que ilegalmente se convocó a sesión cuando el período ordinario ya había concluido; por su parte, en la sesión del

¹⁶⁰ En todas las sesiones legislativas, después de leer y votar los asuntos correspondientes, inicia una etapa donde los legisladores hablan sobre cualquier asunto, ya sea para manifestar una posición específica o para proponer la inclusión de algunos temas en la agenda. En esta etapa, generalmente, no se vota.

2002, con un diputado del PRI como presidente, el PRD no asistió porque estaba en desacuerdo con el orden del día. En ambas sesiones, a pesar de la ausencia del PRD, los partidos opositores siguieron legislando.¹⁶¹

En la legislatura LIX, también el comportamiento de algunos partidos y legisladores afectó el desempeño legislativo, pues el congreso ni siquiera sesionó. En tres ocasiones, 23 y 26 de diciembre de 2009 y 9 de marzo de 2010, a pesar de ser una sesión ordinaria, varios legisladores no asistieron, provocando la falta de quórum y, por consecuente, la cancelación de esas sesiones y el retraso en la votación de asuntos importantes, como las leyes de ingresos y el presupuesto.¹⁶²

A pesar de ser casos de gobiernos sin mayoría legislativa y de tener situaciones específicas que pudieron provocar la parálisis, en estas dos legislaturas se votaron varios asuntos. Además, las tasas de conflictividad fueron bajas en comparación con las de Baja California, pues incluso en el caso de la legislatura LVII el conflicto fue menor a 10%. A pesar de los conflictos internos y la presencia de diputados contestatarios, ¿qué permitió la productividad legislativa y las bajas tasas de conflicto? ¿Por qué no hubo discusiones largas constantemente? Al igual que en el caso de Baja California, factores institucionales y algunos factores circunstanciales o característicos de estos casos explican los comportamientos obtenidos en estas legislaturas.

Factores institucionales

Como se mencionó anteriormente, según la teoría, las disposiciones legales y constitucionales adecuadas no sólo previenen la parálisis institucional, sino también garantizan la productividad legislativa. En la *Ley orgánica del poder legislativo del estado de Zacatecas* y en el *Reglamento interno del poder legislativo del estado* se establecen las normas y disposiciones que regulan las posibles situaciones que pueden llevar a la parálisis, como el voto dividido empatado, y se contemplan mecanismos de control del debate que podrían influir en la tarea legislativa.

¹⁶¹ *Diario de debates* de la legislatura

¹⁶² El artículo 79 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California* contempla que “la legislatura del estado no podrá ejercer sus funciones si no se ha establecido el quórum legal, es decir la mitad más uno de los miembros del congreso.”

Al igual que en el caso de Baja California, en la normatividad de Zacatecas hay algunas disposiciones que evitan la parálisis en casos de votación empatada. El *Reglamento general*, en el artículo 138, establece que “en votaciones nominales, económicas o por cédula, en caso de empate, se repetirá la votación en la misma sesión y si resultaren empatados por segunda ocasión, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso tendrá voto de calidad”,¹⁶³ es decir el presidente del congreso puede emitir un voto extra a favor o en contra para salir del empate y no afectar la tarea legislativa.

En ambas legislaturas el recurso del voto de calidad no fue comúnmente utilizado. En la legislatura LVII sólo un asunto produjo votación empatada y el presidente tuvo que dar voto de calidad para resolver el empate; por su parte, en la legislatura LIX, sólo en dos ocasiones el presidente tuvo que emitir voto de calidad. En estas legislaturas, la existencia de este mecanismo tampoco explica la productividad de ambos gobiernos sin mayoría legislativa.

Al igual que en el caso de Baja California, los mecanismos legislativos para controlar el debate y los mecanismos organizacionales del congreso, tuvieron un impacto en la labor legislativa de estos gobiernos sin mayoría legislativa.

Los mecanismos para controlar las discusiones establecidos en la normatividad de este estado, explican las infrecuentes discusiones duraderas que afectaron el proceso legislativo. Al igual que en el caso de Baja California, según el *Reglamento General*,¹⁶⁴ el presidente del congreso es quien controla el debate, los asuntos que deben ser debatidos y el turno y la cantidad de participaciones en el debate (artículos 120 y 122); sin embargo, en el caso de Zacatecas, el Presidente del congreso parece tener más prerrogativas para dirigir el debate, pues incluso cuando un diputado no respeta el tiempo establecido para participar, el presidente puede ordenar la suspensión del sonido y conminar al diputado a que deje la tribuna (artículo 114).

¹⁶³ *Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas*

¹⁶⁴ Para el caso de Zacatecas se usa el *Reglamento General*, puesto que la *Ley Orgánica del Poder Legislativo* de este estado sólo establece las disposiciones sobre el funcionamiento general del legislativo.

Además, el debate parece estar mejor regulado en el estado de Zacatecas. A diferencia del caso de Baja California, en el *Reglamento General* se regula específicamente cada etapa, en lo general y en lo particular, para discutir un asunto (artículos 120 a 126) y se introduce la forma de voto particular, que busca modificar el dictamen original y se establece antes de que el dictamen se someta a votación (artículos 116 a 119).

Las mayores prerrogativas del presidente del congreso y la mejor regulación del debate, en términos de que cada etapa de discusión de un asunto está regulada, explican el hecho de que las tasas de conflicto en estas dos legislaturas hayan sido menores a las de Baja California, pues estas normas son un marco de referencia más amplio y específico para el comportamiento de los legisladores, aunque hay que recordar que las dos legislaturas de Zacatecas no estuvieron completamente exentas de la presencia de debates largos.

Al igual que en el caso de Baja California, algunos mecanismos establecidos en el *Reglamento General* de Zacatecas, permiten la participación de los legisladores aún si no es su turno o no están en la lista. En la fracción VII del artículo 122, se establece que “los diputados pueden solicitar el uso de la palabra para rectificar hechos o alusiones personales en el momento del debate”, aunque en la misma norma se establece que “esta intervención se concederá sólo una vez cuando concluya la participación del orador y no excederá de tres minutos”, los legisladores usaron estos recursos excesivamente.

A pesar de estar regulados, en ambas legislaturas los diputados recurrieron excesivamente a las rectificaciones de hechos y alusiones personales para intervenir, aumentando la duración de algunos debates; por ejemplo, en la legislatura LVII, sólo en el primer mes de sesiones, cuando se tuvo una de las discusiones más largas el 24 de septiembre, los legisladores utilizaron el mecanismo de rectificación de hechos en 47 ocasiones. Aunque el uso excesivo de los mecanismos de participación no fue constante en toda la legislatura, en ciertas sesiones sí se recurrió a ellos varias veces, afectando la duración del debate y retrasando el proceso legislativo.

Como en el caso de Baja California, la existencia de mecanismos en el congreso que permiten dictaminar todos los asuntos explica la productividad legislativa de este gobierno. En la *Ley orgánica del poder legislativo de Zacatecas*, se establece una estructura administrativa y operativa que comprende los órganos de dirección, técnicos y de administración necesarios para la labor legislativa, cada uno con sus facultades específicas; se garantizan los recursos necesarios para poder legislar y hay un procedimiento legislativo que permite la revisión de todos los asuntos y promueve el buen desempeño legislativo.

A pesar de que esta estructura permite la discusión de todos los asuntos, la legislatura LIX sometió a votación menos asuntos que los casos anteriores, lo que posiblemente se explica por el trabajo en comisiones o la falta de actas de discusión. En esta legislatura, algunos asuntos se presentaron en el pleno, pero no se sometieron a votación en el período de ejercicio de esta legislatura; tal es caso de la Ley de acceso a las mujeres a una vida libre de violencia, presentada en junio de 2008, un punto de acuerdo sobre la instalación de una línea telefónica 01 800 para fortalecer la comunicación de los legisladores con la población, presentado en agosto del mismo año, entre otros; estos asuntos, después de presentarse en el pleno, pasaron a revisión en las comisiones, las cuales nunca emitieron un dictamen al respecto. De igual manera, algunas actas de sesiones de esta legislatura no están disponibles.

Factores relacionados con el comportamiento de los actores

En todos los casos, algunas disposiciones y mecanismos legales afectaron el desempeño legislativo y por ende la productividad y la tendencia a la parálisis; sin embargo, las altas tasas de aprobación unánime en las legislaturas de Zacatecas también deben explicarse a partir del comportamiento de los actores. En estas legislaturas los actores también usaron mecanismos políticos y normativos que procuraron la labor legislativa y, a pesar del uso excesivo de ciertos mecanismos en algunas ocasiones, también tuvieron la voluntad y el interés para producir asuntos.

En ambas legislaturas la participación de uno o más diputados motivó el debate en algunas ocasiones; sin embargo, la naturaleza de esta participación y las prerrogativas del presidente del congreso, garantizaron la productividad legislativa. Muchas de las intervenciones de los diputados Huizar Carranza y Elías Barajas Romo se hacían en asuntos generales, es decir cuando no se emitía votación alguna; de esta manera, más que intervenir en los asuntos relevantes discutidos en el congreso, estos diputados participaban para expresar una posición sobre un tema específico; si bien su intervención suscitaba la participación de otros legisladores, el presidente del congreso en todas esas ocasiones intervino para garantizar que se concluyeran las sesiones. Cuando estos diputados intervenían en un asunto de votación, los otros legisladores y el presidente mismo del congreso aseguraban que el asunto se sometiera a votación. En estas legislaturas no hubo un partido o coalición específica que bloqueara a los legisladores contestatarios.

En la legislatura LVII, el conflicto interno de diciembre de 2001 y 2002, en el cual los diputados del PRD se negaron a asistir a la sesión y votar el presupuesto y la ley de ingresos, evidenció el riesgo de la parálisis; sin embargo, la voluntad y los intereses de los otros partidos, en miras a las próximas elecciones y los costos políticos de la no cooperación, garantizaron que estos asuntos importantes se sometieran a votación. Después de discutir por procedimientos internos, es decir la convocatoria a una sesión cuando el período ordinario ya había terminado y el orden de asuntos a tratar en el día, los diputados del PRI, PAN, PT y Convergencia por la Democracia, no sólo aprobaron el presupuesto y la ley de ingresos, sino también aprobaron algunas modificaciones propuestas por ellos.

Factores relacionados con el tema en discusión

A pesar de que la tasa de conflictividad en estas dos legislaturas fue menor a la de Baja California, hubo algunos temas que afectaron la productividad o la propensión a la parálisis. En ambas legislaturas los asuntos relacionados con procedimientos internos del congreso y administrativos tuvieron mayores tasas de conflicto; aunque ninguno de esos temas condujo a la parálisis legislativa, sí

propiciaron algunas discusiones largas e incluso la realización de sesiones sin algunos partidos; por ejemplo, como se mencionó, en la legislatura LVII, los diputados del PRD, inconformes con el orden del día (procedimiento interno), se negaron a asistir a la sesión, lo que llevó a que los miembros de los partidos de oposición discutieran algunas cuentas públicas sólo entre ellos.¹⁶⁵

A diferencia de las legislaturas de Baja California, en estos casos no hubo asuntos específicos que provocaran divisiones entre los legisladores, alentarán largos debates y retrasaran el procedimiento legislativo. Esto también explica las bajas tasas de conflicto en ambas legislaturas.

Factores contextuales

En estas legislaturas algunos eventos o problemáticas externas sí afectaron el desempeño legislativo, aunque no produjeron la parálisis. En la legislatura LIX, el 2 de octubre de 2008 un grupo de maestros manifestantes,¹⁶⁶ después de haber sido atendidos por una comisión del congreso, irrumpieron en el pleno, llevando a que la sesión se interrumpiera y no se discutieran todos los asuntos programados; sin embargo, en la siguiente sesión del 7 de octubre esos asuntos se sometieron a votación.

Los factores institucionales, los relacionados con el comportamiento de los actores con los temas que se discuten en el pleno y las problemáticas contextuales del estado de Zacatecas, explican parcialmente por qué en ambos gobiernos, a pesar de no haber una mayoría legislativa y contrario a lo que se esperaría de este tipo de gobierno, se discutieron varios asuntos y las tasas de conflictividad fueron muy bajas.

La dinámica entre el ejecutivo y el legislativo y de los partidos en el congreso también explica por qué estas dos legislaturas, con un ejecutivo perredista relativamente reciente, no

¹⁶⁵ En el Anexo 3, cuadros 3.4 y 3.5 se puede ver una lista de los temas más conflictivos de las legislaturas

¹⁶⁶ El 2 de octubre de 2008 maestros disidentes de la sección 22 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación se manifestaron, para rechazar la Alianza por la Calidad de la Educación, propuesta por ejecutivo federal. Los manifestantes irrumpieron violentamente en el congreso, tomaron carreteras y casetas de cobro. En esta movilización también participaron maestros de Baja California, que incluso bloquearon la garita de San Isidro, acceso hacia Estados Unidos, Morelos, Oaxaca, Michoacán y Guerrero. Corresponsales, “Se crucifican docentes en Morelos; manifestaciones en otros estados”, *La Jornada*, 3 de Octubre de 2008.

tuvieron conflictos frecuentes; al contrario, ambas fueron muy productivas y las tasas de aprobación unánimes fueron más altas que las obtenidas en los gobiernos sin mayoría legislativa de Baja California.

II. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

A diferencia de lo que se espera en la teoría,¹⁶⁷ en los gobiernos sin mayoría legislativa de Zacatecas no hubo una frecuente confrontación entre el ejecutivo y el legislativo; por el contrario, el conflicto entre estas dos ramas de gobierno fue menor que en los casos de Baja California; sin embargo, el ejecutivo produjo menos legislación. El análisis de los casos de Zacatecas también comprueba que se pueden esperar distintos comportamientos en las relaciones entre ambas ramas de gobierno y que la frecuencia o ausencia de las confrontaciones, así como la participación del ejecutivo en el proceso legislativo, es decir como iniciador de leyes, dependen de diversos factores propios de cada caso.

A diferencia de los casos anteriores, en estas dos legislaturas, el ejecutivo presentó menos asuntos en el pleno, aunque el conflicto de estos asuntos fue menor. En la legislatura LVII, el ejecutivo presentó 74 asuntos, de los cuales 7 eran iniciativas de ley; de estos asuntos, 96% se aprobaron por unanimidad, mientras que sólo 4% fueron asuntos conflictivos; a pesar de que los datos demuestran que el principal emisor de votos en contra de los asuntos ejecutivos fue el PRD y la coalición PRD-CD, estos no fueron un verdadero opositor al ejecutivo.

En la legislatura LIX, 38 asuntos provinieron del ejecutivo, de los cuales 4 fueron iniciativas de ley; la tasa de aprobación unánime de los asuntos del ejecutivo fue de 85%, mientras que la tasa de conflictividad fue de 15%; el PT fue el partido opositor más importante y, aunque no hubo una coalición opositora constante, el PAN, PT y el PVEM, algunas veces establecieron alianzas opositoras a los asuntos emanados del ejecutivo.

¹⁶⁷ *Op. cit.*

La composición del congreso en ambas legislaturas pudo obligar al ejecutivo a establecer estrategias para la construcción de mayorías; sin embargo, es importante mencionar que los ejecutivos perredistas del estado de Zacatecas tenían gran aprobación entre los partidos mayoritarios del Congreso. Tanto Ricardo Monreal como Amalia García optaron por buscar la cooperación con el congreso, en vez de actuar por su cuenta. Ambos ejecutivos contaron con el apoyo explícito del PRD y del PRI, siendo sus opositores los partidos minoritarios PAN, PT, PVEM y Convergencia por la Democracia, por lo que prácticamente tenían garantizada una mayoría en el congreso que permitiera la aprobación de sus asuntos, es decir no tuvieron que adoptar una estrategia explícita para la construcción de mayorías.

En ambas legislaturas tanto el PRD como el PRI contrapesaron la oposición de los partidos minoritarios a los asuntos del ejecutivo o relacionados con él. En la legislatura LVII, el 30 de junio de 2002, cuando el diputado Elías Barajas suscitó una discusión enconada sobre Ricardo Monreal, acusándolo de corrupción en el ejercicio de sus funciones, diputados del PRD como del PRI e incluso del PT respondieron a estas acusaciones. En la legislatura LIX, los partidos felicitaron a Amalia García por su iniciativa de presupuesto de egresos para el año 2008, sin importar la oposición del PAN.¹⁶⁸

En estas legislaturas el ejecutivo tuvo una participación legislativa importante, aunque menor en comparación a los casos de Baja California; sin embargo, las tasas de conflicto fueron más bajas; en la legislatura LVII el conflicto en los asuntos presentados por el ejecutivo fue practicante inexistente. Ambos ejecutivos contaron con el apoyo, algunas veces explícito, no sólo de su partido, el PRD, sino también de la segunda mayoría opositora, el PRI, garantizando así una mayoría en el congreso.

Los patrones encontrados en esta legislatura demuestran la variedad de comportamientos que pueden surgir en un gobierno estatal sin mayoría legislativa; en ese sentido, es importante preguntarse ¿por qué el ejecutivo de Zacatecas tuvo una menor participación legislativa? ¿Por qué

¹⁶⁸ *Diarios de debates*

el PRI no fue el principal partido opositor como en el caso de Baja California? La relación entre el ejecutivo y el legislativo se puede explicar por factores institucionales, contextuales, políticos, relacionados con el comportamiento de los actores y con las políticas públicas.

Factores institucionales

Al igual que en el caso de Baja California, la naturaleza del régimen político, las reglas electorales establecidas y el tipo de sistema de partidos explican la peculiar interacción entre el ejecutivo y el legislativo en este gobierno sin mayoría legislativa. Por su parte, el marco constitucional que establece los recursos constitucionales de cada actor también delinea las áreas de conflicto entre estas dos ramas de gobierno, pues el conflicto surgió en las facultades concurrentes.

Con un régimen en transición democrática, Zacatecas fue la novena entidad donde la alternancia política sucedió ¹⁶⁹y el primer estado donde el PRD obtuvo la gubernatura;¹⁷⁰ en 1998, el candidato del PRD, Ricardo Monreal, obtuvo 44% de los votos frente a 38.5% que obtuvo el candidato priista, consiguiendo el cargo de gobernador; por primera vez en el estado, un partido distinto al PRI ganó el ejecutivo, mientras que en el congreso el PRI siguió teniendo mayoría de diputados, seguido por el PRD.¹⁷¹ Aunque como en el caso de Baja California, podría esperarse que esta situación aumentara la incertidumbre electoral y, por consiguiente, la competencia política entre el ejecutivo y el legislativo, la naturaleza específica de la alternancia en Zacatecas afectó de otra manera la relación entre ambas ramas de gobierno.

La alternancia política en Zacatecas surgió por un conflicto en el partido que desde 1950 gobernó al estado, el PRI. En 1998, Ricardo Monreal intentó obtener la candidatura para gobernador de Zacatecas por el PRI, partido en el que había militado toda su vida; sin embargo,

¹⁶⁹ Las entidades que tuvieron alternancia política antes de Zacatecas fueron Baja California (1989), Guanajuato (1991), Chihuahua (1992), Jalisco (1995), Nuevo León (1997), Querétaro (1997) y Distrito Federal (1997). *Cejudo*, 2007, p. 40.

¹⁷⁰ Un año antes en el Distrito Federal el PRD ganó las elecciones para jefe de gobierno; sin embargo, estas fueron las primeras elecciones que se hicieron en la entidad, por lo que no se puede hablar de un gobierno de alternancia.

¹⁷¹ Información del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas, recopilada por *Instituto de Mercadotecnia y Opinión*, <http://www.imocorp.com.mx>, 2010. (En adelante IEEZ, 2010).

este partido se negó a postularlo y en su lugar nombró a José Marco Antonio Olvera Acevedo como candidato oficial; ante esta circunstancia, Monreal decidió adherirse al PRD, quien sí lo postuló como candidato oficial y con quien finalmente ganó la gubernatura.¹⁷²

La situación en la cual sucedió la alternancia política en Zacatecas, es decir el conflicto interno del PRI, explica la relación entre el ejecutivo y el legislativo con bajas tasas de conflicto. Ricardo Monreal llegó a la gubernatura con una estructura priista previamente establecida, en la cual el PRD no tenía presencia importante sino hasta 2001, año en el que obtuvo más curules que el PRI. Con una larga militancia y una carrera importante en el PRI, Monreal tenía garantizado el apoyo de este partido. Además, siendo el candidato oficial del PRD, garantizó que en la legislatura LVII pudiera contar con apoyo mayoritario de una alianza PRI-PRD; mientras que los demás partidos, PAN, PT y Convergencia por la Democracia, por sí solos o en alianza no podían constituir una oposición fuerte que bloqueara los asuntos del ejecutivo.

En la legislatura LIX, Amalia García también se benefició del apoyo de legisladores del PRD y PRI. La mayor parte de los asuntos presentados por ella en el pleno fueron aprobados por una coalición PRD-PRI, aunque la mayor tasa de conflicto (15%), en comparación con la que obtuvo Monreal (4%), se explica por las oposiciones del PAN, PT y PVEM, quienes ante el conflicto político que acontecía en el PRD se fueron definiendo como los principales opositores con miras a las siguientes elecciones.¹⁷³

Hasta 1998, el sistema de partidos de Zacatecas tuvo un partido predominante, el PRI, y un partido de oposición importante el PAN, que paulatinamente fue obteniendo más votos; el PRD no apareció en el escenario legislativo sino hasta 1995, cuando obtuvo dos curules en el congreso. A partir de esa fecha, como pasó en el caso de Baja California, el sistema pasó a ser un “sistema de

¹⁷² Francisco Cárdenas Cruz, “Zacatecas: gana Ricardo Monreal. PRD”, *Pulso Político*, 5 de Julio de 1998. (En adelante Cárdenas, 1998).

¹⁷³ Cuando Amalia García sucedió a Ricardo Monreal en la gubernatura, surgieron conflictos entre ambos. La situación se complicó en 2009 cuando Monreal fue investigado por nexos con el narcotráfico, acusación que atribuyó a Amalia García. “Deslinda Monreal a su familia de narcotráfico”, *El Siglo de Torreón*, 18 de Mayo de 2009. Estos conflictos provocaron divisiones internas en el PRD del estado, que, consecuentemente, perdió la gubernatura en 2010 ante una coalición PRI-PVEM-PANAL y permitió el avance del PAN en el legislativo.

partidos con tendencia al multipartidismo”.¹⁷⁴ Aunque si bien este panorama no implicó que el ejecutivo tuviera que enfrentarse a más actores, puesto que contaba con el apoyo de una mayoría PRD-PRI, la tendencia al multipartidismo sí modificó la composición de la oposición. Durante la legislatura LVII, el PAN, PT y Convergencia por la democracia fueron los posibles opositores al ejecutivo, mientras que en la legislatura LIX, a estos partidos se les sumó el PVEM; sin embargo, ninguno de estos partidos por sí sólo o en alianzas tenía el número suficiente de legisladores para ser una mayoría opositora al ejecutivo.

El hecho de que partidos distintos al PRI empezaran crecientemente a obtener votos desde 1992 demuestra que el sistema electoral pasó de un sistema no competitivo a uno competitivo.¹⁷⁵ Las distintas reformas electorales que surgieron en este período permitieron la aparición de más partidos en el escenario político. La aparición de estos partidos, de igual manera, modificó la configuración del legislativo, haciendo evidente que el número de opositores posibles al ejecutivo aumentara.

Aunque la tendencia al multipartidismo y la competitividad creciente del sistema electoral no implicaron que el ejecutivo tuviera que buscar alianzas con otros partidos, puesto que ya contaba con el apoyo del PRD y PRI, estos factores sí modificaron el número de actores que pudieron oponerse al ejecutivo. Tal es el caso de PAN, PT y PVEM, que en la legislatura LIX fueron los principales opositores en las iniciativas de Amalia García.

Como en el caso de Baja California, los recursos constitucionales tanto del ejecutivo como del legislativo establecen las áreas de posible conflicto. En el caso de Zacatecas, el legislativo también tiene más recursos para actuar que el ejecutivo y algunos de esos recursos fueron el origen de conflicto entre las dos ramas.

¹⁷⁴ Esta tendencia se puede ver a partir de los resultados electorales de 1995. En las elecciones de 1995, cuatro partidos lograron obtener algunos curules en el congreso (PRI, PAN, PRD y PT); para 1998 el número de partidos en el legislativo disminuyó a 3 (PRI, PAN, PRD); sin embargo, en 2004 4 partidos lograron llegar al congreso (PRD, PRI, PAN y Convergencia), y el en 2010 aumentó a 7 (PRI, PVEM, PANAL, PRD, Convergencia, PAN y PT) *IEEZ*, 2010.

¹⁷⁵ Hasta 1986 el PRI obtuvo más de 90% de votos en las elecciones para gobernador; en 1992, el porcentaje de votos obtenidos por el PRI bajó a 70% , mientras que el PRD y el PAN obtuvieron más de 10%; finalmente, en 1998, el PRI obtuvo 38.5% de los votos, el PRD 44% y el PAN 13.2%. *IEEZ*, 2010

También el análisis de estos recursos a partir de la autoridad en el proceso de elaboración de leyes que tiene cada actor, las facultades de nombramiento, vigilancia, presupuestales, administrativas, presupuestales y otras facultades concurrentes, explica la presencia de conflicto en las dos legislaturas de Zacatecas.

El ejecutivo y el legislativo tienen distinta autoridad en el proceso para elaborar leyes. El legislativo tiene mayor autoridad, pues puede “expedir leyes, decretos y reglamentos sobre cualquier materia que no sea competencia de la federación,”¹⁷⁶ además, se encarga de la mayor parte del proceso legislativo, pues una vez que se presenta un asunto a la legislatura, las comisiones legislativas lo revisan y dictaminan y el pleno lo discute y aprueba.¹⁷⁷ El ejecutivo también puede iniciar leyes, aunque su participación en el proceso legislativo es limitada, pues sólo participa una vez que el proyecto está aprobado, en la publicación y promulgación.¹⁷⁸ Aunque el ejecutivo puede hacer observaciones, regresar dictámenes al congreso o rechazarlos, cualquier proyecto desechado parcial o completamente por él puede volverse a aprobar en el pleno con 2/3 de los diputados que constituyen el congreso.¹⁷⁹

Aunque en Baja California el uso del veto del ejecutivo sí provocó un conflicto entre las dos ramas de gobierno, en las legislaturas de Zacatecas, LVII y LIX, no se encontró asunto alguno que los gobernadores hubieran rechazado o al cual hubieran hecho observaciones. Como ninguno de los gobernadores utilizó su recurso de veto, no hubo conflictos en los que se solicitara la intervención de alguna autoridad federal. La falta de uso de este recurso también explica que las tasas de conflicto en los asuntos presentados por el ejecutivo en estas legislaturas hayan sido menores a las de Baja California.

El ejecutivo y el legislativo tienen diversas facultades de nombramiento, vigilancia, administrativas, presupuestales y concurrentes que no difieren mucho de aquellas que tienen estas

¹⁷⁶ *Constitución política del estado de Zacatecas*, art. 65. En Adelante *Constitución política*

¹⁷⁷ *Op. cit.*, artículos 60, 61 y 62.

¹⁷⁸ *Op. cit.*, artículo 62

¹⁷⁹ *Op. cit.*, artículo 34

ramas en el caso de Baja California;¹⁸⁰ sin embargo, el conflicto en las legislaturas de Zacatecas se dio principalmente en atribuciones concurrentes, es decir en aquellas facultades en las que un poder tiene autoridad sobre el otro o funge como contrapeso.

El ejecutivo y el legislativo tienen varias facultades concurrentes. El ejecutivo está facultado para nombrar al Procurador General de Justicia y a los magistrados del Tribunal Superior (artículo 87 y 82), pero es el legislativo quien ratifica o rechaza esta designación (artículo 65). De igual manera, el ejecutivo propone las leyes de ingresos y presupuestos (artículo 82), pero el legislativo las aprueba (artículo 65). También, el ejecutivo puede celebrar empréstitos, establecer contratos y enajenar o desincorporar bienes propiedad del estado (artículo 82), pero tiene que ser autorizado por el congreso, quien establece las bases para estos procedimientos (artículo 65).

En ambas legislaturas, los asuntos relacionados con las facultades del ejecutivo para celebrar empréstitos, establecer contratos y enajenar o desincorporar bienes propiedad del estado, fueron los conflictivos, puesto que el resto de los asuntos se aprobaron por unanimidad. En la legislatura LVII, como se puede ver en el cuadro 13, del total de asuntos discutidos en el pleno relacionados con las facultades del ejecutivo para celebrar empréstitos o nombrar, sólo un asunto fue conflictivo y lo mismo sucede con las desincorporaciones propuestas por el ejecutivo; en ambos casos, los opositores son la alianza PRD- Convergencia.

Es importante señalar que la oposición de la alianza PRD-Convergencia no fue directamente contra el ejecutivo ni tuvo una presencia importante. Esta coalición fue la principal opositora en asuntos presentados por el ejecutivo, porque trató de bloquear las modificaciones propuestas por los otros partidos a los dictámenes remitidos por el gobernador, es decir se

¹⁸⁰ Como se puede ver en el capítulo anterior, las facultades del legislativo y el ejecutivo en términos de nombramiento, vigilancia, administrativas y presupuestales no distan mucho de aquellas que tienen ambas ramas de gobierno en Baja California. Para el caso de Zacatecas, las facultades del legislativo se listan en el artículo 65, mientras que las facultades del poder ejecutivo se encuentran en el artículo 82, ambos de la *Constitución Política de Zacatecas*.

opusieron en las reservas de modificación que se hicieron en estos asuntos;¹⁸¹ además, esta coalición sólo se manifestó en dos ocasiones.

Cuadro 13. *Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades. Legislatura LVII*

Tema	Total de asuntos	Unánimes	Conflictivos	Principal opositor
Otras facultades del ejecutivo*	26	25	1	PRD-Convergencia
Desincorporaciones	16	15	1	PRD-Convergencia
Hacienda	11	11	-	-
Administración Pública	2	2	-	-

* Contratación de crédito y ratificación del procurador o del magistrado. Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

De igual manera, en la legislatura LIX, los asuntos relacionados con las facultades concurrentes entre el ejecutivo y el legislativo fueron los conflictivos. Los asuntos sobre la contratación de créditos tuvieron una tasa de conflictividad de 18.7%, seguidos por los asuntos de modificación al presupuesto o de reformas a la ley hacendaria, propuestos por el ejecutivo (hacienda) que tuvieron una tasa de conflictividad de 9%; finalmente, las desincorporaciones o enajenaciones originadas por el ejecutivo tuvieron una tasa de conflicto de 10%.

Cuadro 14. *Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades. Legislatura LIX*

Tema	Total de asuntos	Unánimes	Conflictivos	Principal opositor
Otras facultades del ejecutivo*	16	13	3	PAN, PT (sólo o en coalición)
Hacienda	11	10	1	PAN-PT
Desincorporaciones	10	14	1	PRD-PAN-PT-PVEM

* Contratación de crédito y ratificación del procurador. Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

En estas dos legislaturas los conflictos estuvieron relacionados con aquellos asuntos que trataban algunas facultades concurrentes entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, es importante analizar qué otros factores, como el contexto específico, el comportamiento o intereses de los actores o los recursos políticos del ejecutivo, contribuyen a explicar las bajas tasas de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo en estos casos de gobierno sin mayoría legislativa en Zacatecas.

¹⁸¹ *Diario de Debates*

Factores contextuales

Como en Baja California, las exigencias sociales y algunas presiones externas influyeron en la relación entre el ejecutivo y el legislativo en Zacatecas, principalmente en la legislatura LIX. Las presiones internas y externas respecto a la falta de seguridad pública y violencia creciente en algunos estados¹⁸² obligaron al ejecutivo a proponer iniciativas y reformas a la ley de seguridad; de igual manera, las exigencias derivadas de esta problemática motivaron a los legisladores para apoyar la iniciativa del ejecutivo.

En la legislatura LIX, se puede ver esta alineación entre el ejecutivo y el legislativo. Amalia García González Alcocer propuso una iniciativa de ley en materia de seguridad pública, que en septiembre de 2009 fue aprobada con votación unánime; aunque se hicieron algunas reservas sobre esta iniciativa en el pleno, todas las votaciones fueron unánimes y el ejecutivo no rechazó las modificaciones propuestas.¹⁸³

Factores relacionados con los intereses y motivaciones de los actores

Como se mencionó anteriormente, si el ejecutivo y los partidos del legislativo tienen intereses programáticos comunes, analizados por los asuntos que cada uno propone en el pleno, se podría esperar que estos cooperaran y el conflicto fuera menor, es decir que la tasa de conflicto en esos asuntos comunes sería baja. En ambas legislaturas este supuesto se cumple.

En la legislatura LVII el ejecutivo y casi todos los partidos del legislativo solo tuvieron un interés programático común. Según el cuadro 15, el ejecutivo coincidió con PRD, PRI, PAN y PT en temas de desarrollos social; tanto para el gobernador como para el PAN, los temas de

¹⁸² *Índice de seguridad ciudadana y violencia*, México Evalúa, México, 2010.

¹⁸³ Durante su gobierno, Ricardo Monreal también propuso una iniciativa de Ley de seguridad pública, aunque esta se votó en el 2000, legislatura que no se analiza en esta investigación. *Periódico oficial del gobierno de Zacatecas*, no. 52, Decreto no. 177, 28 de junio de 2000.

hacienda también fueron importantes; y los temas relacionados con otras facultades el ejecutivo fueron importantes para el gobernador mismo y para Convergencia por la Democracia.¹⁸⁴

Como se espera en la teoría, los temas de interés común entre el legislativo y el ejecutivo fueron los de menor tasa de conflictividad. De los asuntos de desarrollo social presentados por el ejecutivo, no hubo votación en contra, es decir que todos fueron aprobados por unanimidad. De igual manera, en los asuntos de hacienda que el gobernador llevó al pleno, importantes también para el PAN, tampoco se emitió votación en contra. Por su parte, en los asuntos relacionados con otras facultades que presentó el ejecutivo y que también fueron de interés para convergencia, solo en uno se emitió votación en contra, siendo la coalición PRD-CD la principal opositora.

Los principales emisores de votos en contra en los asuntos presentados por el ejecutivo fueron el PRD y la coalición PRD-Convergencia. Estos partidos votaron en tres ocasiones en contra en asuntos del ejecutivo relacionados con la celebración contratos, empréstitos, desincorporaciones y una reforma a la ley electoral; sin embargo, la emisión de votos en contra de estos partidos no implicó una oposición real al ejecutivo; en dos de los asuntos sólo un diputado del PRD y uno de Convergencia votaron en contra, pero la gran mayoría de diputados perredistas votó a favor; respecto a la reforma a la ley electoral que presentó el ejecutivo, todo los legisladores perredistas votaron en contra en segunda ronda, pues después de que el asunto fue aprobado por unanimidad, un legislador de PAN propuso modificaciones y el PRD intentó anular estos cambios.

En la legislatura LIX, también se cumple con lo que se supone en la teoría. Como se puede ver en el cuadro 16, el ejecutivo y el legislativo no tuvieron ni un solo interés común y, conforme a la teoría, el conflicto fue mayor que en la legislatura anterior (15%); sin embargo, esta tasa de conflicto fue menor que en los casos de Baja California (con 17.5% y 36.6% en las legislaturas respectivas), donde el ejecutivo tuvo mayor coincidencia de intereses con el congreso.

¹⁸⁴ En el Anexo 4 se incluye una tabla más completa sobre el origen de los asuntos por tema, es decir los temas de interés de cada actor.

Cuadro 15. *Legislatura LVII, principales temas de interés por actor*

Partido	Temas de interés	# Asuntos
PRD	Desarrollo social	9
	Federación	9
	Procedimiento interno	6
	Justicia, materia penal	4
PRI	Desarrollo social	5
	Federación	4
	Municipios	4
	Ref. Const. Estatal	4
PAN	Procedimiento interno	4
	Desarrollo social	2
	Hacienda	2
	Municipios	2
PT	Procedimiento interno	3
	Federación	2
	Ref. Const. Estatal	2
	Desarrollo social	2
Convergencia	Municipios	2
	Facultades del ejecutivo	1
	Rendición de cuentas	1
	Asuntos jurídicos	1
Ejecutivo (PRD)	Otras de sus facultades	26
	Desincorporaciones	16
	Hacienda	11
	Desarrollo social	4

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de la Legislatura

Cuadro 16. *Legislatura LIX, principales temas de interés por actor*

Partido	Temas de interés	# asuntos
PAN	Justicia, materia penal	29
	Desarrollo Social	22
	Otras facultades del ejecutivo	17
	Procedimientos internos	12
PRI	Otras facultades del ejecutivo	22
	Desarrollo Social	19
	Procedimientos internos	18
	Justicia, materia penal	17
PRD	Desarrollo Social	9
	Procedimientos internos	7
	Otras facultades del ejecutivo	5
PT	Procedimientos internos	8
	Desarrollo social	8
	Federación	6
Convergencia	Procedimientos internos	4
PVEM	Medio ambiente	9
Ejecutivo (PAN)	Hacienda	131
	Otras facultades del ejecutivo	29
	Desincorporación	20

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de la Legislatura

El PAN, PT y PVEM, generalmente en alianzas, fueron los principales emisores de votos en contra en los asuntos emitidos por Amalia García. La oposición de estos partidos responde a la alianza casi siempre frecuente PRD-PRI que apoyó a la gobernadora durante esta legislatura, pues estos partidos se opusieron en temas relacionados con las facultades del ejecutivo para contratar créditos (3 asuntos), hacienda (1), desincorporaciones (1), medio ambiente (1) y transparencia (1), en los cuáles la gobernadora tuvo apoyo mayoritario PRD-PRI.

En Zacatecas, la falta de intereses programáticos comunes, legislatura LIX, sí implicó tasas de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo significativas y la coincidencia de intereses, se tradujo mayor cooperación y menor conflicto; sin embargo, es importante notar que la oposición de algunos partidos responde a aspectos circunstanciales. La emisión de votos en contra del PRD y Convergencia en asuntos presentados por el ejecutivo durante la legislatura LVII, responde a un intento de estos partidos por bloquear modificaciones propuestas por otros, principalmente el PAN; por su parte, el PAN, PT y PVEM no fueron los principales opositores a Amalia García porque no tuvieron intereses comunes, sino por otros factores que se explican en la dinámica de estos partidos en el congreso.

Factores políticos

En ambos gobiernos sin mayoría legislativa de Zacatecas, el ejecutivo contó con los recursos partidistas necesarios que le garantizaron cierta cooperación con el legislativo y bajas tasas de conflicto en los asuntos que presentó al pleno. Tanto Ricardo Monreal como Amalia García tienen una militancia partidista importante que les otorgó el apoyo de algunos legisladores en el congreso; además, algunas circunstancias específicas les garantizaron el apoyo de una mayoría legislativa.

Como se mencionó, antes de que fuera gobernador de Zacatecas por el PRD, Ricardo Monreal tuvo una larga militancia e importante carrera en el PRI. En 1991 fue presidente del Comité Directivo Estatal del PRI en Zacatecas; también subsecretario de Coordinación Regional

del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) e integrante del Consejo Político Nacional de 1992 a 1997; en 1993 fue coordinador del debate Económico y Social de la Secretaría General del CEN; fungió como coordinador de asesores del Movimiento Territorial, Urbano y Popular; fue subsecretario de Procesos Electorales Locales de la Secretaría de Acción Electoral del CEN; y fue diputado federal del PRI de la LVII Legislatura.¹⁸⁵

La carrera política y larga militancia en el PRI le garantizaron a Monreal cierta influencia en los miembros de ese partido en el legislativo. A diferencia de los casos de Baja California, Monreal no podía influir en la carrera política de los legisladores priistas, a través del nombramiento de cargos importantes en el PRI, pues abandonó el partido para poder ser gobernador; sin embargo, con una larga militancia en este partido, seguramente Monreal estableció lazos y relaciones con varios miembros priistas de la legislatura antes de que fuera gobernador por el PRD.

Más que la influencia que pudo haber tenido en la carrera de los legisladores del PRI, Monreal contó con el apoyo de este partido, porque llegó a la gubernatura con una estructura priista previamente establecida. El PRI gobernó a la entidad desde 1950¹⁸⁶ y, a pesar de las altas tasas de abstencionismo, obtuvo porcentajes de votación muy altos. Por ejemplo, en todas las elecciones de gobernador en los ochentas, el PRI obtuvo más de 90% de la votación e incluso en las elecciones de 1992 obtuvo 70% de votación, mientras que el PRD en esas mismas elecciones obtuvo 13% de la votación.¹⁸⁷ Claramente, Ricardo Monreal, llegó a gobernar con una estructura priista aún establecida.

Ricardo Monreal Ávila aseguró también cierto apoyo del PRD en el congreso no por su larga carrera política, sino por el hecho mismo de ser el primer gobernador perredista y por el apoyo de uno de los líderes del partido más importantes. Siendo candidato oficial del PRD a la gubernatura y después de una campaña mediática y de desprestigio al candidato del PRI, Monreal

¹⁸⁵ Información de la base de datos del Senado.

¹⁸⁶ *Proceso electoral en Zacatecas*, Grupo Estrategia Política, 2010

¹⁸⁷ IEZZ, 2010

le trajo la primera gubernatura estatal al PRD, triunfo que Andrés Manuel López Obrador proclamó y aplaudió antes de que se dieran los resultados.¹⁸⁸ El colocar en la escena política al PRD y además el contar con el respaldo de uno de los líderes más importantes, le dio cierto apoyo a Monreal de los legisladores perredistas.

Amalia García sí tuvo una importante carrera en el PRD que le garantizó el apoyo de los legisladores de su partido en el congreso. Después de una larga carrera en partidos de izquierda, como el Partido Comunista Mexicano o el Partido Socialista Unificado de México, Amalia García se unió al PRD luego de su fundación y fue su presidente nacional de 1999 a 2002; como presidente nacional Amalia García podía influir en la carrera de los legisladores del PRD, pues tenía uno de los puestos más influyentes, en el que no sólo era la portavoz del partido, sino también podía influir en la estructura orgánica y administrativa de este.¹⁸⁹ Aunque Amalia García ya no era presidente nacional cuando se postuló como candidata oficial a la gubernatura de Zacatecas, el hecho de haber ocupado un cargo tan importante en el partido le permitió establecer alianzas y relaciones con los miembros perredistas del congreso.

De igual manera, Amalia García obtuvo el apoyo de los legisladores del PRI porque llegó con la misma estructura priista instaurada desde antes. Si bien Ricardo Monreal permitió el arribo del PRD al gobierno, con sólo seis años del partido en el ejecutivo, no puede hablarse de una institucionalización del partido en el poder, pues, como se mencionó anteriormente, sólo en las elecciones de 1998 el PRI seguía teniendo más diputados que el PRD y en las elecciones para gobernador tanto de Amalia García como de Ricardo Monreal, el PRI seguía teniendo un porcentaje importante de votación (38.5% y 33.4%), es decir, siguió en la escena política hasta recuperar la gubernatura en 2010.

Aunque los recursos partidistas de ambos ejecutivos no sólo les garantizaron cierto apoyo de los miembros de su partido, el PRD, sino también de los legisladores del PRI, la existencia de

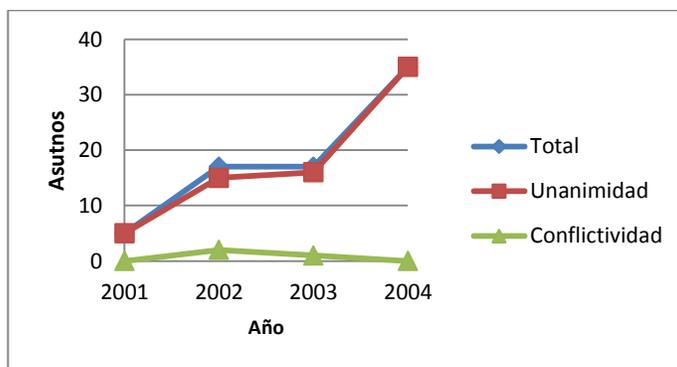
¹⁸⁸ Cárdenas, 2008.

¹⁸⁹ *Estatutos del PRD*

estos recursos no implicó la ausencia de conflicto entre ambas ramas de gobierno. Como se vio en el caso de Amalia García, los partidos de oposición, PAN, PT y PVEM, fueron los principales opositores en los asuntos que propuso al pleno. También, en el caso de Ricardo Monreal, en la legislatura LVII durante el informe de gobierno de 2001,¹⁹⁰ algunos diputados manifestaron su inconformidad; sin embargo, en la revisión del informe no se emite votación alguna.

Otro factor político que puede afectar la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo es la temporalidad electoral, sin embargo, en estas dos legislaturas de Zacatecas la cercanía de las elecciones no motivó el conflicto entre ambas ramas de gobierno, pues la tasa de conflictividad no aumentó en el último año cercano a las elecciones. En la legislatura LVII (Figura 3) la mayor parte de los asuntos del ejecutivo se votaron por unanimidad, es decir la tasa de conflicto por año fue muy baja y sólo aumentó un poco en el 2002, año no próximo a las elecciones. Por su parte, en la legislatura LIX (Figura 4), el conflicto en los asuntos provenientes del ejecutivo tampoco sucedió en el año próximo a las elecciones, sino en 2008.

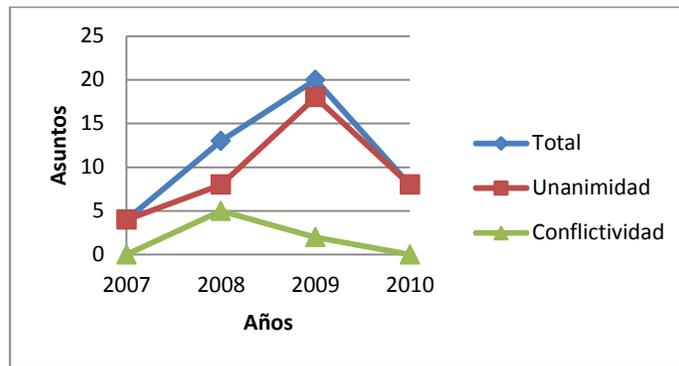
Figura 3. Legislatura LVII, Asuntos presentados por el ejecutivo



Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

¹⁹⁰ *Diario de debates*

Figura 4. Legislatura LIX, Asuntos presentados por el ejecutivo



Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates*

Factores relacionados con el tema en discusión

Como en los casos anteriores, el origen y el tema de lo que se vota en el congreso afecta la dinámica entre los actores en un gobierno sin mayoría legislativa. A diferencia de Baja California, en ambas legislaturas, los asuntos que el ejecutivo llevó al pleno no fueron los más conflictivos, aunque algunos temas de esos asuntos sí provocaron que algunos partidos votaran en contra, principalmente en la legislatura LIX, durante el sexenio de Amalia García.

Como se mencionó anteriormente, muchos de los asuntos que Amalia García llevó al pleno en la legislatura LIX y que fueron conflictivos se relacionaron con el uso de algunas de sus facultades, como la contratación de créditos y desincorporaciones de bienes del estado, sin embargo, algunos temas específicos también provocaron el conflicto.

El tema de transparencia y acceso a la información fue uno de los más conflictivos en la legislatura. El 17 de julio de 2008 Amalia García presentó un proyecto de reformas a la Ley de acceso a la información; durante la discusión de este asunto, algunos diputados, representado a su partido, hablaron sobre esta iniciativa. Tanto los diputados del PRD como los del PRI y Convergencia aprobaron este dictamen, mientras que los diputados del PAN, PT y PVEM lo rechazaron, puesto que no consideraban que la iniciativa fuera una propuesta coherente en materia de transparencia, ya que no incluía los instrumentos necesarios e incorporaba errores de la ley

federal.¹⁹¹ La iniciativa se aprobó por una coalición ganadora PRD-PRI y Convergencia, sin embargo tanto el PAN, PT y PVEM votaron en contra.

En ambas legislaturas el Ejecutivo tuvo una dinámica con el congreso poco conflictiva, pues contaba con el apoyo de una mayoría PRD-PRI y, en conjunto, los partidos de oposición no lograron conformar una mayoría que pudiera bloquear los asuntos del legislativo. La situación de los partidos en el congreso parece no ser tan distinta, pues en ambas legislaturas la tasa de conflictividad fue menor que en los casos de Baja California.

III. LA DINÁMICA EN EL CONGRESO (Coaliciones y partidos)

Similar a los casos de Baja California, tanto en la legislatura LVII como en la LIX, la oposición y la necesidad de construir coaliciones para aumentar la influencia en el proceso de toma de decisiones y en lo que se vota en el pleno se hicieron presentes, pues en ambos casos un único partido no podía decidir por sí sólo.

En la legislatura LVII hubo un partido opositor constante y una coalición opositora definida. El PRD emitió votos en contra en 19 asuntos, por lo que fue el partido opositor más constante durante esta legislatura, seguido por Convergencia por la Democracia con 12 asuntos y el PAN con 10. La alianza PRD-PRI fue la coalición opositora más frecuente en seis ocasiones, mientras que otras posibles alianzas opositoras sólo sucedieron una o dos ocasiones, en casi todas ellas el PRD estuvo presente.

En la legislatura LIX hubo dos partidos opositores constantes y una coalición opositora frecuente. El PAN y el PT fueron los principales partidos que emitieron votos en contra durante esta legislatura, con 13 y 12 asuntos respectivamente, seguidos por Convergencia por la Democracia con 7 asuntos. La principal coalición opositora fue PAN-PT, que votó en contra en 8 asuntos. En esta legislatura el número de partidos hizo posible el establecimiento de otras coaliciones aunque estas sólo ocurrieron de una a cuatro ocasiones.

¹⁹¹ Este fue el principal argumento del PAN. *Diario de Debates*

A diferencia de Baja California, en ninguna de estas legislaturas el PRI fue un opositor importante. En la legislatura LVII el PRI votó en contra en sólo cinco asuntos, mientras que en la legislatura LIX, no se encontró asunto alguno en el que este partido votara en contra.

¿Por qué el PRD fue uno de los principales opositores? ¿Qué explica la oposición de los otros partidos? ¿Qué explica la formación de estas alianzas? ¿Por qué el PRI no fue un opositor real en estos casos? En ambas legislaturas las motivaciones para oponerse y formar estas alianzas se explican por distintos factores, como políticos, contextuales, los relacionados con los intereses de los partidos políticos y los temas de lo que se discute en el congreso.

Factores políticos

En estos casos la cantidad de actores presentes en el congreso, que caracterizaron a estos gobiernos sin mayoría legislativa, evidenciaron la necesidad de construir alianzas, pues en ambos casos hubo más actores que en Baja California. En la legislatura LVII, fue posible construir 25 coaliciones diferentes entre los distintos partidos, PRD, PRI, PAN, PT y Convergencia; sin embargo, sólo ocho alianzas se concretaron. En la legislatura LIX, en cambio, hubo 57 coaliciones posibles, de las cuales 26 llegaron a formarse en el pleno.

Aunque se esperaba que en algunos casos las alianzas en el pleno ocurrieran por el establecimiento de acuerdos y negociaciones previas a la conformación del gobierno mismo o a la presentación de un asunto en el pleno, en Zacatecas la situación fue distinta. En la legislatura LIX, una coalición electoral PRI-PT-PVEM compitió en 2004 por las elecciones de gobernador, tratando de hacer frente al triunfo que parecía inminente del candidato del PRD, Amalia García; sin embargo, esta coalición electoral establecida con anterioridad no se tradujo en una coalición legislativa durante el ejercicio de esta legislatura, pues sólo se encontró en uno de los asuntos. Tampoco se encontró evidencia empírica de una alianza que se haya establecido antes de que un asunto se discutiera en el pleno.

Factores institucionales

En estas dos legislaturas, el carácter federal del sistema político y algunas disposiciones constitucionales sí influyeron en el comportamiento de los partidos en el congreso y en la formación de coaliciones, aunque de distinta forma en comparación con Baja California y a como se plantea en el marco teórico. Contrario a lo que se esperaría, en ambas legislaturas, los partidos políticos sí se subordinaron a otro poder, como el ejecutivo federal y la representación nacional del partido. Varias de las propuestas del ejecutivo federal, con el PAN en el cargo, afectaron el comportamiento de los partidos en los congresos locales, pues los miembros del PAN estatal se alinearon con el ejecutivo federal y lo apoyaron.

En la legislatura LVII, algunas de las propuestas y sucesos que afectaron a Vicente Fox motivaron a los partidos a asumir ciertas posiciones; en 2001, el PRD propuso un acuerdo en el cual se pedía que el congreso de Zacatecas se manifestara contra la mutilación del escudo nacional; posteriormente, en el 2002, el PRI inició un punto de acuerdo en el cual solicitaba que el congreso de Zacatecas exigiera al ejecutivo federal que diera información sobre los Amigos de Fox; en estos dos casos, todos los miembros del PAN votaron en contra, mientras que el PRD y el PRI establecieron una coalición ganadora y en correspondencia con la posición de la representación nacional de su partido, aprobaron estos puntos de acuerdo. Esto explica porque el PAN fue uno de los principales opositores.

En la legislatura LIX, el PAN también fue uno de los principales opositores y gran parte de los asuntos en los que votó en contra estaban relacionados con temas de la federación (5 asuntos), como la propuesta de Reforma energética. En el 2008 PRD, PT y Convergencia presentaron un punto de acuerdo en el cual rechazaban cualquier intento de privatización y pedían que se convocara a una consulta popular; ante estas propuestas, nuevamente, todos los legisladores del PAN votaron en contra y nuevamente la coalición PRD-PRI y el resto de los partidos, pasaron los puntos de acuerdo. De ambos lados, los partidos se alinearon con sus respectivas representaciones nacionales.

Las disposiciones constitucionales relativas a la aprobación de asuntos por mayoría también explican la necesidad de los partidos de construir alianzas, en especial en un gobierno sin mayoría legislativa. El reglamento interno del poder legislativo de Zacatecas establece que todas las decisiones de la legislatura se toman mediante la votación de la mayoría, que puede ser simple, relativa, absoluta o calificada.¹⁹²

Estas cláusulas de mayoría obligan a los partidos a establecer alianzas. En ambas legislaturas los partidos trataron de establecer coaliciones bloqueadoras que pudieran establecer una mayoría opositora y tomar una decisión específica. En la legislatura LVII, 23% de los casos conflictivos fueron producto de coaliciones opositoras, mientras que en la legislatura LIX, en 53% de los asuntos conflictivos hubo coaliciones opositoras.

Factores contextuales o circunstanciales

En el caso de Zacatecas, las coaliciones y la oposición de los partidos no parecen responder a eventos y conflictos políticos que sucedieron en el congreso, pues no hay una tendencia clara en su comportamiento. En ambas legislaturas incluso las coaliciones más frecuentes no tuvieron una tendencia específica.

En la legislatura LVII, como se puede ver en el cuadro siguiente, el único partido que se opuso en casi todos los períodos fue el PRD, mientras que los otros votaron en contra en períodos no consecutivos y sólo la coalición PRD-PRI se mantuvo en varios períodos, aunque ninguno con la misma frecuencia. En el primer período legislativo el PRD y Convergencia fueron los principales opositores y apareció la coalición PRD-PRI; el PRD siguió emitiendo votos en contra en los 3º, 4º y 5º períodos ordinarios y en el 2º y 4º extraordinario; por su parte, Convergencia volvió a aparecer en el 5º período ordinario y en dos ocasiones en dos extraordinarios; la coalición PRD-PRI apareció volvió a aparecer del 2º al 5º período ordinario y en el 1º extraordinario; por su parte, el PAN apareció en el 3er período y se mantuvo hasta el 6º ordinario.

¹⁹² *Loc. Cit.*, nota 4

En la legislatura LIX, cuadro siguiente, tampoco hay una tendencia específica en el comportamiento de los partidos, puesto que varios de ellos se opusieron con mayor frecuencia en ciertos períodos y muy pocos se mantuvieron a lo largo de la legislatura. La oposición del PAN y del PT se manifestó desde el primer periodo y, aunque no con la misma intensidad, esta se mantuvo del 2º hasta el 6º período ordinario; por su parte, la coalición PAN-PT, aunque fue la más frecuente, no se presentó en toda la legislatura, sino solamente en el 2º y 6º período y con distinta frecuencia.

De la revisión exhaustiva del *Diario de debates* de ambas, se puede afirmar que estas coaliciones e incluso el comportamiento opositor de algunos partidos, más que responder a un conflicto interno del congreso o tener una tendencia temporal específica, se explican por otros factores que se analizarán más adelante.

Cuadro 17. *Tendencia de la oposición (partidos y coaliciones más frecuentes) Legislatura LVII*

Período	Tendencia oposición											
	PRD	PRI	PAN	PT	CD	PRD PRI	PRD CD	PRD PRI PAN CD	PRD PRI PAN PT	PRI PT	PRI PAN PT CD	
1er ordinario	5	1	-	-	5	1	1	2	1	-	-	
1er extraordinario	-	-	-	-	1	1	-	-	-	1	-	
2o ordinario	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	
2o extraordinario	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
3o ordinario	2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	
3o extraordinario	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	
4o ordinario	3	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	
4o extraordinario	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
5o ordinario	6	-	2	-	5	2	-	-	-	-	-	
5o extraordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
6o ordinario	-	4	2	1	-	-	-	-	-	-	-	
6o extraordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL	19	5	10	1	12	6	2	2	1	1	1	

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

Cuadro 18. *Tendencia de la oposición (partidos y coaliciones más frecuentes) Legislatura LIX*

Período	Tendencia oposición									
	PRD	PRI	PAN	PT	CD	PVEM	PAN PT	PRD PRI PAN CD	PT CD	PRD PRI CD
1er ordinario	-	-	2	1	2	-	-	3		2
1er extraordinario	-	-	-	-	-	1	-	-	2	-
2o ordinario	1	-	6	-	3	2	2	1	-	1
2o extraordinario	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
3o ordinario	-	-	2	2	-	-	-	-	2	-
3o extraordinario	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-
4o ordinario	-	-	-	6	-	-	6	-	-	-
4o extraordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5o ordinario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5o extraordinario	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
6o ordinario	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
6o extraordinario	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	2	-	13	12	7	3	8	4	4	3

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates*

Factores relacionados con los actores

La naturaleza, los intereses programáticos comunes, la cercanía ideológica y el interés por las políticas públicas de los partidos políticos, en términos de origen y tema, afectaron los comportamientos en el congreso de Zacatecas.

Al igual que en el caso de Baja California, en Zacatecas la naturaleza unitaria o dividida afectó la formación de coaliciones, pues en casi todos los partidos la estructura y el proceso de toma de decisiones aseguraron que los legisladores se alinearan la mayor parte de las veces con su partido

En la legislatura LVII, todos los partidos lograron la alineación de sus legisladores, sin embargo, también hubo algunos casos de disidencia. La toma de decisiones centralista que caracterizan al PAN y al PRI garantizó que gran parte de sus legisladores se adhiriera generalmente con la posición del partido. De igual manera, el mayor grado de institucionalización del PRD en este estado, al ser el partido en el ejecutivo, favoreció la unidad de sus legisladores en

el pleno; sin embargo, también hubo disidencia en este partido, pues la legisladora María Guadalupe Hernández varias veces votó en sentido opuesto al de su partido e incluso suscitó el conflicto en el pleno al declarar que no se sentía representada por el PRD.¹⁹³ A pesar de la disidencia, el PRD generalmente estableció alianzas coherentes con los otros partidos y los legisladores se alinearon en eventos importantes, como la vez que no asistieron a la sesión para votar el presupuesto.

En la legislatura LIX los partidos políticos también aseguraron la alineación de sus legisladores, aunque en situaciones de votación dividida, esta alineación fue más complicada y en algunos partidos menos institucionalizados hubo disidencia. La mayor parte de las veces, los legisladores seguían la posición de su partido; sin embargo, nuevamente en el PRD y también en el PT la falta de unidad se hizo evidente. En tres ocasiones en las que la votación tuvo un resultado dividido, fueron los miembros del PRD los únicos que no adoptaron una posición única; de igual manera, en el 2009, la diputada Laura Elena Trejo del PT se declaró independiente e incluso empezó a votar en sentido contrario al del partido.

En el caso de Zacatecas, la coincidencia de intereses programáticos explica la formación de algunas alianzas que surgieron en las legislaturas, sin embargo, la cercanía o lejanía ideológica no explica algunas alianzas.

En la legislatura LVII, los partidos tuvieron algunos intereses programáticos comunes. El PRD y el PRI coincidieron en presentar temas relacionados con asuntos de la federación y desarrollo social; PRD, PAN y PT sólo coincidieron en temas de procedimientos internos; PRI y PAN no coincidieron; y el PRI coincidió con Convergencia en temas de los municipios. No hubo un tema común para todos los partidos.

La coincidencia de estos intereses explica relativamente la formación de algunas alianzas. Tanto PRD como PRI establecieron coaliciones ganadoras para poder aprobar puntos de acuerdo relacionados con algún asunto federal, como la mutilación del escudo nacional realizada por

¹⁹³ *Diario de debates*

Vicente Fox. Aunque PRD, PAN y PT coincidieron en asuntos de procedimientos internos, y PRI y Convergencia en temas de municipios, no hubo una coalición de estos partidos al respecto.

En la legislatura LIX, todos los partidos sí compartieron un interés común y hubo otros intereses compartidos para algunos. Todos los partidos de la legislatura tuvieron interés en temas de desarrollo social, aunque no con el mismo nivel de prioridad. El PRD, PRI, PAN y PT coincidieron en temas relativos a la federación; PRD, PAN, PT y Convergencia también consideraron los procedimientos internos del congreso como tema importante; finalmente, el PRI coincidió con PT en temas relacionados con el Ejecutivo, es decir con requerimientos sobre algún tema en específico o solicitud de información.

Algunos de esos intereses comunes también explican la formación de ciertas coaliciones. En temas de desarrollo social la coalición PAN-PT fue la principal emisora de votos en contra, mientras que la alianza PRD-PRI siempre fue una coalición ganadora en estos asuntos. A excepción de Convergencia y del PVEM, los demás partidos presentaron temas relativos a la federación; sin embargo, la coalición PRD-PRI y PT siempre fue la alianza ganadora que pasó los puntos de acuerdo en asuntos de este tema, como la reforma energética propuesta por el Ejecutivo federal y el PAN, el principal opositor. Aunque PRD, PAN, PT y Convergencia coincidieron en temas de procedimientos internos, sólo se formó una coalición opositora PT- Convergencia al respecto, pues cada partido se interesó por este tema tratando de obtener una mayor influencia en el proceso legislativo. A pesar de que PRI y PT tuvieron como interés los temas del ejecutivo, nunca establecieron una coalición opositora o ganadora sobre este tema.

Aunque se esperaría que los partidos establecieran alianzas con los que tienen menos distancia ideológica, en Zacatecas este supuesto no siempre se cumple. En ambas legislaturas la alianza PRD-PRI también se explica por cierta cercanía ideológica, pues la distancia entre ellos es menor que PAN-PRD; sin embargo, durante la LIX legislatura, la principal alianza opositora estaba formada por el PAN y el PT, partidos que ideológicamente son más alejados que PAN-PRI o incluso PAN-PRD.

En estas legislaturas, el tema y el origen de lo que los asuntos que se discutían en el pleno también tuvieron un impacto en la construcción de alianzas. En algunos temas hubo un partido o una coalición opositora específica. También, en asuntos propuestos por un determinado actor hubo ciertos opositores.

En la legislatura LVII el PAN fue opositor en temas relacionados con los municipios, como la solicitud de créditos, aunque también fue opositor en los asuntos de la federación, en respuesta al origen y contenido. Varios de esos asuntos fueron propuestos por el PRD o PRI, y en ellos se hacían peticiones al ejecutivo o se rechazaba alguna situación específica, como la solicitud de información sobre los Amigos de Fox, la solicitud de transferencia de recursos en beneficio del estado y el rechazo a la mutilación del escudo. En procedimientos internos, el tema más conflictivo de la legislatura, el PRD fue el principal opositor, pues intentaba bloquear el intento de los otros partidos por influir en el proceso legislativo,¹⁹⁴ mientras que la coalición PRD-PRI también fue la oposición más importante en temas de municipios, administrativos y electoral, varios de ellos originados por los otros partidos (Cuadro 19).

En esta legislatura, ciertas alianzas se formaron en respuesta al origen de los asuntos que se discutían en el pleno. La coalición PRD-PRI fue la opositora en los asuntos presentados por el PAN y el PRD, más que oponerse a un partido, votó en contra principalmente en los temas originados por las comisiones, generalmente en temas de procedimientos internos (Tabla 5.3, Anexo 5).

En la legislatura LIX el tema también fue importante para la formación de coaliciones y la oposición de los partidos. El PAN fue el principal opositor en los temas de federación, pues varios de estos asuntos fueron propuestos por el PRD y el PRI, y en ellos se rechazaba alguna política federal, que atentaba con la alineación del PAN al ejecutivo federal. Por su parte, la coalición PAN-PT fue opositora en temas administrativos y de desarrollo social, pues fungió como

¹⁹⁴En un gobierno sin mayoría legislativa el control de los procedimientos internos otorga ventajas sobre el procedimiento legislativo que pueden afectar el contenido de la discusión y la distribución de los recursos. El partido o la coalición que pueda influir en los procedimientos internos tiene más recursos que los otros partidos. *Morgenstern & Nacif*, 2002, pp. 10-13.

coalición opositora al PRD y al PRI; finalmente, el PT emitió votos en contra principalmente en asuntos de rendición de cuentas y en temas de procedimientos internos este partido junto con Convergencia fueron la principal alianza opositora (Cuadro 20).

Cuadro 19. *Coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura LVII*

Asunto	Partidos opositores					Coaliciones opositoras								Total	Coalición frecuente	Partido frecuente
	PRD	PRI	PAN	PT	CD	1	2	3	4	5	6	7	8			
Procedimiento interno	8	1	1	-	2	1	1	-	-	-	-	-	-	14	-	PRD
Rendición de cuentas	2	4	-	1	8	-	-	1	-	-	-	-	-	16	PRI-PAN-PT-CD	CD
Municipios	-	-	4	-	-	2	-	-	1	-	-	-	-	7	PRD-PRI	PAN
Administrativo	3	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	5	PRD-PRI	PRD
Jurídicas	1	-	1	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	4	PRD-PRI-PAN-CD	-
Electoral	1	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	3	PRD-PRI	-
Federación	-	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3	PAN-CD	PAN
Desincorporación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	2	-	-
Hacienda*	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Varios	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	TODOS	PRD
Comunicaciones y transportes	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	PRD
Ejecutivo*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1	PRD-CD	-
Justicia, materia penal	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	1	PRD-PRI	-
Ref. Const. Estatal	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	PRD
TOTAL	19	5	10	1	12	6	1	1	2	1	1	2	1	62	PRD-PRI	PRD

1. PRD-PRI; 2. PRD-PRI-PAN-PT; 3. PRI-PAN-PT-Convergencia; 4. PRD-PRI-PAN-Convergencia; 5. PAN-Convergencia; 6. PRI-PT; 7. PRD-CD; 8. Todos. Fuente: Elaboración propia a partir de los *Diarios de debates* de esta legislatura

Como en la legislatura anterior, el origen de los asuntos también influyó en la oposición. En asuntos originados por las comisiones la coalición PT-Convergencia fue la principal opositora; en los asuntos presentados por el PRD el PAN fue el principal opositor; Convergencia se opuso en los asuntos del PRI; y en los asuntos del PAN, varias alianzas de los otros partidos conformaron la oposición. (Tabla 5.4, Anexo).

En ambos casos, Baja California y Zacatecas, se comprueba que un gobierno sin mayoría legislativa se producen diversos comportamientos respecto a la productividad, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y la dinámica de los partidos en el congreso. Varios factores explican estos comportamientos, sin embargo, es importante preguntarse si hay algunos factores que podrían explicar el fenómeno en su conjunto o si estos comportamientos responden a elementos meramente circunstanciales.

Cuadro 20. Principales coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura LIX

Asunto	Partidos opositores						Coaliciones opositoras									Total	Coalicción	Partido
	PRD	PRI	PAN	PT	CD	PV	1	2	3	4	5	6	7	8	9			
Procedimiento interno	1	-	2	1	1	1	1	1	-	4	-	1	-	-	1	23	-	PT
Administrativo	-	-	-	1	-	1	3	-	-	-	-	-	-	-	-	17	PAN-PT	
Rendición de cuentas	-	-	2	3	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	1	11	PRD-PRI-PAN-CD	PT
Municipios	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	1	1	1	10	-	-
Ejecutivo	-	-	-	1	1	-	1	1	-	-	1	-	2	1	-	9	PRD-PRI-PAN	-
Federación	-	-	5	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	9		PAN
Desarrollo social	-	-	1	-	1	1	2	-	-	-	-	1	-	-	-	8	-	-
Hacienda	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	6	-	-
Desincorporación	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	PRD-PAN-PT-PVEM	-
Jurídicas	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	PRD-PT	PAN
Justicia, material penal	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	2	-	-
Medio ambiente	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	PT
Ref. Const. Federal	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	PRD-PRI-PAN-PT	PT
Comunicaciones y transportes	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	CD
Electoral	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1	Todos	-
Migración	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	PAN
Ref. Const. Estatal	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	PAN
Trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	PAN-PT-PVEM	-
Transparencia y acceso a la información	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	PAN-PT-PVEM	-
TOTAL	2	0	13	12	7	3	8	4	3	4	3	3	3	3	3	110	-	-

1. PAN-PT; 2. PRD-PRI-PAN-Convergencia; 3. PRD-PRI-Convergencia; 4. PT-Convergencia; 5. Todos; 6. PRD-PAN-PT-Convergencia; 7. PRD-PRI-PAN; 8. PRD-PRI-PT-Convergencia-PVEM; 9. PRD-PRI-PT; 10. PRD-PRI-PT-Convergencia. Fuente: Elaboración propia a partir de los *Diarios de debates* de esta legislatura

CONCLUSIONES: GOBIERNOS SIN MAYORÍA LEGISLATIVA, ALGUNAS EXPERIENCIAS LOCALES

El propósito de esta investigación es analizar los gobiernos sin mayoría legislativa en México y contribuir en el estudio de un ámbito poco estudiado. Aunque gran parte de los análisis sobre este tipo de gobiernos se centran en la experiencia de Estados Unidos, ya hay varios estudios sobre el ámbito federal en México; sin embargo, como se mencionó anteriormente, se ha hecho muy poco sobre las experiencias estatales.¹⁹⁵

Los resultados de estas investigaciones han sido diversos. Para empezar, no hay consenso sobre si debería hablarse de gobiernos divididos en general o distinguir a los gobiernos sin mayoría legislativa; tampoco hay acuerdo sobre qué comportamientos se pueden esperar respecto a la productividad legislativa en este tipo de gobiernos, a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ni al comportamiento de los partidos en el congreso. Finalmente, tampoco hay consenso sobre qué factores pueden explicar estos comportamientos.

De todo lo anterior surgen las justificaciones de esta investigación y se explica su particularidad. A diferencia de varios estudios donde se analiza cómo y por qué surgen los gobiernos sin mayoría legislativa en México, en este se trata de analizar la política misma de estos gobiernos, es decir se trata de estudiar qué es lo que pasa una vez que el ejecutivo no cuenta con un apoyo mayoritario en el congreso, cómo se administran. Para tales fines, se examina la experiencia de gobiernos sin mayoría legislativa en un régimen presidencialista, pero a partir del ámbito local, es decir de los gobiernos estatales; se identifica qué se puede esperar de estos gobiernos en términos de los tres ejes de análisis propuestos; y se busca establecer qué factores explican estos comportamientos, comparando con lo que supone la literatura.

De esta investigación surgen varios resultados que comprueban la hipótesis propuesta, es decir que los gobiernos sin mayoría legislativa más que producir un comportamiento específico, se caracterizan por diversos comportamientos que pueden surgir en términos de productividad

¹⁹⁵ En la introducción se nombran algunos de estos estudios.

legislativa, relación ejecutivo-legislativo y la dinámica en el congreso. Por ejemplo, respecto a la productividad, contrario a lo que se espera en la literatura, todas las legislaturas se caracterizaron por la discusión de gran cantidad de asuntos; sin embargo, en la legislatura LIX de Zacatecas la cantidad de asuntos discutidos fue menor.

En estos resultados también se comprueba que estos comportamientos se explican, principalmente, por factores específicos y característicos de cada caso, es decir circunstanciales. Por ejemplo, la baja productividad legislativa, en comparación con los otros casos, de la legislatura LIX de Zacatecas, más que explicarse por un desempeño deficiente de este gobierno sin mayoría legislativa, tal como se espera en la teoría, responde, principalmente a que varios asuntos se quedaron en comisiones y no llegaron al pleno hasta en la próxima legislatura, y a la falta de algunas actas de discusión.

Aunque para todos los casos se plantean las mismas preguntas y se estudian los mismos ejes, no todos se explican a partir de los mismos factores. En este último apartado de esta investigación se hace una revisión de los resultados encontrados en los tres ejes de análisis de cada caso. En la primera sección se identifican las diversas formas que pueden tomar los gobiernos sin mayoría legislativa; en la segunda, se analizan los resultados del análisis de la productividad legislativa; en la tercera parte, se estudian las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo; finalmente, se analiza la dinámica de los partidos en un congreso sin mayoría; todo esto a partir de una perspectiva comparada de los estudios de caso seleccionados.

I. FORMAS DE LOS GOBIERNOS SIN MAYORÍA LEGISLATIVA

Entendiendo un gobierno sin mayoría legislativa como aquel en el cual el ejecutivo no cuenta con apoyo mayoritario del congreso, en los casos analizados en esta investigación los gobiernos sin mayoría legislativa tuvieron distintas formas. En tres legislaturas, XVII de Baja California, LVII y LIX de Zacatecas, hubo más diputados pertenecientes al partido del gobernador; sin embargo, los partidos de oposición en conjunto tuvieron más curules; sólo en la

legislatura XVI de Baja California el partido del gobernador tuvo igual cantidad de diputados que uno de los partidos de oposición, el PRI. Tres de los casos, dos legislaturas de Baja California y la LVII de Zacatecas, fueron gobiernos con más de una mayoría en el congreso, pues el PRI tuvo los mismos curules que el partido del gobernador o sólo había una mínima diferencia entre ambos; por su parte, en el gobierno que estuvo durante la legislatura LIX de Zacatecas no hubo una mayoría, pues si bien el partido del gobernador tenía más curules, los demás partidos en conjunto podían establecer una alianza mayoritaria.

En todos los casos el PRI tuvo una presencia importante. En tres legislaturas, las dos de Baja California y la legislatura LVII de Zacatecas, el PRI fue el segundo partido con más curules en el congreso, es decir la segunda mayoría, con diez y once diputados; en la legislatura LIX de Zacatecas el PRI también fue el segundo partido con más curules en el congreso, aunque no fue la segunda mayoría, pues el número de diputados de este partido no estaba muy alejado de los diputados que representaban al PAN ni al PT (siete, seis y cuatro respectivamente).

Tanto Zacatecas como Baja California tuvieron una característica en común que se relaciona con la presencia de gobiernos sin mayoría legislativa: la alternancia política. Ambos estados fueron de los primeros en los cuáles el PRI dejó de ser un partido hegemónico gracias a que los partidos de oposición ganaron la gubernatura, Baja California con el PAN en 1989 y Zacatecas con el PRD en 1998. Sin embargo, en ambos, aunque un partido distinto pudo posesionarse del ejecutivo, el PRI seguía teniendo una presencia importante en el congreso, misma que se mantuvo incluso en legislaturas posteriores.

De esta investigación, se pueden sacar cuatro conclusiones generales. Primero, se puede entender que los gobiernos sin mayoría legislativa pueden tomar diversas formas; en una legislatura puede haber una, más mayorías o incluso la oposición en su conjunto puede tener más diputados que el partido del gobernador. También se entiende que los gobiernos sin mayoría legislativa parecen estar relacionados con los gobiernos de alternancia, pues, en estos casos, el ejecutivo dejó de contar con una mayoría en el congreso cuando un partido distinto al PRI ganó la

gubernatura; sin embargo, los gobiernos sin mayoría legislativa, no sólo suceden en los gobiernos de alternancia. En los casos analizados, aunque dejó de ser el partido hegemónico, el PRI seguía teniendo una importante presencia en el congreso y su papel en éste, ya sea como mayoría opositora o cooperadora con el partido del gobernador, definió en todos los casos el grado de conflictividad, como se verá más adelante; finalmente, el estudio de estos casos nos permite concluir que los gobiernos sin mayoría legislativa en el ámbito estatal, más que ser una excepción, son un fenómeno recurrente.

II. ¿PRODUCTIVIDAD O PARÁLISIS LEGISLATIVA?

Respecto a la productividad o a la parálisis legislativa, en todos los casos estudiados se produjeron comportamientos distintos a los propuestos en la literatura. Lo que comprueba la hipótesis de esta investigación, los gobiernos sin mayoría legislativa producen distintos comportamientos.

En la literatura se sostiene que en un gobierno sin mayoría en el congreso se produce poca legislación;¹⁹⁶ sin embargo, esto no sucedió. En todas las legislaturas analizadas se sometió a discusión gran cantidad de asuntos, siendo las de Baja California las más productivas; la legislatura XVII de Baja California fue la que produjo más legislación, pues se votaron 1257 asuntos en pleno; la legislatura XVI, también de Baja California, votó en total 1052 asuntos; por su parte, las legislaturas de Zacatecas, LVII y LIX, sometieron 1034 y 782 asuntos respectivamente al pleno.

De igual manera, aunque la teoría sostiene que un gobierno sin mayoría legislativa el conflicto es recurrente y el riesgo de la parálisis es mayor, se obtuvo otro comportamiento.¹⁹⁷ En todas las legislaturas la tasa de unanimidad, es decir la proporción de asuntos en los cuáles no se emitió votación en contra y hubo menos de cuatro abstenciones, fue mayor a la tasa de conflicto. Sin embargo, el riesgo de conflicto tampoco estuvo completamente ausente, pues en los casos de

¹⁹⁶Randall B. Ripley: 1969, 1983, citado por *Mayhew*, 1991, p.2.

¹⁹⁷Mainwaring, 1995 y Linz, 1990, 1994, citados por *Nacif*, 2000, p. 2.

Baja California, la proporción de asuntos en los que se votó en contra fue mayor que en los casos de Zacatecas, como se puede ver en el cuadro siguiente.

Cuadro 21. *¿Productividad o parálisis legislativa? Comportamientos obtenidos*

	Baja California		Zacatecas	
	XVI	XVII	LVII	LIX
Producción legislativa total	1052	1257	1034	782
Tasa de unanimidad (Todos los asuntos)	82.6%	65%	93.6%	86%
Tasa de conflictividad (Todos los asuntos)	17.3%	34.90%	6.3%	14%

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis exhaustivo del *Diario de debates*

Finalmente, único supuesto que se cumplió, en todos los casos sí hubo algunas situaciones que pudieron haber provocado la parálisis o que afectaron el desempeño legislativo. En tres legislaturas, las dos de Zacatecas y la legislatura XVI de Baja California, algunos legisladores afectaron el desempeño legislativo, pues, de manera constante en la legislatura XVI y en contadas ocasiones en Zacatecas, estos provocaron discusiones largas que alargaron la sesión y en algunos casos la pospusieron. También en tres legislaturas, las dos de Zacatecas y la legislatura XVII de Baja California, algunos conflictos internos afectaron el desempeño legislativo; en Zacatecas el PRD se negó a asistir a la sesión y en algunas ocasiones no había quórum suficiente, mientras que en Baja California, el conflicto llevó al extremo de que se formara una “nueva mayoría” compuesta por los partidos de oposición y se legislara sin el PAN.

La mayor parte de los factores propuestos por la literatura, señalados en el capítulo 1,¹⁹⁸ explican los distintos comportamientos obtenidos en estos estudios de caso, en términos de productividad o riesgo de parálisis; sin embargo, el alcance explicativo de estos factores varía de caso en caso, lo que comprueba que los diversos comportamientos se explican, principalmente, a partir de factores específicos o circunstanciales de cada caso.

¹⁹⁸ Factores establecidos a partir de la revisión de los trabajos de Ana María Mustápic “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina”, en *Morgenster & Nacif*, 2002, pp. 23-47; Benito Nacif, *op. cit.*; López Rosas, 2001; Mayhew, 1991; y Del Tronco, 2009, pp. 19-62.

Casi todos los factores institucionales señalados en el marco teórico permiten explicar la productividad en estos gobiernos sin mayoría legislativa, aunque no se aplican en todos los casos. Aunque las disposiciones legales pueden garantizar la productividad en un gobierno sin mayoría legislativa, el voto de calidad, mecanismo para desempatar la votación, no explica en sí la conflictividad en el congreso, pues ninguna de las legislaturas recurrió frecuentemente a este recurso. Por su parte, los mecanismos organizacionales que permiten discutir todos los asuntos sí contribuyeron a que varios se sometieran a votación en todas las legislaturas. Finalmente, los mecanismos para controlar el debate también afectaron el desempeño legislativo; en las legislaturas de Zacatecas el hecho de que el presidente del congreso tuviera más prerrogativas, explica las bajas tasas de conflictividad. Por su parte, la regulación de cada etapa del debate explica el que las discusiones largas no fueran una constante en Zacatecas; contrario a Baja California, donde el presidente del congreso tenía menos prerrogativas y los legisladores hicieron uso excesivo de los mecanismos de participación en el debate, afectando el desempeño legislativo.

Los factores relacionados con los actores propuestos en el capítulo 1 sólo explican algunos casos. En Baja California, la formación de alianzas en el congreso que bloquearon el efecto que pudieron haber tenido los diputados contestatarios, explica el hecho de que, a pesar de las constantes discusiones largas, los asuntos se pudieron someter a votación y se continuó con la sesión; lo que no pasó en Zacatecas. Por su parte, en Zacatecas, el mayor número de prerrogativas le permitió al presidente del congreso poder gestionar mejor los debates en el congreso, pues se posicionó como un líder importante; finalmente, en todos los casos, motivos electorales y los costos de la no cooperación hicieron que los legisladores, a pesar de las situaciones conflictivas, como la formación de la nueva mayoría integrada por toda la oposición en Baja California, optaran por seguir legislando y no conducir a la parálisis.

Los temas y asuntos que se discutieron en el congreso también afectaron el desempeño legislativo, aunque el impacto no fue el mismo para todos los casos. En todas las legislaturas algunos temas motivaron el conflicto; en Baja California los temas de rendición de cuentas y

hacienda provocaron largos debates y la votación en contra de varios legisladores, mientras que en Zacatecas lo mismo sucedió, pero con temas administrativos y de procedimientos internos del congreso. Por su parte, sólo en Baja California asuntos específicos lograron afectar el desempeño legislativo, como la destitución de los presidentes priistas de dos comisiones o la creación del Instituto de la Mujer, que hicieron que el desempeño legislativo se atrasara en varias ocasiones; en Zacatecas no hubo un asunto específico en el que se discutiera más o que retrasara la votación.

Finalmente, sólo en un caso los factores contextuales afectaron el desempeño legislativo; en la legislatura LVII de Zacatecas, un evento específico provocó que el congreso no trabajara en una sesión; el 2 de octubre de 2008, cuando los maestros irrumpieron en el recinto, manifestando su desacuerdo ante una política federal, la sesión no pudo llevarse a cabo y los asuntos programados para ese día tuvieron que posponerse. En las demás legislaturas no se encontró un evento específico que pudiera haber afectado la labor legislativa.

Contrario a lo que se espera en la literatura, varios factores garantizaron la productividad en estos gobiernos sin mayoría legislativa, aunque no todos los factores explican todos los casos. Tanto en Baja California como Zacatecas los factores institucionales parecieron haber sido determinantes para la productividad legislativa en todos los casos; sin embargo, algunos factores específicos de cada caso, como la existencia de mecanismos organizacionales o el acontecimiento de eventos específicos, afectaron la labor legislativa, ya sea garantizando la productividad o haciendo evidente el riesgo de la parálisis. El análisis de este eje no sólo permite concluir que se pueden esperar diversos comportamientos respecto a la productividad legislativa de un gobierno sin mayoría legislativa, sino también que no hay un conjunto general de factores que expliquen todos los casos.

III. RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

Aunque algunos comportamientos respecto a las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, sí coincidieron con lo que se esperaba en la literatura, el estudio de los casos

nuevamente permite corroborar que no se puede esperar una dinámica específica entre el ejecutivo y el legislativo en un gobierno sin mayoría en el congreso.

Una de las principales críticas a los gobiernos sin mayoría legislativa se refiere a la constante confrontación que se puede esperar entre el gobernador y un congreso sin mayoría;¹⁹⁹ sin embargo, en ninguno de los casos se dio tal situación. En ninguna de las legislaturas hubo frecuente confrontación entre ambas ramas de gobierno, pues la tasa de aprobación unánime de asuntos presentados por el ejecutivo siempre fue mayor que la tasa de conflictividad (Cuadro 22). El conflicto tampoco estuvo completamente ausente, pues la proporción de asuntos del ejecutivo que tuvieron votos en contra fue mayor en la legislatura XVII de Baja California, durante el gobierno de Elorduy Walther. En Baja California el PRI se posicionó como principal opositor al ejecutivo, mientras que en Zacatecas hubo una aparente oposición del PRD y del PT. La coalición PRI-PRD fue quien más veces votó en contra en los asuntos del ejecutivo durante la legislatura XVII en Baja California; por su parte, en Zacatecas la coalición PRD- Convergencia, legislatura LVII, y coaliciones formadas por PAN, PT y PVEM, fueron las que votaron en contra en los asuntos del ejecutivo, aunque la coalición PRD-Convergencia más que una alianza opositora al ejecutivo, fue una coalición que votó en contra de las modificaciones propuestas por los otros partidos en asuntos emitidos por el gobernador.

De igual manera, en la literatura, se sostiene que en un gobierno sin mayoría legislativa, el ejecutivo tiene poca participación legislativa, es decir presenta pocas iniciativas en el pleno, pues no cuenta con una mayoría que le garantice la aprobación de sus asuntos; sin embargo, este supuesto se cumplió, aparentemente, sólo en dos casos. En Baja California, contrario a este supuesto, como se puede ver en el cuadro siguiente, tanto Alejandro González Alcocer como Elorduy Walther presentaron gran cantidad de iniciativas en el pleno; en comparación, Ricardo Monreal y Amalia García presentaron muy pocos asuntos en el congreso de Zacatecas, aunque la

¹⁹⁹ Shugart y Carey, 1992:33; y Mainwaring, 1993: 207-208, citados por Casar, 1998, p. 2

razón no se relaciona con la presencia de un gobierno sin mayoría, sino con el mismo proceso legislativo, pues varios de los asuntos de estos gobernadores se votaron en legislaturas previas.

Según el marco teórico, en un gobierno sin mayoría legislativa se espera que el ejecutivo se vea obligado a adoptar una estrategia para construir una mayoría en el congreso o para relacionarse con este;²⁰⁰ este comportamiento no se encontró en todos los casos. Sólo en Baja California se puede encontrar este comportamiento, puesto que, por una parte, Alcocer trató de establecer acuerdos formales negociando con el PRD para establecer una mayoría ganadora, mientras que, por otra parte, Elorduy decidió contar con apoyo legislativo cambiante y actuar por su cuenta. En Zacatecas, no hubo una estrategia implícita que el ejecutivo siguiera para relacionarse con el legislativo, pues ya contaba con el apoyo de una mayoría necesaria PRD-PRI.

Cuadro 22. *Relación ejecutivo- legislativo. Comportamientos obtenidos*

	Baja California		Zacatecas	
	XVI	XVII	LVII	LIX
Tasa de unanimidad (asuntos del ejecutivo)	82%	62.8%	96%	85%
Tasa de conflictividad (asuntos del ejecutivo)	17.5%	36.6%	4%	15%
Producción legislativa del ejecutivo	241	202	74	38
Partido opositor al ejecutivo	PRI	PRI	PRD	PT
Coalición opositora al ejecutivo	n/d	PRI-PRD	PRD-CD	PAN, PT, PVEM

n/d: no coalición determinada. Fuente: Elaboración propia a partir de análisis exhaustivo del *Diario de debates*

Al igual que en el eje anterior, como se plantea en el marco teórico, varios factores permiten explicar los comportamientos obtenidos respecto a la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo; sin embargo, no todos los factores tienen el mismo alcance explicativo ni se aplican de la misma manera para cada caso.²⁰¹

²⁰⁰ Elgie, 2001, p. 19.

²⁰¹ Para determinar estos factores, se recurrió a Scott Morgenstern, "Towards a Model of Latin American Legislatures", Ana María Mustapic, "Oscillating Relations: President and Congress in Argentina", Peter M. Siavelis, "Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile", María Amparo Casar, "Executive-Legislative Relations: The Case of Mexico (1946-1997)" y Barry Ames, "Party Discipline in the Chamber of Deputies", *Morgenstern & Nacif*, 2002; *López Rosas*, 2001; *Nacif*, 2004, pp. 9-42; *Casar*, 2007 y *Hernández*, 2005, pp. 183-211.

Aunque casi todos los factores institucionales propuestos en el capítulo 1 permiten explicar la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, su alcance explicativo es distinto en cada caso, pues no todos implicaron lo mismo.

La naturaleza del régimen político de los casos, caracterizada por la transición democrática y la alternancia política, afectó las relaciones entre ambas ramas de gobierno, tal como lo plantea la literatura, sin embargo, la explicación en cada caso es distinta. Para Baja California, la alternancia significó no sólo la aparición de más actores en la escena política, sino también mayor incertidumbre en los resultados electorales, lo que aumentó el grado de competitividad y, por ende, implicó mayores tasas de conflictividad que en el otro caso. En Zacatecas, la alternancia fue distinta, pues esta sucedió gracias al arribo inesperado del PRD a la gubernatura bajo una estructura priista aún establecida; en este caso, el hecho de que el gobernador fuera miembro del PRI antes de ser electo por el PRD, le garantizó apoyo de una mayoría PRD-PRI, lo que explica las bajas tasas de conflicto.

Las reglas electorales establecidas y el tipo de sistema de partidos sí afectaron las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, aunque de distinta manera en cada caso. En Baja California, el paso a un sistema electoral competitivo y a un sistema multipartidista implicó el arribo de más partidos en la escena política, lo que provocó que el ejecutivo tuviera que enfrentarse con más actores en el congreso. Por su parte, en Zacatecas, un sistema electoral competitivo no implicó que el ejecutivo tuviera que negociar con más actores distintos a su partido, pues al contar con una mayoría PRD-PRI prácticamente no era necesario, aunque sí significó un aumento en el número de opositores posibles.

Finalmente, los recursos institucionales con los que contó cada rama de gobierno, sí afectaron la dinámica entre ellas en todos los casos, aunque sólo uno de estos recursos se aplicó para un solo caso. Tanto para Baja California como para Zacatecas, todas las legislaturas analizadas, los recursos constitucionales con los que contaron tanto el legislativo como el ejecutivo, sí establecieron las áreas de conflicto, pues los asuntos relacionados con las facultades

del ejecutivo y las facultades concurrentes fueron los más conflictivos del total de asuntos presentados por el ejecutivo. Finalmente, la distribución de la autoridad en el proceso de elaboración de leyes, en términos del uso de veto del ejecutivo, sólo afectó en la legislatura correspondiente a la segunda mitad del gobierno de Elorduy Walther (XVII), pues el ejecutivo varias veces recurrió a este recurso provocando fricciones con el legislativo.

Como se espera en el capítulo 1, algunos factores contextuales tuvieron un efecto en la relación entre el ejecutivo y el legislativo en todas las legislaturas. Tanto en Baja California como en Zacatecas algunas exigencias sociales, derivadas de una problemática específica, afectaron la dinámica entre ambas ramas de gobierno; el clima de creciente inseguridad y violencia en el país obligó a que los ejecutivos de estos estados, elaboraran distintas iniciativas de ley; en todos los casos los partidos del congreso en vez de manifestar desacuerdos, se alinearon con el ejecutivo y pasaron estas iniciativas sin problema alguno y con unanimidad, pues de lo contrario, la no cooperación les hubiera traído costos en las próximas elecciones.

Aunque en la literatura se contempla que la existencia de intereses programáticos comunes lleva a la cooperación entre ambas ramas de gobierno, este supuesto sólo se aplicó en dos legislaturas. En las dos legislaturas de Zacatecas los temas de interés común entre el ejecutivo y el legislativo fueron los menos conflictivos; de hecho, en la legislatura LVII, la oposición del PRD y de PRD-Convergencia en los asuntos presentados del ejecutivo no era real, pues estos partidos votaron en contra de modificaciones a estos asuntos propuestas por los otros partidos, más que al asunto mismo emitido por el ejecutivo. En Baja California, también hubo coincidencia de intereses entre el ejecutivo y el legislativo, sin embargo, esto no garantizó la cooperación entre ambos; por el contrario, en los temas de interés común entre ambas ramas de gobierno, el conflicto fue mayor, pues los partidos opositores votaron en contra.

De los factores políticos propuestos en el capítulo 1, sólo uno afectó la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, aunque no de la misma manera en todas las legislaturas. Según la literatura, la cercanía de las elecciones motiva el conflicto entre el ejecutivo y el legislativo, pues

los partidos opositores del congreso trataran de diferenciarse del ejecutivo en turno para conseguir ventajas electorales; sin embargo, este factor no se aplica, pues en todas las legislaturas los asuntos presentados por el ejecutivo no fueron más conflictivos en los años próximos a las elecciones. Por su parte, la larga militancia partidista sí afectó la dinámica entre ambas ramas de gobierno; en Baja California, la carrera política de Alcocer y Elorduy les garantizó, por lo menos, el apoyo de su propio partido en el congreso; también en Zacatecas la carrera política de Monreal y Amalia García, les dio el apoyo de su partido, el PRD, aunque también la estructura previamente establecida les garantizó el apoyo del PRI.

Finalmente, lo que se vota en el congreso, es decir los temas y los asuntos, sí afectaron las relaciones del ejecutivo con el legislativo, aunque de distinta forma en cada caso. Como se espera en la teoría, el origen de los asuntos sólo afectó en la legislatura XVI de Baja California, pues los asuntos propuestos por el ejecutivo fueron los más conflictivos, sin embargo, esto no paso en las otras legislaturas. En todas las legislaturas algunos temas de los asuntos propuestos por el ejecutivo fueron los más conflictivos; por ejemplo, durante la legislatura LIX de Zacatecas, las propuestas de Amalia García respecto al tema de transparencia y acceso a la información fueron más conflictivos, mientras que lo mismo sucedió con los temas de hacienda presentados por Elorduy Walther en la legislatura XVII de Baja California.

Varios factores propuestos en la teoría permiten explicar algunos comportamientos respecto a la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo, aunque no todos tienen el mismo alcance explicativo; lo que demuestra que los diversos comportamientos obtenidos en estos gobiernos sin mayoría legislativa no se explican por supuestos generales, sino por factores específicos de cada caso.

Esto sucede con el papel del PRI en estas legislaturas. El rol de este partido fue determinante en la dinámica entre el ejecutivo y el legislativo. En Baja California, el PRI no sólo fue el partido que más veces votó en contra, en las dos legislaturas, sino también fue el principal opositor al ejecutivo. Por su parte, en Zacatecas, el PRI no fue un opositor, sino un apoyo que le

garantizo una mayoría PRD-PRI al ejecutivo. De esto se puede concluir que en los casos donde el PRI fue el principal opositor, la tasa de conflictividad de los asuntos presentados por el ejecutivo fue mayor, es decir en Baja California; en el caso contrario, donde el PRI fue el principal aliado, el conflicto del ejecutivo con el congreso fue mucho menor, es decir en Zacatecas.

IV. DINÁMICA EN EL CONGRESO (Partidos y coaliciones)

Como se señala en el capítulo 1, en la literatura se espera que en un gobierno sin mayoría legislativa los partidos del congreso, al tener distintos intereses, tengan pocos incentivos para construir alianzas entre sí.²⁰² Sin embargo este comportamiento no se encontró en ninguno de los casos, pues como ningún partido tenía el número suficiente de diputados para poder decidir por sí sólo, todos se vieron obligados a cooperar con los otros, para así incrementar su influencia en el proceso legislativo o construir una oposición viable en el congreso, que emita suficientes votos en contra.

En un gobierno en el cual ninguno de los partidos tiene la mayoría de curules en el congreso, es evidente que las relaciones entre ellos serán principalmente de oposición. De esta manera, en todas las legislaturas hubo al menos un partido que fue el principal opositor y en casi todas menos una, hubo una alianza que fue la principal opositora. En los casos de Baja California el PRI fue el principal opositor; también, mientras que en la legislatura XVI no hubo una coalición opositora definida, en la legislatura XVII la coalición PRI-PRD fue la oposición más frecuente. En la legislatura LVII de Zacatecas el principal emisor de votos en contra fue el PRD y en la legislatura LIX, PAN y PT fueron quienes más veces votaron en contra; en la legislatura LVII la alianza PRD PRI y en la LIX alianzas constituidas por PAN, PT y PVEM fueron quienes más veces votaron en contra.

²⁰² Mainwaring, 1993 y Jones, 1995, citados por *Nacif*, 2002, p. 2.

Como en los ejes anteriores, la mayor parte de los factores propuestos en el capítulo 1 explican la dinámica de oposición de los partidos en el congreso, aunque, nuevamente, algunos de estos factores no se aplican para todos los casos o tienen un alcance explicativo distinto.²⁰³

Algunas de las alianzas formadas en estas legislaturas pueden explicarse a partir de los factores políticos propuestos en el capítulo 1, aunque no en todos los casos. Como se propone en la literatura, la necesidad de construir alianzas legislativas se explica por la existencia misma de un gobierno sin mayoría legislativa; en este tipo de gobiernos, ninguno de los partidos puede constituir una mayoría suficiente para actuar por sí sólo, pues un gobierno sin mayoría legislativa supone la presencia de más partidos en el congreso que hace obligatoria la búsqueda de construcción de alianzas; esto fue lo que pasó en todos los casos. Tal como se plantea en la literatura, algunas de las coaliciones legislativas formadas en el congreso son producto de negociaciones previas no sólo a la votación de un asunto sino incluso a la formación del gobierno mismo; en las legislaturas de Baja California algunas coaliciones formadas en el pleno fueron producto de alianzas electorales establecidas antes de la conformación del congreso, es decir que algunas alianzas formadas en el proceso electoral se mantuvieron en el pleno, tal es el caso de PAN-PVEM, en la legislatura XVII; de igual manera, algunas alianzas se formaron por negociaciones previas a la discusión de un asunto, como PAN-PRD en la legislatura XVI.

De los factores institucionales propuestos en el marco teórico de esta investigación, sólo uno se aplica para todos los casos. Como se plantea en la teoría, en todas las legislaturas, las cláusulas legales de toma de decisiones por mayoría obligaron a los partidos a construir alianzas en estos gobiernos sin mayoría legislativa, pues ninguno tenía el número suficiente de diputados para decidir por sí sólo. Por otro parte, contrario a lo supuesto en el marco teórico, las estructuras federales sí tuvieron un impacto en dos legislaturas; en Zacatecas, varios partidos adoptaron una posición específica respecto a la reforma energética propuesta por el ejecutivo federal panista;

²⁰³ Factores establecidos a partir de los trabajos de *Laver & Schofield*, 1990; *Bogdanor*, 1983; *Budge & Laver*, 1992; y *Mayhew*, 1991.

estos partidos se alinearon con su representación nacional y manifestaron su desacuerdo, evidenciando la influencia de las estructuras federales en las locales; lo que no pasó en las legislaturas de Baja California.

Contrario a lo que se esperaba, los factores contextuales solo permiten explicar la formación de algunas alianzas y la oposición de los partidos en dos legislaturas. Como se plantea en el capítulo 1, en las legislaturas de Baja California algunos eventos y conflictos políticos sucedidos en el congreso afectaron el comportamiento posterior de los partidos; por ejemplo, en la legislatura XVI, después de la destitución de dos presidentes priistas de las comisiones, el PRI se convirtió en el principal opositor en esta legislatura; también, después de la formación de la coalición PAN-PRD solamente para aprobar el presupuesto en el segundo año de la legislatura, esta alianza se mantuvo para bloquear algunos movimientos del PRI, como la propuesta de creación del Instituto Estatal de la Mujer o las modificaciones al presupuesto que intentó este partido.

Conforme al capítulo 1, casi todos los factores relacionados con los actores, a excepción de uno, nos permiten explicar el comportamiento de los partidos en el congreso. En todos los casos, como se esperaba, la naturaleza unitaria o dividida de los partidos influyó en su comportamiento; los partidos con una organización centralizada que garantiza la unidad, PAN y PRI, fueron los actores más coherentes, pues, generalmente, casi todos sus legisladores se alienaban con la posición del partido, formaron alianzas estables y hubo muy pocas disidencias; en cambio, los partidos compuestos por diversas facciones, como el PRD, fueron menos coherentes, pues en varias ocasiones algunos de sus legisladores adoptaron posturas distintas, establecieron alianzas con distintos partidos y hubo más disidencias.

Como se esperaba, la existencia de intereses programáticos comunes sí motivó la formación de algunas coaliciones en todas las legislaturas. Algunos partidos con temas de interés comunes establecieron alianzas legislativas, es decir que algunos partidos con intereses similares se unieron. En Baja California, durante la legislatura XVI, su interés por los procedimientos

internos del congreso llevó a que PAN y PRI establecieran alianzas para aumentar su influencia en el proceso legislativo; por su parte, en la legislatura XVII, los asuntos relacionados con las facultades del ejecutivo para celebrar empréstitos, contratos y hacer nombramientos, produjeron una alianza opositora PRI-PRD. En Zacatecas, durante la legislatura LVII, asuntos relacionados con temas federales, como la reforma energética o el caso de los Amigos de Fox, produjeron una alianza PRD- PRI; finalmente, en la legislatura LIX, los temas de desarrollo social motivaron la aparición de una coalición opositora PAN-PT.

Contrario a lo que se plantea en el marco teórico, la ideología no fue determinante para la formación de alianzas en ninguna de las legislaturas. Aunque en la literatura se supone que en un gobierno sin mayoría legislativa los partidos con menos distancia ideológica van a establecer coaliciones, en las legislaturas analizadas sucedió lo contrario; por ejemplo, en la legislatura XVI de Baja California se formó una clara coalición PAN-PRD para pasar el presupuesto, partidos que ideológicamente están más alejados que PRI-PAN; de la misma manera, en la legislatura LIX de Zacatecas, la coalición opositora PAN-PT, de las más frecuentes en esta legislatura, contradice este supuesto, pues estos partidos son ideológicamente mucho más alejados que PAN-PRI. La cercanía ideológica no necesariamente explica la formación de alianzas en los gobiernos sin mayoría legislativa.

Siendo las políticas públicas uno de los principales intereses de los partidos, todos los factores relacionados con ellas tuvieron un impacto en el establecimiento de coaliciones y en la oposición de los partidos, tal como se plantea en el capítulo 1. De esta manera, en todas las legislaturas, algunos partidos y coaliciones se opusieron en temas específicos y en asuntos propuestos por ciertos partidos.

Como se plantea en el marco teórico, el tema sí influyó en el comportamiento de los partidos en todos los casos. En la legislatura XVI de Baja California, el tema de lo que se discutió en el congreso explica la oposición del PRI, pues este partido votó en contra principalmente en temas de rendición de cuentas, hacienda y procedimientos internos del congreso; por su parte, en

la legislatura XVII, la oposición de los partidos parece responder al tema de los asuntos discutidos, pues el PRI votó en contra en asuntos nuevamente de rendición de cuentas, el PRD en asuntos de hacienda y el PAN en procedimientos internos. En la legislatura LVII de Zacatecas, el PAN votó en contra principalmente en temas relacionados con los municipios, mientras que en la legislatura LIX este mismo partido se opuso en todos los asuntos relacionados con temas de la federación.

En todos los casos, el origen de los asuntos fue determinante para el comportamiento opositor de los partidos en el congreso, tal como se esperaba en el marco teórico propuesto. En la legislatura XVI de Baja California, el PRI fue el principal opositor en los asuntos originados por el PAN, mientras que la coalición PAN-PRD surgió para votar en contra en la mayor parte de los asuntos originados por el PRI; por su parte, en la legislatura XVII, lo mismo pasó con los asuntos originados por el PAN, es decir el PRI fue quien más veces votó en contra, mientras que en los asuntos que este partido presentó al pleno, la coalición PAN-PVEM fue la más frecuente. En Zacatecas, durante la legislatura LVII, la coalición PRD-PRI fue el principal emisor de votos en contra en los asuntos del PAN, mientras que en la legislatura LIX el PAN votó más veces en contra en los asuntos originados por el PRD, y en los asuntos del primer partido mencionado, alianzas de varios partidos fueron las principales opositoras.

El análisis de este eje también comprueba la hipótesis de esta investigación, es decir que los gobiernos sin mayoría legislativa producen diversos comportamientos, respecto a la dinámica de los partidos en el congreso, y que estos se explican por diversos factores, que no tienen el mismo alcance explicativo en todos los casos, demostrando así la importancia de las especificidades de cada caso.

¿Hay alguna diferencia entre gobiernos sin mayoría legislativa panistas y los perredistas? Sí, aunque esta diferencia depende del rol que juegue el PRI. Los casos de Zacatecas, gobernados por el PRD, si bien fueron los menos conflictivos, también fueron los que produjeron menos legislación; de igual manera, en los casos de Zacatecas las relaciones entre el ejecutivo y el

legislativo fueron menos conflictivas, aunque el ejecutivo tuvo una menor participación legislativa que en Baja California; finalmente, en todos, la necesidad de construir coaliciones es inminente, aunque el PRI siempre jugó un rol importante. Donde el PRI fue el principal opositor, el conflicto fue mayor en los tres ejes, mientras que donde fue el principal colaborador, las tasas de unanimidad fueron mayores; esto quiere decir que, en estos casos, el papel del PRI fue determinante en el desempeño general de los gobiernos sin mayoría legislativa.

En general, los resultados de esta investigación demuestran que los gobiernos sin mayoría legislativa generan diversos comportamientos y que no hay un conjunto de factores generales que pueda explicarlos todos; por el contrario, algunos elementos específicos de cada caso, como el papel del PRI en cada legislatura, el establecimiento de acuerdos formales o eventualidades contextuales, contribuyen a gran parte de la explicación de lo que sucede en los gobiernos sin mayoría legislativa.

Como todo estudio, éste también tiene diversos límites. Para empezar, el número de casos analizados no es representativo, pues la presencia de gobiernos sin mayoría legislativa más que ser un fenómeno, es una situación recurrente desde 1989, es decir varios estados han experimentado esta situación; sin embargo, el principal obstáculo es la falta de información pertinente que permita analizar más experiencias locales, pues muy pocos estados ponen a disposición del público los *Diarios de los debates* de legislaturas anteriores. Además, en esta investigación sólo se contemplan algunos factores que podrían explicar lo que sucede en los gobiernos sin mayoría legislativa, puesto que la lista es interminable y no hay consenso en la teoría.

A pesar de estas limitaciones, esta investigación también tiene ciertas ventajas. Esta investigación es un aporte a los estudios de gobiernos sin mayoría legislativa no sólo desde una perspectiva comparada, sino también a partir un ámbito de gobierno muy poco estudiado en el caso mexicano, los gobiernos estatales. Además en esta investigación se tratan de incorporar tres de ejes de análisis: la productividad o la tendencia a la parálisis, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y la dinámica de los partidos en un gobierno sin mayoría legislativa.

A partir de una revisión de la literatura, en esta investigación se trató de cuestionar y comprobar, una vez más, varios supuestos teóricos respecto a los gobiernos sin mayoría legislativa. Sin duda alguna, esta investigación contribuye a los estudios del ámbito local mexicano: los estados, pues a partir del análisis de los gobiernos sin mayoría legislativa se trató de analizar el ámbito donde surgen varios de los procesos políticos más importantes, es decir los cambios que van de la periferia al centro.

Sobre el tema de gobiernos estatales sin mayoría legislativa, aún queda mucho por hacer. Aún queda pendiente una infinidad de preguntas: ¿qué pasa en aquellos gobiernos en los que el PRI detenta el ejecutivo? ¿Hay diferencias entre los gobiernos estatales sin mayoría y los gobiernos estatales unitarios? ¿Cómo se desempeña la burocracia en este tipo de gobiernos? ¿Qué origina estos gobiernos sin mayoría en los estados? ¿Tienen algún impacto en el ámbito federal? Esta investigación sólo contribuyó a poner en claro unas cuantas de las preguntas, de las que se puede afirmar que los gobiernos sin mayoría legislativa producen diversos comportamientos y que, más que explicarse por un conjunto general de supuestos, factores y características específicas y de cada caso, es decir circunstanciales, contribuyen a explicar algunos de estos comportamientos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ames, Barry, "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, pp. 185-221.
- Andrade Haro, Felipe, "Integración de la legislatura de Zacatecas, elecciones de 1995," *Vínculo Jurídico*, no. 27-28, 1996, versión electrónica.
- Bogdanor, Vernon, *Coalition Government in Western Europe*, Heinemann Educational Books, Londres, 1983.
- Bugde, Ian y M. J. Laver, *Party Policy and government Coalitions*, (editores), St. Martin's Press, Gran Bretaña, 1992.
- Casar, María Amparo "Executive- Legislative Relations in Mexico", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, pp. 114-144.
- *Perspectivas Políticas de un gobierno dividido en México*, CIDE (Documentos de trabajo, 77), México, 1998.
- *Los gobiernos sin mayoría en México*, CIDE, (Documentos de Trabajo, 195), México, 2007.
- Cedeño del Olmo, Manuel, "Zacatecas 1994, Partidos Políticos y Proceso Electoral," en Manuel Larrosa y Leonardo Valdés, *Elecciones y Partidos Políticos en México*, UAM-CEDE, México, 1994, versión electrónica.
- Cejudo, Guillermo M. *Los gobiernos estatales en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Del Tronco, José et al., "Contexto y marco conceptual", en *Un Congreso sin mayorías, mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, FLACSO México- Centro de Colaboración Cívica, México, 2009, pp. 19-62.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, Julieta Campos y Enrique González (Traducción), México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

- Egea, Robles, "Coaliciones políticas y sistema democrático", *Revista de Estudios Políticos*, no. 105, 1999, pp.279-294.
- Elgie, Robert, (editor), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2001.
- "What is Divided Government?" en *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2001, pp. 1-20.
- Epstain, David, "Divided Government and the Design of Administrative Procedures: A Formal Model and Empirical Test", *The Journal of Politics*, 58 (1996), pp.373-397.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, *Alternancia política y gestión pública, El Partido Acción Nacional en el Gobierno de Baja California*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 1998.
- "Alternancia política y los gobiernos locales en México," *Estudios Sociológicos*, no. 58, XX (2002), pp. 67-89.
- "Cultura Política y Elecciones en Baja California," *Conferencia de la Asociación de Estudios de América Latina*, México, Abril 17-19, 1997. Sesión POL02/ Cultura política y elecciones en México.
- Flores Olague, Jesús *et al.*, *Breve historia de Zacatecas*, Fideicomiso Historia de las Américas-Fondo de Cultura Económica- El Colegio de México, México, 1996.
- Hernández, Rogelio, "Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los gobiernos divididos en México", *Mexican Studies/ Estudios Mexicano*, University of California Press-UNAM, 2005 (XXI), no. 1, pp. 183-211.
- Klesner, Joseph L., "Divided Government in Mexico's Presidentialist Regime: The 1997-2000 experience", en Robert Elgie, *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, 2001, pp.63-85.
- Laver, Michael y Norman Schofield, *Multiparty Government The politics of Coalition in Europe*, Oxford University Press, 1990.

- Lebo, Matthew, "Divided Government, United Approval: the Dynamics of Congressional and Presidential Approval," *Congress & the Presidency*, no.2, XXXV (2008), pp. 1-16.
- Lippe Pasquarelli, Bruno Vicente, "Formación de coaliciones y apoyo partidario en el presidencialismo brasileño y chileno," XIV, *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica.
- López Guzmán, Cuauhtémoc, "Configuración Parlamentaria y productividad legislativa en el Congreso de Baja California", *Estudios Fronterizos*, no. 6, 2002, pp. 63-88.
- López Rosas, Moisés, "Gobiernos Divididos Horizontales en México", *Revista Sociológica*, año 16, número 45-46, 2001, pp. 201-232.
- Lujambio, Alonso, "Gobiernos divididos en once estados de la federación mexicana, 1989-1997," en María Amparo Casar e Ignacio Marván, *Gobernar sin mayoría*, Taurus-CIDE, México, 2002.
- y Horacio Vives Segl (colaborador), *El poder compartido, un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Shuggart, "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica," Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kennedy (traducción), *Foro Internacional*, XXXIII (4), 1993, pp. 653-683
- Mayhew, David , *Divided We Govern, Party Control, Lawmaking and Investigations 1946-1990*, Yale University Press, New Haven, 1991.
- Merino, Mauricio, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007.
- Molinar, Juan y Jeffrey Waldo, "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo", *Revista Mexicana de Sociología*, no. 4, LII(1990), (faltan páginas)
- Morgenstern, Scott, "Towards a Model of Latin American Legislatures", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, pp.1-22.

- Mustapic, Ana María, “Oscillating Relations: President and Congress in Argentina” en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, pp. 23-47.
- Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en Mexico”, *Política y Gobierno*, XI (1), 2004, pp. 9-41.
- “Policy Making Under Divided Government in Mexico”, *Annual Meeting of the American Political Science Association* (Paper), Boston MA, 20 de agosto al 1o de septiembre 2002.
-, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, CIDE (Documentos de trabajo, 126), México, 2000.
- Sanjuán Garrido, Guadalupe, *Del PRI al PRD: Dos modelos contrastantes, Elección de gobernador en el estado de Campeche en 1997 y Zacatecas en 1998*, Tesina, Universidad Autónoma Metropolitana.
- Segovia, Rafael, *La política como espectáculo*, El Colegio de México- Cal y Arena, México, 2008.
- Siavelis, Peter M., “Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile”, en Scott Morgenstern y Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, pp. 79-113.
- Strom, Kaare, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge University Press, 1990.
- Villamil Rodríguez, Jenaro, “La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos; el tránsito de la democracia de la periferia al centro del poder político,” en Carlos Enrique Casillas Ortega *et al.*, *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*, IFE; México, 2001, (faltan páginas).

MARCO NORMATIVO

Constitución política del estado libre y soberano de Baja California, Periódico oficial no. 23, 16 de agosto, 1953 (primera publicación).

Constitución política del estado libre y soberano de Zacatecas, México, 1997, versión electrónica.

Ley orgánica del poder legislativo del estado de Baja California, Periódico oficial no. 27, 27 de junio, 2002.

Ley orgánica del poder legislativo del estado de Zacatecas, 2008, versión electrónica.

Reglamento general del poder legislativo del estado de Zacatecas, 2006, versión electrónica

DOCUMENTOS OFICIALES

Actas de sesión, Poder legislativo del estado de Zacatecas, legislaturas LVII (2001-2004) y LIX (2007-2010).

Diario de Debates, Poder legislativo del estado de Baja California, del 3 de diciembre 1998 al 30 de septiembre de 2001, y del 1º de octubre de 2001 al 14 de septiembre de 2004.

Diario de debates, Poder legislativo del estado de Zacatecas, legislatura LIX (2007-2010).

Estatuto, XII Congreso Refundacional, Documentos básicos, Partido de la Revolución Democrática, versión electrónica.

Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, XIX asamblea nacional, versión electrónica.

Índice de seguridad ciudadana y violencia, México Evalúa, México, 2010.

Informe sobre desarrollo humano, Baja California 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Informe sobre desarrollo humano, Zacatecas 2005, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Informes de actividades desarrolladas durante los períodos ordinario, extraordinario y de receso, Poder legislativo del estado de Zacatecas, Legislatura LVII (2001-2004).

Periódico oficial del gobierno de Zacatecas, no. 52, Decreto no. 177, 28 de junio de 2000.

Proceso electoral en Zacatecas, Grupo Estrategia Política, 2010

Reforma de los estatutos generales del PAN, XVI asamblea nacional extraordinaria, Partido Acción Nacional, versión electrónica.

NOTAS PERIODÍSTICAS

Cárdenas Cruz, Francisco, “Zacatecas: gana Ricardo Monreal. PRD”, *Pulso Político*, 5 de Julio de 1998.

Cornejo, Jorge Alberto “Toman a la fuerza la contaduría mayor de hacienda”, *La Jornada*, 14 de Junio, 2004.

Corresponsales, “Deslinda Monreal a su familia de narcotráfico”, *El Siglo de Torreón*, 18 de Mayo de 2009.

Corresponsales, “Se crucifican docentes en Morelos; manifestaciones en otros estados”, *La Jornada*, 3 de Octubre de 2008.

Hernández, Javier “Murió el gobernador del estado, Héctor Terán Terán,” *Expresión*, Periodistas asociados de Tijuana, no. 33, México, 5 de Octubre de 2008, <http://reocities.com/Eureka/Enterprises/4412/33hteran.htm>

MEDIOS ELECTRÓNICOS

Instituto Estatal Electoral de Baja California, por *Instituto de Mercadotecnia y Opinión*, <http://www.imocorp.com.mx>

Instituto Estatal Electoral de Zacatecas, por *Instituto de Mercadotecnia y Opinión*, <http://www.imocorp.com.mx>

Base de Datos de la Biblioteca del Congreso de la Unión, para Zacatecas http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/ZAC_60.htm; para Baja California http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/BC_19.htm.

Información de base de datos del senado. <http://www.pan.senado.gob.mx/detalleint.php?id=82-8>

ÍNDICE DE CUADROS Y FIGURAS

Título	Página
Cuadro 1. <i>Diferencias entre partidos unitarios y con facciones</i>	31
Cuadro 2. <i>Integración de las legislaturas en los gobiernos divididos estatales (1989-2000)</i>	39
Cuadro 3. <i>Composición legislatura XVI (1998-2001) y XVII (2001-2004)</i>	51
Cuadro 4. <i>Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades Legislatura XVI</i>	66
Cuadro 5. <i>Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades Legislatura XVII</i>	67
Cuadro 6. <i>Legislatura XVI, temas de interés por actor</i>	70
Cuadro 7. <i>Legislatura XVII, temas de interés por actor</i>	70
Cuadro 8. <i>Tendencia de la oposición, Legislatura XVI</i>	80
Cuadro 9. <i>Tendencia de la oposición, Legislatura XVII</i>	80
Cuadro 10. <i>Coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura XVI</i>	85
Cuadro 11. <i>Coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura XVII</i>	86
Cuadro 12. <i>Composición legislatura LVII (2001-2004) y LIX (2007-2010)</i>	89
Cuadro 13. <i>Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades Legislatura LVII</i>	105
Cuadro 14. <i>Asuntos originados por el ejecutivo relacionados con sus facultades Legislatura LIX</i>	105
Cuadro 15. <i>Legislatura LVII, principales temas de interés por actor</i>	108
Cuadro 16. <i>Legislatura LIX, principales temas de interés por actor</i>	108
Cuadro 17. <i>Tendencia de la oposición (partidos y coaliciones más frecuentes) Legislatura LVII</i>	118
Cuadro 18. <i>Tendencia de la oposición (partidos y coaliciones más frecuentes) Legislatura LIX</i>	119
Cuadro 19. <i>Coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura LVII</i>	123
Cuadro 20. <i>Algunas coaliciones- partidos opositores por tema. Legislatura LIX</i>	124
Cuadro 21. <i>¿Productividad o parálisis legislativa? Comportamientos obtenidos</i>	129
Cuadro 22. <i>Relación ejecutivo- legislativo. Comportamientos obtenidos</i>	133
Figura 1. <i>Legislatura XVI, Asuntos presentados por el ejecutivo</i>	73
Figura 2. <i>Legislatura XVII, Asuntos presentados por el ejecutivo</i>	73
Figura 3. <i>Legislatura LVII, Asuntos presentados por el ejecutivo</i>	112
Figura 4. <i>Legislatura LIX, Asuntos presentados por el ejecutivo</i>	113

ANEXOS

ANEXO 1. TIPOLOGÍAS

1.1 Asuntos discutidos en el pleno

#	Tipo	Descripción
1	Dictámenes	Cualquier iniciativa de ley, de decreto, reforma, cambios al presupuesto, cuentas públicas, contratación de contratos, desincorporaciones
2	Puntos de acuerdo	Posicionamientos sobre algún tema en específico, solicitudes, exhortos o acuerdos
3	Elecciones	Nombramiento de los integrantes de los órganos internos del legislativo
4	Licencias	Solicitudes de ausencia de funciones que pueden hacer los diputados, ya sea temporales o definitivas
5	Moción suspensiva	Suspensión temporal de la discusión de un asunto otorgada por acuerdo del pleno
6	Dispensa de trámite	Solicitud para saltarse una etapa del procedimiento para la presentación de asuntos en el pleno o en el proceso legislativo

Fuente: Elaboración propia a partir de lectura exhaustiva de *Diarios de debates*

1.2 Temas discutidos en el pleno

#	Tema	Descripción
1	Administración pública estatal	Reformas ley orgánica de la administración pública, responsabilidad de servidores públicos, servicio civil, servicio profesional de carrera
2	Administrativos	Reconocimientos, nombramientos según facultades del congreso, foros, convocatorias, homenajes y celebraciones, actos solemnes donativos
3	Civil	Reforma código civil, registro civil, código de procedimientos civiles.
4	Comunicaciones y transportes	Reformas e iniciativas sobre todo tipo de transportes y telecomunicaciones
5	Derechos de los menores	Protección a los menores, jóvenes, adopción, menores infractores, instituto de la juventud
6	Derechos de las mujeres	Creación del instituto de la mujer, igualdad de género
7	Desarrollo social	Educación, salud, desarrollo urbano, fomento económico, seguridad social, cultura, recursos energéticos, desarrollo del campo
8	Desincorporaciones	Enajenaciones, desincorporaciones e incorporaciones de bienes públicos
9	Asuntos relacionados con otras facultades del ejecutivo	Nombramientos, destituciones, solicitud de créditos, empréstitos
10	Electoral	Reformas e iniciativas sobre la ley electoral, ley de instituciones y procesos electorales, sistemas de medios de impugnación
11	Asuntos relacionados con la federación	Propuestas e iniciativas federales, como la reforma energética, solicitudes de recursos, rechazo a políticas federales
12	Hacienda	Propuestas y modificaciones del presupuesto, leyes de ingresos, reformas e iniciativas de leyes sobre el tema
13	Derechos de los indígenas	Derechos y cultura de los indígenas
14	Facultades jurídicas del legislativo	Juicios políticos, rehabilitación de derechos políticos, indultos
15	Justicia y materia penal	Reformas leyes orgánicas poder judicial, código penal, proceso

		judicial, procedimientos penales
16	Medio ambiente	Reformas e iniciativas de leyes ambientales, turismo sustentable, recuperación de espacios verdes, conservación de especies
17	Migración	Derechos de los migrantes, protección, migrantes en Estados Unidos, programa exbraceros
18	Municipios	Reformas ley orgánica administración pública municipal, contratos, revocación de mandatos de autoridades municipales, conflictos municipales
19	Participación ciudadana	Iniciativas de ley sobre participación ciudadana, módulos de atención para ciudadanos, participación ciudadana en proyectos sociales
20	Procedimientos internos	Dispensas de trámite, composición de las comisiones, tipo de votación, mociones suspensivas, orden del día
21	Reformas constitución estatal	Modificaciones a artículos de la constitución estatal
22	Reformas constitución federal	Aprobación de propuestas reforma enviadas por el congreso federal
23	Rendición de cuentas	Cuentas públicas, solicitud de comparecencias, solicitud de información, reformas e iniciativas de leyes sobre el tema
24	Seguridad Pública	Reformas e iniciativas de ley sobre el tema, sobre la policía estatal preventiva, ejecución de sanciones y seguimiento, medidas de seguridad, protección víctimas del delito, contra delincuencia organizada, vigilancia
25	Trabajo	Reformas e iniciativas de leyes laborales, ejercicio profesional, pensiones y jubilaciones, fondo nacional de vivienda para los trabajadores, desempleo
26	Transparencia y acceso a la Información	Iniciativas y reforma de leyes de acceso a la información pública documentación, transparencia
27	Turismo	Reformas e iniciativas de leyes de turismo, períodos vacacionales, desarrollo turístico
28	Varios	Posicionamientos sobre conflictos políticos en otros estados e internacionales, juegos y diversiones, rechazo a programas de televisión, solicitudes de ciudadanías

Fuente: Elaboración propia a partir de lectura exhaustiva de *Diarios de debates*

ANEXO 2. INTEGRANTES DE LAS LEGISLATURAS

2.1 Integrantes Legislatura XVI (1998-2001), Baja California

#	Nombre	Partido	Tipo	Distrito
1	Juan Manuel, Molina Rodríguez	PAN	Mayoría simple	I
2	Guillermo, Aguilar Kaiten	PAN	Mayoría simple	II
3	Alejandro, Bahena Flores	PAN	Mayoría simple	III
4	José Félix, Arango Pérez	PAN	Mayoría simple	IV
5	Sergio, Gómez Mora	PAN	Mayoría simple	VIII
6	Miguel, Delfín Castro	PAN	Mayoría simple	IX
7	Héctor, Magaña Mosqueda	PAN	Mayoría simple	X
8	Martín, Domínguez Rocha	PAN	Mayoría simple	XI
9	Sócrates, Bastida Hernández	PAN	Mayoría simple	XII
10	Héctor, Baltazar Chipres	PAN	Mayoría simple	XIII
11	Alejandro, Pedrín Márquez	PAN	Mayoría simple	XIV
12	Sergio, Avitia Nalda	PRI	Mayoría simple	V
13	David, Gutiérrez Piceno	PRI	Mayoría simple	VI
14	Héctor, Esparza Herrera	PRI	Mayoría simple	VII
15	Sergio, Loperena Núñez	PRI	Mayoría simple	XV
16	Jaime Cleofas, Martínez Veloz	PRI	Mayoría simple	XVI
17	Ma. del Refugio Olivia, Villalaz Becerra	PRI	Representación proporcional	
18	Manuel Alberto, Ramos Rubio	PRI	Representación proporcional	
19	Edgar Arturo, Fernández Bustamante	PRI	Representación proporcional	
20	David, Ruvalcaba Flores	PRI	Representación proporcional	
21	Ricardo, Zazueta Villegas	PRI	Representación proporcional	
22	Antonio Ricardo, Cano Jiménez	PRI	Representación proporcional	
23	Efrén, Macías Lezama	PRD	Representación proporcional	
24	Jaime, Jiménez Mercado	PRD	Representación proporcional	
25	Gilberto, Flores Muñoz	PRD	Representación proporcional	

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de la Cámara de Diputados
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/BC_19.htm

2.2 Integrantes Legislatura XVII (2001-2004), Baja California

#	Nombre	Partido	Tipo	Distrito
1	Juan Manuel Molina Rodríguez	PAN	Mayoría simple	I
2	Guillermo Aguilar Kaiten	PAN	Mayoría simple	II
3	Alejandro Bahena Flores	PAN	Mayoría simple	III
4	José Félix Arango Pérez	PAN	Mayoría simple	IV
5	Sergio Gómez Mora	PAN	Mayoría simple	VIII
6	Miguel Delfín Castro	PAN	Mayoría simple	IX
7	Héctor Magaña Mosqueda	PAN	Mayoría simple	X
8	Martín Domínguez Rocha	PAN	Mayoría simple	XI
9	Sócrates Bastida Hernández	PAN	Mayoría simple	XII
10	Héctor Baltazar Chipres	PAN	Mayoría simple	XIII
11	Alejandro Pedrín Márquez	PAN	Mayoría simple	XIV
12	Sergio Avitia Nalda	PAN	Mayoría simple	XV
13	Everardo, Ramos García	PRI	Mayoría simple	V
14	Enrique, Acosta Fregozo	PRI	Mayoría simple	VI
15	José Alfredo, Ferreiro Velazco	PRI	Mayoría simple	VII
16	Ismael, Quintero Peña	PRI	Representación proporcional	
17	Nicolás, Osuna Aguila-socho	PRI	Representación proporcional	
18	Marcelino, Hidalgo Silva	PRI	Representación proporcional	
19	Fernando Jorge, Castro Trenti	PRI	Representación proporcional	
20	Juan Manuel, Salazar Castro	PRI	Representación proporcional	
21	Héctor Edgardo, Suárez Córdova	PRI	Representación proporcional	
22	Edmundo, Salazar Acuña	PRI	Representación proporcional	
23	Catalino, Zavala Márquez	PRD	Representación proporcional	
24	Jesús Alejandro, Ruíz Uribe	PRD	Representación proporcional	
25	María Rosalba Martín Navarro	PVEM	Representación proporcional	

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de la Cámara de Diputados
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/BC_19.htm

2.3 Integrantes legislatura LVII (2001-2004), Zacatecas

#	Nombre	Partido	Tipo	Distrito
1	Héctor Zirahuén Pastor Alvarado	PRD	Mayoría simple	I
2	José Escobedo Domínguez	PRD	Mayoría simple	II
3	Javier Mendoza Villalpando	PRD	Mayoría simple	IV
4	Laura García Medina	PRD	Mayoría simple	V
5	Roberto Valadez González	PRD	Mayoría simple	VI
6	Leoncio Miramontes Rodríguez	PRD	Mayoría simple	VII
7	Miguel Rivera Sánchez	PRD	Mayoría simple	VIII
8	Santos Antonio González Esparza	PRD	Mayoría simple	X
9	María Guadalupe Hernández Hernández	PRD	Mayoría simple	XI
10	J. Jesús Uribe Rodríguez	PRD	Mayoría simple	XVIII
11	Otilio Rivera Herrera	PRD	Representación proporcional	
12	Carlos Pinto Núñez	PRD	Representación proporcional	
13	Patricia Salinas Alatorre	PRD	Representación proporcional	
14	Rubén Martínez Castillo	PRI	Mayoría simple	IX
15	Gumaro Elías Hernández Zúñiga	PRI	Mayoría simple	XII
16	Alfonso Aguilar Contreras	PRI	Mayoría simple	XIII
17	Marco Vinicio Flores Chávez	PRI	Mayoría simple	XIV
18	Leodegario Varela González	PRI	Mayoría simple	XV
19	Ismael Murillo Murillo	PRI	Mayoría simple	XVI
20	Joel Hernández Peña	PRI	Mayoría simple	XVII
21	Raúl Rodríguez Santoyo	PRI	Representación proporcional	
22	Francisco Flores Sandoval	PRI	Representación proporcional	
23	Carlos Pérez Rico	PRI	Representación proporcional	
24	Pedro Martínez Flores	PAN	Mayoría simple	III
25	Carlos Enrique Hernández A.	PAN	Representación proporcional	
26	Joel Arce Pantoja	PAN	Representación proporcional	
27	Lorena Esperanza Oropeza Muñoz	PAN	Representación proporcional	
28	Filomeno Pinedo Rojas	PT	Representación proporcional	
29	Pablo Leopoldo Arreola Ortega	PT	Representación proporcional	
30	Elías Barajas Romo	CD	Representación proporcional	

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de la Cámara de Diputados
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/ZAC_60.htm

2.4 Legislatura LIX (2007-2010), Zacatecas

#	Nombre	Partido	Tipo	Distrito
1	Miguel Alejandro Alonso Reyes	PRD	Mayoría simple	I
2	Clemente Velásquez Medellín	PRD	Mayoría simple	IV
3	J Refugio Medina Hernández	PRD	Mayoría simple	V
4	Abelardo Morales Rivas	PRD	Mayoría simple	VI
5	Artemio Ultreras Cabral	PRD	Mayoría simple	VII
6	Jorge Luis Rincón Gómez	PRD	Mayoría simple	IX
7	Mario Alberto Ramírez Rodríguez	PRD	Mayoría simple	XII
8	José María González Nava	PRD	Mayoría simple	XVIII
9	María Luisa Sosa de la Torre	PRD	Representación proporcional	
10	Sebastián Martínez Carrillo	PRD	Representación proporcional	
11	Ubaldo Ávila Ávila	PRI	Mayoría simple	X
12	José Luis García Hernández	PRI	Mayoría simple	XIII
13	María Hilda Ramos Martínez	PRI	Mayoría simple	XIV
14	Francisco Escobedo Villegas	PRI	Mayoría simple	XV
15	Leodegario Varela González	PRI	Representación proporcional	
16	Angélica Nández Rodríguez	PRI	Representación proporcional	
17	Luis Rigoberto Castañeda Espinosa	PRI	Representación proporcional	
18	Arnoldo Alfredo Rodríguez Reyes	PAN	Mayoría simple	II
19	Manuel Humberto Esparza Pérez	PAN	Mayoría simple	XVI
20	Francisco Dick Neufeld	PAN	Mayoría simple	XVII
21	Emma Lisset López Murillo	PAN	Representación proporcional	
22	Manuel de Jesús García Lara	PAN	Representación proporcional	
23	Silvia Rodríguez Ruvalcaba	PAN	Representación proporcional	
24	Juan García Páez	PT	Mayoría simple	VIII
25	Guillermo Huizar Carranza	PT	Mayoría simple	XI
26	Laura Elena Trejo Delgado	PT	Representación proporcional	
27	Feliciano Monreal Solís	PT	Representación proporcional	
28	Félix Vázquez Acuña	Convergencia	Mayoría simple	III
29	Elías Barajas Romo	Convergencia	Representación proporcional	
30	Rafael Candelas Salinas	PVEM	Representación proporcional	

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de la Cámara de Diputados
http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/archivo/edos/ZAC_60.htm

ANEXO 3. TEMAS CONFLICTIVOS

3.1 Temas conflictivos Legislatura XVI (1998-2001), Baja California

#	Tema	Total	Unánime	Un voto en contra	+ de 1 voto en contra	Voto dividido	Mayoría en contra	Total voto en contra	% conflicto
1	Rendición de cuentas	237	187	10	19	14	7	50	21%
2	Hacienda	260	228	7	6	9	10	32	12%
3	Procedimiento inter.	57	32	10	7	4	4	25	44%
4	Ref. Const. Estatal	25	15	4	1	2	3	10	40%
5	Ejecutivo	50	42	1	2	3	2	8	32%
6	Ref. Const. Federal	18	10	-	3	2	3	8	44%
7	Desincorporación	44	37	4	1	-	2	7	16%
8	Derechos Mujeres	9	3	-	1	2	3	6	67%
9	Administrativos	69	64	1	4	-	-	5	7%
10	Municipios	29	25	2	-	1	1	4	14%
11	Justicia, penal	20	17	1	-	1	1	3	15%
12	Desarrollo Social	64	61	-	2	-	1	3	5%
13	Trabajo	27	9	1	1	-	1	3	11%
14	Seguridad Pública	16	14	-	-	1	1	2	12.5%
15	Participación ciudadana	9	7	-	-	1	1	2	22%
16	Civil	9	7	1	1	-	-	2	22%
17	Derechos Menores	6	4	1	1	-	-	2	33%
18	Federación	37	35	1	1	-	-	2	5%
19	Jurídicas	13	11	-	2	-	-	2	16%
20	Administración Pública	7	6	-	1	-	-	1	14%
21	Comunicaciones y transportes	9	8	-	-	-	1	1	11%
22	Indígenas	2	1	-	1	-	-	1	50%
23	Medio Ambiente	18	17	1	-	-	-	1	5.5%
24	Electoral	6	5	-	1	-	-	1	17%
25	Varios	20	19	1	-	-	-	1	5%
26	Transparencia	1	1	-	-	-	-	-	-
27	Migración	5	5	-	-	-	-	-	-
TOTAL		1052	870	46	55	40	41	182	17.3%

Fuente: elaboración propia a partir de los *Diarios de debates*

3.2 Temas conflictivos Legislatura XVII (2001-2004), Baja California

#	Tema	Total	Unánime	Unánime +4abs	1venC	Más1venC	VD	MenC	Total VenC	Total conflicto	% conflicto
1	Rendición de cuentas	280	193	2	36	37	8	4	85	87	31%
2	Hacienda	208	141	2	22	31	6	6	65	67	32.2%
3	Ejecutivo	95	53	1	13	18	6	4	41	42	44.2%
4	Desarrollo Social	96	63	-	9	10	5	9	33	33	34.3%
5	Procedimiento interno ¹	64	37	-	6	3	16	2	27	27	42.1%
6	Justicia, penal	84	59	2	5	5	6	7	23	25	29.7%
7	Federación	43	26	-	6	4	3	4	17	17	39.5%
8	Ref. Const. Estatal	40	23	2	6	3	2	4	15	17	42.5%
9	Administrativo	37	23	3	4	3	2	2	11	14	37.8%
10	Jurídicas	30	17	1	4	5	2	1	12	13	43.3%
11	Administración Pública	29	17	1	5	1	4	1	11	12	41.3%
12	Medio Ambiente	27	18	-	4	2	3	-	9	9	33.3%
13	Desincorporación	26	18	-	2	3	3	-	8	8	30.7%
14	ElectORAles	18	10	-	2	2	2	2	8	8	44.4%
15	Menores	14	6	1	3	2	1	1	7	8	57.1%
16	Civil	24	17	-	1	2	2	2	7	7	29.1%
17	Migración	10	3	-	2	3	1	1	7	7	70%
18	Trabajo	17	10	-	2	2	2	1	7	7	41.1%
19	Varios	17	10	-	1	4	-	2	7	7	41.17%
20	Comunicaciones y transportes	16	11	-	2	3	-	-	5	5	31.25%
21	Ref. Const. Federal	20	15	-	3	-	-	2	5	5	25%
22	Seguridad Pública	19	14	-	-	4	-	1	5	5	26.3%
23	Transparencia y Acceso a la información	5	2	-	1	-	1	1	3	3	60%
24	Municipios	23	21	-	-	2	-	-	2	2	8.69%
25	Turismo	7	5	-	1	1	-	-	2	2	28.5%
26	Indígenas	2	1	-	1	-	-	-	1	1	50%
27	Mujeres	4	3	-	-	1	-	-	1	1	25%
28	Participación ciudadana	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		1256	817	15	141	151	75	57	424	439	34.9%

Fuente: elaboración propia a partir de los *Diarios de debates*

Abreviaturas:

- Unánime +4abs: Unánime con más de cuatro abstenciones
- 1venC: Un voto en contra
- Más1venC: Más de un voto en contra
- VD: Voto Dividido
- MenC: Mayoría en contra
- Total VenC: Total con votación en contra

¹ Hubo un procedimiento interno sin votación (s/n); lo que da el total de 1257 asuntos

3.3 Temas conflictivos Legislatura LVII (2001-2004), Zacatecas

#	Tema	Total	Unánime	Unánime +4abs	1venC	Más1venC	VD	MenC	Total VenC	Total conflicto	% conflicto
1	Procedimiento interno	45	29	2	4	3	6	1	14	16	35.5%
2	Rendición de cuentas	162	146	-	11	2	2	1	16	16	9.8%
3	Municipios	49	42	-	1	5	-	1	7	7	14.3%
4	Administrativo	26	20	1	2	1	2	-	5	6	30%
5	Jurídicas	49	45	-	3	-	1	-	4	4	8.2%
6	Electoral	13	10	-	-	2	1	-	3	3	23%
7	Federación	26	23	-	-	3	-	-	3	3	11.5%
8	Desincorporación	269	267	-	-	2	-	-	2	2	0.7%
9	Hacienda*	207	204	-	-	2	-	-	2	2	1%
10	Varios	31	29	-	1	-	-	1	2	2	6.5%
11	Comunicaciones y transportes	10	9	-	-	1	-	-	1	1	10%
12	Ejecutivo*	35	33	-	-	1	-	-	1	1	2.8%
13	Justicia, materia penal	15	14	-	-	1	-	-	1	1	6.6%
14	Ref. Const. Estatal	13	12	-	-	-	1	-	1	1	7.6%
15	Administración Pública	10	10	-	-	-	-	-	-	-	-
16	Civil	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Desarrollo social	41	41	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Medio Ambiente	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-
19	Menores	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Migración	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-
21	Mujeres	5	5	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Ref. Const. Federal	8	8	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Seguridad Pública	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Trabajo	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Transparencia y acceso a la información	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Turismo	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		1033*	966	3	22	23	13	4	62	65	6.3%

*En un asunto no se emitió votación; hubo algunos asuntos en los que no se supo la votación

Fuente: elaboración propia a partir de los *Diarios de debates*

Abreviaturas:

- Unánime +4abs: Unánime con más de cuatro abstenciones
- 1venC: Un voto en contra
- Más1venC: Más de un voto en contra
- VD: Voto Dividido
- MenC: Mayoría en contra
- Total VenC: Total con votación en contra

3.4 Temas conflictivos Legislatura LIX (2007-2010), Zacatecas

#	Tema	Total	Unánime	Unánime +4abs	1venC	Más1venC	VD	MenC	Total VenC	Total conflicto	% conflicto
1	Procedimiento interno	79	56	1	6	11	4	1	22	23	29%
2	Administrativo	54	37	-	5	8	4	-	17	17	31%
3	Rendición de cuentas	138	127	-	3	4	4	-	11	11	8%
4	Municipios	41	31	-	1	3	5	1	10	10	24%
5	Ejecutivo	42	33	-	1	3	2	3	9	9	21%
6	Federación	43	34	-	2	5	-	2	9	9	21%
7	Desarrollo social	50	42	-	2	2	2	2	8	8	16%
8	Hacienda	163	157	-	-	2	2	2	6	6	3.7%
9	Desincorporación	56	53	-	1	2	-	-	3	3	4%
10	Jurídicas	11	9	-	-	2	-	-	2	2	18.2%
11	Justicia, material penal	10	8	-	-	1	-	1	2	2	20%
12	Medio ambiente	12	10	-	1	1	-	-	2	2	16.6%
13	Ref. Const. Federal	13	11	-	-	1	-	1	2	2	15.4%
14	Comunicaciones y transportes	15	14	-	-	1	-	-	1	1	6.6%
15	Electoral	9	8	-	-	-	-	1	1	1	11.1%
16	Migración	9	8	-	1	-	-	-	1	1	11.1%
17	Ref. Const. Estatal	10	9	-	-	1	-	-	1	1	10%
18	Trabajo	3	2	-	-	1	-	-	1	1	33.3%
19	Transparencia y acceso a la información	4	3	-	-	1	-	-	1	1	25%
20	Administración Pública	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
21	Civil	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-
22	Menores	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
23	Mujeres	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
24	Seguridad Pública	4	4	-	-	-	-	-	-	-	-
25	Turismo	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-
26	Varios	7	7	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL		782	672	1	23	49	23	14	109	110	14%

Fuente: elaboración propia a partir de los *Diarios de debates*

Abreviaturas:

- Unánime +4abs: Unánime con más de cuatro abstenciones
- 1venC: Un voto en contra
- Más1venC: Más de un voto en contra
- VD: Voto Dividido
- MenC: Mayoría en contra
- Total VenC: Total con votación en contra

ANEXO 4. ORIGEN DE LOS ASUNTOS POR TEMA

4.1 Origen por tema Legislatura XVI (1998-2001), Baja California

#	Asunto	Ejecutivo	Contador Mayor	Ciudadanos	Federación	Municipios	Poder Judicial	Legislativo					Coaliciones		
								Todo	Comisiones	PRD	PRI	PAN	1	2	3
1	Rendición de cuentas	-	205	-	-	-	-	1	9	3	10	4	1	1	-
2	Hacienda	188	-	-	-	29	17	-	4	2	16	3	-	1	1
3	Procedimiento inter.	1	-	-	-	-	-	7	16	5	15	13	-	-	-
4	RCB	3	-	-	-	-	-	2	1	2	5	7	-	-	-
5	Ejecutivo	20	-	-	-	-	-	2	6	6	10	4	-	-	-
6	RCPEUM	-	-	-	17	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
7	Desincorporación	6	-	-	-	36	-	-	-	-	-	-	-	-	-
8	Derechos Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	1	1	5	1	-	-	-
9	Administrativos	-	-	1	-	-	4	3	41	-	12	6	-	-	-
10	Municipios	2	-	-	-	14	-	1	1	1	6	2	-	-	-
11	Justicia, penal	1	-	1	-	-	-	-	2	1	5	7	-	-	-
12	Desarrollo Social	7	-	-	-	-	-	1	19	3	17	12	1	-	-
13	Trabajo	-	-	-	-	-	-	-	1	2	3	3	-	-	-
14	Seguridad Pública	2	-	1	-	1	-	1	2	2	1	5	-	-	-
15	Participación ciudadana	-	-	-	-	-	-	1	1	1	4	2	-	-	-
16	Civil	3	-	1	-	-	-	-	1	-	-	3	-	-	-
17	Derechos Menores	4	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	Federación	-	-	-	-	-	-	3	9	3	12	7	-	-	1
19	Jurídicas	-	-	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
20	Administración Pública	2	-	-	-	1	-	-	-	-	1	1	1	-	-
21	Comunicaciones y trans	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1	6	-	-	-
22	Indígenas	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
23	Medio Ambiente	1	-	-	1	-	-	2	3	3	4	-	-	-	-
24	Electoral	-	-	-	-	1	-	1	-	2	-	2	-	1	-
25	Varios	1	-	-	-	-	2	-	5	2	3	3	-	-	-
26	Transparencia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
27	Migración	-	-	-	-	-	-	1	2	-	1	1	-	-	-
TOTAL		241	205	17	19	83	23	28	125	39	131	94	3	3	2

Coaliciones 1 PAN-PRI, 2 PAN-PRD, 3 PRI-PRD. Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de esta legislatura

4.2 Origen por tema legislatura XVII (2001-2004), Baja California

Asunto	Ejecutivo	ContM	Ciuda	Fed	Mun	Pod Jud	Legislativo						Coaliciones										
							Todo	Com	PAN	PRI	PRD	PVEM	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Rendición de cuentas	-	255	-	-	-	-	-	8	3	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Hacienda	131	-	-	2	31	14	2	3	3	11	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Ejecutivo	29	-	-	-	-	-	2	12	17	22	5	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	2
Desarrollo Social	4	-	-	2	3	-	1	4	22	19	9	2	1	-	-	-	1	-	1	-	-	-	2
Procedimiento interno ²	-	-	-	-	-	-	-	27	12	18	7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Justicia, penal	2	-	-	-	1	1	-	-	29	17	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Federación	-	-	-	-	-	-	2	1	13	14	1	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
RCB	1	-	-	-	-	-	-	1	4	12	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administrativo	-	-	2	-	-	-	-	21	4	5	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Jurídicas	-	-	15	-	-	-	-	14	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Administración Pública	5	-	-	-	1	-	-	-	7	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Medio Ambiente	-	-	-	-	-	-	-	-	2	12	-	9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Desincorporación	20	-	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Electorales	-	-	-	-	-	-	-	1	2	4	3	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-
Menores	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Civil	2	-	1	-	-	-	-	-	5	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Migración	-	-	-	-	-	-	-	-	4	2	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Trabajo	1	-	-	-	-	-	-	2	6	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Varios	2	-	-	-	-	-	-	-	3	8	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comunicaciones y trans	1	-	-	-	-	-	-	-	7	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RCPEUM	-	-	-	9	-	-	-	1	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Seguridad Pública	2	-	-	-	1	-	-	-	9	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transparencia, AI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Municipios	1	-	1	-	5	-	-	1	4	4	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Participación ciudadana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	202	255	20	13	48	15	7	96	164	188	40	17	2	-	-	-	4	-	4	2	-	2	8

Coaliciones:

- | | | |
|-----------------|----------------|------------------|
| 1. PRI-PRD | 5. PAN-PRI | 9. PAN-PRI-PVEM |
| 2. PRI-PVEM | 6. PAN-PRD | 10. PAN-PRD-PVEM |
| 3. PRD-PVEM | 7. PAN-PVEM | 11. TODOS |
| 4. PRI-PRD-PVEM | 8. PAN-PRI-PRD | |

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de esta legislatura

² Hubo un procedimiento interno sin votación (s/n); lo que da el total de 1257 asuntos

2.3 Origen por tema, Legislatura LVII (2001-2004), Zacatecas

Asunto	Ejecutivo	Cont. mayor	Ciuda	Fed	Munici pios	Poder Judicial	Legislativo							Coaliciones																										
							Todo	Comisiones	PRD	PRI	PAN	PT	CD	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10																	
Procedimiento interno	2	-	-	-	1	-	-	24	6	1	4	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Rendición de cuentas	1	155	1	-	1	-	-	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Municipios	-	-	2	-	30	3	-	1	3	4	2	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Administrativo	4	-	-	-	-	-	2	14	1	1	1	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Jurídicas	-	-	36	-	4	2	-	4	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
Electoral	2	-	-	-	-	1	-	5	2	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Federación	-	-	-	-	-	-	3	3	9	4	-	2	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Desincorporación	16	-	-	-	252	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Hacienda*	11	-	-	-	182	1	-	5	-	1	2	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Varios	-	-	16	-	-	-	3	6	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Comunicaciones y transportes	1	-	-	-	1	-	-	2	3	2	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ejecutivo*	26	-	-	-	-	-	-	3	3	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Justicia, materia penal	-	-	-	-	-	7	-	-	5	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ref. Const. Estatal	1	-	-	-	-	1	1	1	-	4	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Administración Pública	2	-	-	-	-	1	-	1	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Civil	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Desarrollo social	4	-	-	-	2	-	1	4	9	5	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Medio Ambiente	1	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Menores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Migración	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ref. Const. Federal	-	-	-	7	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Seguridad Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Trabajo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Transparencia y acceso a la información	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Turismo	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
TOTAL	75	155	55	7	474	16	11	77	54	34	14	10	4	1	1	3	2	1	3	5	1	3	5	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Coaliciones:

- | | | |
|-------------------|---------------|----------------|
| 1. PRI-CD | 2. PAN-PRI | 3. PRI-PRD-CD |
| 4. PRD-PT | 5. PAN-PRI-PT | 6. PRD-PRI-PAN |
| 7. PRI-PRD-PAN-PT | 8. PAN-PT | 9. PRI-PRD |
| 10. PRD-PAN | | |

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de esta legislatura

2.4. Origen por tema, Legislatura LIX (2007-2010), Zacatecas

Tema	Ejecutivo	Ciudadanos	Federación	Municipios	Poder judicial	Cont. Mayor	Legislativo								Coaliciones			
							Todo	Comisiones	PRD	PRI	PAN	PT	Conv	PVEM	1	2	3	4
Procedimiento interno	1	2	-	-	-	-	-	41	10	4	6	8	4	1	-	-	1	-
Administrativo	2	-	-	-	1	-	-	40	3	2	3	2	-	-	-	-	1	-
Rendición de cuentas	-	-	-	-	-	120	-	2	4	2	5	4	-	1	-	-	-	-
Municipios	-	-	-	20	1	-	-	3	3	8	-	3	2	2	-	-	-	-
Ejecutivo	16	-	-	-	-	-	-	1	3	11	5	5	-	2	-	-	-	-
Federación	-	-	-	-	-	-	-	2	15	9	7	6	-	2	1	-	1	-
Desarrollo social	2	-	-	-	-	-	-	-	14	9	13	8	1	3	1	-	-	-
Hacienda	11	-	-	137	-	-	-	1	3	3	3	2	2	-	-	-	-	1
Desincorporación	10	-	-	45	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jurídicas	-	10	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Justicia, material penal	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	3	1	-	-	2	-	-
Medio ambiente	1	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	3	-	7	-	-	-	-
Ref. Const. Federal	-	-	12	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Comunicaciones y transportes	-	-	-	-	-	-	-	-	7	5	2	-	-	-	-	-	1	-
Electoral	-	-	-	-	-	-	-	2	3	1	2	-	1	-	-	-	-	-
Migración	-	-	-	-	-	-	-	-	2	4	1	-	-	-	-	-	1	-
Ref. Const. Estatal	-	-	-	-	-	-	2	2	1	2	-	2	-	1	-	-	-	-
Trabajo	-	1	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transparencia y acceso a la información	1	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Administración Pública	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Civil	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Menores	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Mujeres	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Seguridad Pública	1	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Turismo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
Varios	-	3	-	-	-	-	-	-	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-
TOTAL	45	16	12	203	7	120	2	96	77	63	52	48	11	19	2	2	6	1

Coaliciones: 1. PRD-PRI-PT 2. PRD-PAN-PT 3. Coaliciones del PRD con otros 4. Coaliciones sin PRD

14 asuntos sin origen identificado

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de Debates* de esta legislatura

ANEXO 5. COALICIÓN- PARTIDOS OPOSITORES POR TEMA Y ORIGEN

5.1 Coalición- partidos opositores de cada actor y tema Legislatura XVI (1998-2001), Baja California

Origen	Asunto	Total	Unánime	Un voto en contra	+ de 1 voto en contra	Voto dividido	Mayoría en contra	Total vencon	Partido opositor + frecuente	Coalición opositora + frecuente
Ejecutivo	Hacienda	188	158	7 PRD	6 PRI	9 Mitad, PRI	8 PRI-PRD	30	PRI	-
	Ejecutivo	20	16	1 PRD	1 PRI	2 Mitad	-	4	-	-
	Desarrollo social	7	5	-	2 PRI-PRD	-	-	2	-	PRI-PRD
	Desincorporación	6	4	1 PRD	-	-	1 PAN-PRD	2	PRD	PAN-PRD
	Menores	4	3	1 PRI	-	-	-	1	PRI	-
	RCB	3	1	1 PRD 1 PRI	-	-	-	2	-	-
	Admón. Pública	2	1	-	1 PRI-PRD	-	-	1	-	PRI-PRD
	Justicia, penal	1	-	-	-	1 Mitad	-	-	-	-
PAN	Procedimiento inter.	13	6	3 PRI 1 PRD	-	1 PRI	1 PAN-PRI 1 Todos	6	PRI	-
	RCB	7	2	1 PRD 1 PAN	-	1 PRI	2 Todos	5	-	Todos
	Justicia, penal	7	6	1 PRI	-	-	-	-	PRI	-
	Trabajo	3	2	1 PRD	-	-	-	1	PRD	-
	Civil	3	2	1 PRD	-	-	-	1	PRD	-
	Municipios	2	1	1 PRI	-	-	-	1	PRI	-
	Derechos Mujeres	1	-	-	-	1 PRI	-	1	PRI	-
PRI	Procedimiento inter.	15	10	-	1* 2 PAN-PRI	1 PRI-PRD	1 PAN-PRD	5	-	-
	Federación	12	11	1 PAN	-	-	-	1	PAN	-
	Rendición cuentas	10	8	1 PRI	-	-	1 PAN-PRD	2	PRI	PAN-PRD
	Ejecutivo	10	9	-	1 PAN	-	-	1	PAN	-
	Municipios	6	3	1 PRD	-	1 Mitad	1 PAN-PRD	3	PRD	-
	RCB	5	3	-	-	1 PRI-PAN	1 TODOS	2	-	-
	Derechos mujeres	5	2	-	-	-	3 PRD-PAN	3	-	PAN-PRD
	Part. Ciudadana	4	3	-	-	1 PRI-PAN	-	1	-	PRI-PAN
	Medio ambiente	4	3	1 PAN	-	-	-	1	PAN	-
	Trabajo	3	2	-	-	-	1 PAN-PRD	1	-	PAN-PRD
Varios	3	2	1 PRD	-	-	-	1	PRD	-	
PRD	Procedimiento inter.	5	3	-	2 PAN-PRI	-	-	2	-	PAN-PRI
	RCB	2	1	-	1 PAN-PRI	-	-	1	-	PAN-PRI
	Derechos mujeres	1	-	-	1 PAN-PRI	-	-	1	-	PAN-PRI
	Ejecutivo	6	5	-	-	1 PRI	-	1	PRI	-
	Seguridad Pública	2	1	-	-	1 PRI	-	1	PRI	-
	Trabajo	2	1	-	1 PRI	-	-	1	PRI	-

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

5.2 Coalición- partidos opositores de cada actor y tema Legislatura XVII (2001-2004), Baja California

Origen	Asunto	Total	Unánime	Un voto en contra	+ de 1 voto en contra	Voto dividido	Mayoría en contra	Total vencon	Coalición opositora + frecuente	Partido opositor + frecuente
Ejecutivo	Hacienda	131	84	15	23	4	3	47	PRI-PRD	PRI
	Ejecutivo	29	14	6	6	3	-	15	-	PRI
	Desincorporación	20	13	2	3	2	-	7	PRI-PRD	PRI
	Administración Pública	5	3	2	-	-	-	2	-	PRD
	Desarrollo Social	4	2	1	1	-	-	2	PAN-PRD	PRD
	Justicia, penal	2	1	-	-	1	-	1	PAN-PRI-PVEM	-
	Civil	2	2	-	-	-	-	-	-	-
PAN	Justicia, penal	29	17	4	3	2	3	12	Todos	PRI
	Desarrollo social	22	17	2	1	2	-	5	-	PRI
	Ejecutivo	17	8	3	3	1	2	9	-	PRI
	Federación	13	8	1	-	1	3	4	Todos	PAN
	Procedimiento interno	12	8	-	-	2	1	3	-	-
	Seguridad pública	9	7	-	1	-	1	2	Todos	PRI
	Administración Pública	7	5	-	1	-	1	2	PAN-PRI	PRI
PRI	Ejecutivo	22	11	3	4	2	2	11	-	PRI
	Desarrollo social	19	12	1	1	1	4	7	-	PAN
	Procedimiento Interno	18	9	2	1	5	1	9	-	PAN
	Justicia, penal	17	11	-	1	1	3	6	-	-
	Federación	14	9	1	1	2	1	5	-	PAN
	Ref. const. Estatal	12	3	1	3	1	3	9	PAN-PVEM	-
	Medio ambiente	12	8	1	1	2	-	4	-	-
	Hacienda	11	8	1	1	-	1	3	PAN-PVEM	-
	Rendición de cuentas	8	4	1	1	2	-	4	PAN-PRD	PAN
	Administración pública	8	3	-	-	4	-	5	-	PAN
Varios	8	4	1	1	-	2	4	-	PAN	

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

5.3 Coaliciones- partidos opositores de cada actor y tema, Legislatura LVII (2001-2004), Zacatecas

Origen	Asunto	Total	Unánime	Un voto en contra	+ de 1 voto en contra	Voto dividido	Mayoría en contra	Total vencon	Coalición opositora +frecuente	Partido opositor + frecuente
Ejecutivo	Otras de sus facultades	26	25	-	1	-	-	1	PRD-CD	-
	Desincorporación	16	15	-	1	-	-	1	PRD-CD	-
	Hacienda	11	11	-	-	-	-	-	-	-
	Administrativo	4	4	-	-	-	-	-	-	-
	Desarrollo Social	4	4	-	-	-	-	-	-	-
	Electoral	2	1	-	-	1	-	-	-	PRD
PRD	Federación	9	8	-	1	-	-	1	PAN-CD	1
	Desarrollo social	9	9	-	-	-	-	-	-	-
	Procedimiento interno	6	6	-	-	-	-	-	-	-
	Justicia, materia penal	5	5	-	-	-	-	-	-	-
	Varios	4	2	1	-	-	1	2	PRD-PRI-PAN-PT-CD	PRD
Municipios	3	2	-	-	-	1	1	PRD-PRI-PAN-CD	-	
PRI	Desarrollo social	5	5	-	-	-	-	-	-	-
	Federación	4	3	-	1	-	-	1	-	PAN
	Municipios	4	4	-	-	-	-	-	-	-
	Ref. Const. Estatal	4	4	-	-	-	-	-	-	-
	Jurídicas	1	-	-	-	1	-	1	-	PRD
	Hacienda	1	-	-	1	-	-	1	-	PAN
PAN	Procedimiento interno	4	3	-	1	-	-	-	PRD-PRI	-
	Desarrollo social	2	2	-	-	-	-	-	-	-
	Hacienda	2	2	-	-	-	-	-	-	-
	Municipios	2	2	-	-	-	-	-	-	-
PT	Procedimiento interno	3	2	-	1	-	-	-	-	PAN
	Federación	2	2	-	-	-	-	-	-	-
	Municipios	1	-	-	1	-	-	-	-	PAN

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*

5.4 Coaliciones- partidos opositores de cada actor y tema Legislatura LIX (2007-2010), Zacatecas

Origen	Asunto	Total	Unánime	Un voto en contra	+ de 1 voto en contra	Voto dividido	Mayoría en contra	Total vencon	Coalición opositora +frecuente	Partido opositor + frecuente
Ejecutivo	Otras de sus facultades	16	13	1	2	-	-	3	PAN-PT, PAN-PT-PVEM	PT
	Hacienda	11	10	-	1	-	-	1	PAN-PT	-
	Desincorporación	10	9	-	1	-	-	1	PAN-PT-PVEM	-
	Desarrollo social	2	2	-	-	-	-	-	-	-
	Medio Ambiente	1	-	1	-	-	-	-	-	PT
	Transparencia	1	-	-	1	-	-	-	PAN-PT-PVEM	-
PRD	Federación	15	12	-	3	-	-	3	PAN-PVEM	PAN
	Desarrollo social	14	12	-	2	-	-	2	PAN-PVEM	PAN
	Procedimiento interno	10	8	-	1	1	-	2	PRD-PAN-PT-Conv	-
	Hacienda	3	2	-	-	1	-	1	PRD-PAN-PT-Conv	-
	Ref. Const. Federal	1	-	-	1	-	-	1	-	PT
	Ref. Const. Estatal	1	-	-	1	-	-	1	-	PAN
PRI	Facultades del ejecutivo	11	7	-	1	2	1	4	Todos	Convergencia
	Federación	9	7	2	-	-	-	2	-	PAN, Conv
	Desarrollo social	9	8	1	-	-	-	1	-	Convergencia
	Municipios	8	5	-	-	2	1	3	Todos	-
	Comunicaciones y transportes	5	4	-	1	-	-	1	-	Convergencia
	Migración	4	3	1	-	-	-	1	-	PAN
PAN	Desarrollo social	13	11	-	-	1	1	2	PAN-PT, Todos	-
	Federación	7	5	-	-	-	2	2	PRD-PRI-Conv	-
	Procedimiento interno	6	5	-	1	-	-	-	PT-Conv-PVEM	-
	Rendición de cuentas	5	3	-	-	-	2	2	PRD-PRI	-
PT	Procedimiento interno	8	7				1	1	PRD-PRI-PAN-Conv	
	Desarrollo social	8	7				1	1	PRD-PRI-PAN	
	Federación	6	5		1			1		PAN
	Facultades del ejecutivo	5	3				2	2	PRD-PRI-PAN-Conv	

Fuente: Elaboración propia a partir del *Diario de debates*